



**Programa de Crédito Subnacional para  
Infraestructura Pública, Servicios Públicos,  
Fortalecimiento Institucional y Proyectos de  
Desarrollo Sostenible en Estados y Municipios –  
Segundo Programa del Convenio de la Línea de  
Crédito Condicional para Proyectos de Inversión**

**(Proyecto ME-L1059 / Préstamo 2550-OC/ME)**

**Informe de Terminación de Proyecto  
(PCR)**

*Equipo de Proyecto Original: Rafael de la Cruz (ICF/FMM) y Néstor Roa (INE/TSP), Co-Jefes de Equipo; Rafael Acevedo-Daunas (INE/TSP); Dolores Barrientos (ECC/CME); Mauricio Bouskela (SCL/SCT); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Gloria Coronel (PDP/CME); Fernando Cuenín (ICF/FMM); Gustavo García (ICF/FMM); Carlos Miranda (FMM/CME); Carlos Mojica (INE/TSP); Adela Moreda (INE/RND); Mónica Padilla (ITI/CME); Carlos Pineda Mannheim (ICF/FMM); Felipe Targa (INE/TSP); Jean Paul Vélez (INE/TSP); David Wilk (INE/ECC); Mario Loterszpil (Consultor); y Cecilia Bernedo (ICF/FMM).*

*Equipo PCR: Alejandro Rasteletti (IFD/FMM), Jefe de Equipo; Mario Loterszpil (consultor); Carlos Pineda Mannheim (CAN/CAN); Rodrigo Salinas Giordano (IFD/FMM); Susana Román Sánchez (IFD/FMM) y Emilio Martínez (CID/CME).*

## ÍNDICE

<b>Enlaces Electrónicos</b> .....	ii
<b>Enlaces Electrónicos Opcionales</b> .....	ii
<b>Acrónimos y Abreviaciones</b> .....	iii
Información Básica (cantidad en dólares americanos US\$) .....	iv
I.RESUMEN EJECUTIVO .....	1
II.INTRODUCCIÓN .....	3
III.DESEMPEÑO DEL PROYECTO .....	6
3.1 Relevancia.....	6
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país .....	6
b. Lógica vertical .....	6
3.2 Efectividad .....	10
a. Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto .....	10
b. Resultados logrados .....	10
d. Análisis de Atribución de Resultados .....	13
e. Resultados Imprevistos .....	16
3.3 Eficiencia .....	16
3.4 Sostenibilidad .....	19
IV.CRITERIOS NO CENTRALES .....	20
4.1 Alineación Estratégica .....	20
4.2 Monitoreo y Evaluación.....	21
a. Diseño del M&E .....	21
b. Implementación del M&E .....	21
c. Utilización del M&E .....	21
4.3 Uso de Sistemas de Países .....	22
4.4 Salvaguardias Ambientales y Sociales .....	22
V.HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.....	22
5.1 Dimensiones 1 a la 5 .....	23

## **Acrónimos y Abreviaciones**

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
BM	Banco Mundial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión
CO	Capital Ordinario
CO2	Dióxido de Carbono
CT	Cooperación Técnica
EBP	Estrategia del Banco con el País
EEO	Enlace Electrónico Opcional
EPSP	Entidades Proveedoras de Servicios Públicos
FAIS	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FORTEM	Programa de Fortalecimiento Financiero e Institucional a Estados y Municipios
GSN	Gobiernos Subnacionales
ICES	Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles
INFRAFUND	Fondo de Infraestructura del BID
LFPRH	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBR	Presupuesto Basado en Resultados
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PI	Plan de Inversión
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNI	Programa Nacional de Infraestructura
PRODESEY	Programa de Desarrollo Sostenible del Estado de Yucatán
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo
RFP	Recaudación Federal Participable
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
WEF	World Economic Forum

## INFORMACIÓN BÁSICA (CANTIDAD EN DÓLARES AMERICANOS US\$)

NÚMERO DE PROYECTO (S): ME-L1059

TÍTULO: PROGRAMA DE CRÉDITO SUBNACIONAL PARA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA, SERVICIOS PÚBLICOS, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN ESTADOS Y MUNICIPIOS) - SEGUNDO PROGRAMA DEL CONVENIO DE LÍNEA DE CRÉDITO

CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN

INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: CCLIP (ME-X1002)

PAÍS: MÉXICO

PRESTATARIO: BANOBRAS - BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS, S.N.C.

PRÉSTAMO (S): 2550/OC-ME

SECTOR/SUBSECTOR: DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS SUBNACIONALES

FECHA DE APROBACIÓN DIRECTORIO: 3/08/2011

FECHA DE EFECTIVIDAD CONTRATO DE PRÉSTAMO: 19/12/2011

FECHA DE ELEGIBILIDAD PRIMER DESEMBOLSO: 19/12/2011

### MONTO PRÉSTAMO (S)

MONTO ORIGINAL: 310.000.000

MONTO ACTUAL: 310.000.000

PARI PASU: 100%

COSTO TOTAL DEL PROYECTO: 310.000.000

### MESES DE EJECUCIÓN

DESDE APROBACIÓN: 40

DESDE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 36

### PERIODOS DE DESEMBOLSO

FECHA ORIGINAL DE DESEMBOLSO FINAL: 19/12/2015

FECHA ACTUAL DE DESEMBOLSO FINAL: 10/12/2014

EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 0

EXTENSIÓN ESPECIAL (MESES): 0

### DESEMBOLSOS

MONTO TOTAL DE DESEMBOLSOS A LA FECHA: 310.000.000

### REDIRECCIONAMIENTO. ESTE PROYECTO...:

¿RECIBIÓ FONDOS DE OTRO PROYECTO? No

¿ENVIÓ FONDOS A OTRO PROYECTO? No

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST:

METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST:

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO:

DESCRIPCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO/PROGRAMA: Contribuir a la mejora de la infraestructura pública, los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los subprestatarios, poniendo especial atención en contribuir al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y subprestatarios en las áreas de planificación, gestión fiscal y gestión de inversiones, entre otras, en un marco de sostenibilidad fiscal y financiera.

## I. RESUMEN EJECUTIVO

1. El objetivo de este Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) es realizar una autoevaluación por parte del BID del Segundo Programa de Crédito Subnacional para Infraestructura Pública, Servicios Públicos, Fortalecimiento Institucional y Proyectos de Desarrollo Sostenible en Estados y Municipios (ME-L1059, préstamo 2550/OC-ME). Este programa es parte de un Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), la cual tiene como objetivo contribuir a la mejora de la infraestructura pública, los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los subprestatarios<sup>1</sup>. El segundo programa de la CCLIP, por US\$310 millones, fue aprobado por el Directorio del Banco el 3 de agosto de 2011 y concluyó desembolsos el 10 de diciembre del 2014.
2. El programa se inscribió en el proceso de apoyo a la descentralización y el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales (GSN) y empresas prestadoras de servicios públicos (EPSP) de México, y buscó apoyar financieramente y con asistencia técnica, mediante operaciones estructuradas, a: (i) GSN con rezagos en materia de desarrollo y de gestión pública; (ii) GSN y EPSP que requieren el apoyo de programas para implementar reformas y el financiamiento de operaciones de inversión en áreas específicas; y (iii) GSN y EPSP con alta potencialidad de acudir al mercado, preparando y ejecutando operaciones de *credit enhancement* en sectores prioritarios de la Estrategia del Banco con el País (EBP)<sup>2</sup>.
3. El financiamiento del Banco ha sido relevante en términos de su contribución y apoyo a las políticas públicas de descentralización y, en este contexto, permitió fortalecer las capacidades institucionales e incrementar los ingresos propios de los GSN y la calidad y efectividad de las inversiones, atendiendo de esta forma los principales desafíos planteados para incrementar los volúmenes de inversión en servicios públicos e infraestructura, en un marco de sostenibilidad fiscal.
4. El programa presentó una lógica vertical sólida, implementando productos destinados a atacar los principales desafíos y obstáculos para incrementar los volúmenes de inversión en servicios públicos e infraestructura básica. El programa buscó fortalecer las capacidades de los GSN para el diseño y ejecución de proyectos de inversión, asegurando también la sostenibilidad de las inversiones. Para esto se financiaron productos destinados a: (i) aumentar los ingresos propios de los GSN y EPSP y reducir su nivel de dependencia en recursos federales (brecha de tributación e ingresos propios); (ii) mejorar sus políticas de gasto, implementando las reformas presupuestarias y hacendarias iniciadas a nivel federal y migrando hacia la gestión basada en resultados (brecha de gestión y rendición de cuentas); y (iii) elevar la calidad del gasto de inversión, para que los proyectos tuviesen impactos estratégicos, locales y regionales, y mayor justificación económica y rentabilidad social (brecha de inversión en infraestructura y de servicios). Para este último punto fue valioso el uso de un mecanismo específico de ejecución de redescuento (créditos originados), el cual le ha permitido al Banco financiar obras de infraestructura social y servicios básicos en un gran número de municipios con niveles medio y alto de marginación social.
5. El programa fue efectivo, superando la mayoría de las metas de resultado inicialmente propuestas. Como consecuencia de las actividades del programa se han fortalecido las capacidades institucionales de los sub-prestatarios en áreas clave, tales como la gestión

---

<sup>1</sup> BANOBRAS es el prestatario del préstamo del Banco, mientras que los subprestatarios son las instituciones que reciben los recursos del préstamo del Banco, a través de préstamos otorgados por BANOBRAS.

<sup>2</sup> Oficina de Evaluación y Supervisión, México Evaluación de Programa de País 2007-2011, enero 2013.

hacendaria y fiscal, la pertinencia y calidad de las inversiones pública, el cambio climático, la planificación territorial y urbana, la ampliación de coberturas en servicios públicos y el desarrollo económico local y regional.

6. Si bien no se realizó una evaluación beneficio-costo ex post exhaustiva, es de esperar que las ganancias de eficiencia consecuencia del programa hayan sido significativas. Entre ellas se destacan: (i) el impacto de las inversiones urbanas en los valores de inmuebles en el centro histórico de las ciudades de Mérida y en Puerto Progreso, valores que superaron los supuestos en la estimación ex ante de costo-beneficio de estas inversiones; (ii) los beneficios de las inversiones realizadas en los municipios con niveles medio y alto de marginación, que con estimaciones ex post sobre una muestra seleccionada de proyectos similares en diferentes municipios dieron resultados de ratios beneficio-costos superiores a uno en los sectores intervenidos; (iii) los beneficios de las inversiones de cogeneración eléctrica, dados los altos niveles de eficiencia térmica que ha demostrado esta tecnología y los beneficios medioambientales por reducción de gases de efecto invernadero. En adición a las ganancias de eficiencia arriba mencionadas, los ingresos tributarios del estado de Yucatán, donde con el programa se apoyó la creación y puesta en marcha de una nueva agencia tributaria, crecieron de manera significativa.
7. La sustentabilidad de los resultados se vio fortalecida por: las reformas hacendarias iniciadas en el 2009, de cumplimiento obligatorio para los tres niveles de gobierno y empresas públicas; las políticas públicas que se implementaron en la actual administración federal reflejadas a través de los compromisos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 con relación al apoyo a la descentralización; el compromiso del Prestatario con la continuidad de las acciones implementadas a través del CCLIP; y por el apoyo del Banco a través de la aprobación de nuevas operaciones. Adicionalmente, los aumentos en las recaudaciones de impuestos han posibilitado contar con recursos para el mantenimiento de las obras y los programas de fortalecimiento institucional han sido fuertemente apoyados desde los gobiernos locales.
8. Entre los principales hallazgos y recomendaciones de esta operación se destacan los siguientes: (a) en la dimensión técnica sectorial: (i) continuar estimulando la capacidad de recaudación de ingresos propios; (ii) promover el acceso de los GSN y EPSP al financiamiento de los mercados de capitales; (iii) perfeccionar los mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados de las intervenciones; y (iv) mejorar la complementación con los programas federales para evitar superposiciones y modificaciones en los programas acordados; (b) en la dimensión organizacional y gerencial: (i) fortalecer a las entidades ejecutoras locales y concentrar sus actividades en los propósitos para los cuales fueron creadas y organizadas; y (ii) fortalecer la coordinación efectiva entre las entidades municipales y estatales con el fin de asegurar el éxito de proyectos que contemplan la intervención de ambos niveles de gobierno; (c) en la dimensión de procesos públicos y actores: (i) mejorar los procesos de participación ciudadana, generando condiciones de entorno conducentes a una participación más eficaz de los actores en el diseño y rendición de cuentas; y (d) en la dimensión de la gestión de riesgo: (i) introducir mecanismos de cobertura apropiados y opciones o facilidades de financiamiento que aseguren mejor manejo de los flujos de caja y de la exposición a los riesgos de mercado; e (ii) incorporar flexibilidad en la cartera de proyectos a ser financiados mediante mecanismos de intermediación financiera.

## II. INTRODUCCIÓN

México inició una serie de reformas económicas a partir de mediados de la década del noventa que impulsaron el crecimiento de manera continua durante el período 1996-2008 (3,6% del PIB real anual, con relativa baja inflación). Entre las reformas introducidas se incluyeron reformas fiscales, las cuales tuvieron como finalidad fortalecer las finanzas públicas, mejorar la calidad y eficiencia del gasto público y profundizar la transparencia en el uso de los recursos hacendarios. Entre otras, estas reformas incluyeron: (i) la aprobación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH); (ii) una reforma tributaria que incluyó el establecimiento de nuevos impuestos y medidas de fortalecimiento de la administración tributaria; (iii) la introducción del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación de Desempeño en todos los niveles de gobierno; y (v) la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG), para mejorar el control del gasto público, incluyendo los GSN y las EPSP.

En este marco, el Banco aprobó el 12 de noviembre de 2008 una CCLIP (ME-X1002) para BANOBRAS<sup>3</sup>, por un monto de US\$1.200 millones y con un período de ejecución de hasta 10 años<sup>4</sup>. El objetivo general de la línea ha sido contribuir a la mejora de la infraestructura pública, los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los subprestatarios<sup>5</sup>. La primera operación de la línea (2053/OC-ME), por US\$350 millones, fue aprobada simultáneamente con la CCLIP y se ejecutó en un periodo de 33 meses. La segunda operación (2550/OC-ME), por US\$310 millones, fue estructurada como un programa global de crédito bajo un esquema multisectorial, a ser desembolsado en un plazo de cuatro años. La operación fue aprobada por el Directorio del Banco el 3 de agosto de 2011, cumplió las condiciones de elegibilidad para desembolsos el 19 de diciembre del 2011 y concluyó su ejecución el 10 de diciembre del 2014. Asimismo, en octubre de 2014 se aprobó una tercera operación de la CCLIP (ME-L1111).

El programa fue estructurado de manera tal que BANOBRAS pudiera otorgar préstamos a subprestatarios<sup>6</sup>, con el fin de financiar proyectos de desarrollo sostenible con dos finalidades: (i) asistencia técnica, para el desarrollo de la capacidad de planificación, gestión fiscal y de inversiones; y (ii) financiamiento a la inversión en servicios básicos y de infraestructura. Adicionalmente, para garantizar la continuidad de las operaciones aprobadas bajo la Línea de Crédito Condicional ME-X1002, en el Contrato de Préstamo 2550/OC-ME se autorizaron los desembolsos sobre compromisos acreditados con anterioridad a la aprobación de dicho contrato,

---

<sup>3</sup> BANOBRAS es una institución de banca de desarrollo del Gobierno Federal y cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, por lo que no recibe presupuesto del Gobierno Federal. Su operación y funcionamiento debe realizarse con apego a las prácticas y usos bancarios, dictadas por la Ley de Instituciones de Crédito, por lo que sigue todos los lineamientos establecidos por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

<sup>4</sup> El apoyo del Banco al proceso de descentralización ya había comenzado con la aprobación de los denominados Programas de Fortalecimiento Financiero e Institucional a Estados y Municipios (FORTEM) I y FORTEM II, en los que se puso énfasis en el fortalecimiento institucional y el manejo fiscal de los estados y municipios, incluyendo el financiamiento de proyectos de alto impacto social.

<sup>5</sup> La definición de subprestatarios adoptada en el programa incluye (i) los GSN, sus dependencias y entidades paraestatales y paramunicipales, (ii) las EPSP y de infraestructura pública, (iii) el gobierno federal y (iv) los intermediarios financieros y fideicomisos relacionados con las entidades y proyectos de dichas entidades.

<sup>6</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe a los estados y municipios de México contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional. Por tal motivo, tanto el BID como otros organismos financieros internacionales han establecido alianzas con BANOBRAS para conjuntamente apoyar el desarrollo de los gobiernos subnacionales.

a fin de no interrumpir el flujo de desembolsos entre las dos operaciones aprobadas por el Banco<sup>7</sup>.

Con recursos de la CCLIP se financiaron: (a) el Programa de Desarrollo Sostenible del Estado de Yucatán; (b) inversiones en servicios y obras en GSN; e (c) inversiones de EPSP.

- (a) Programa de Desarrollo Sostenible del Estado de Yucatán (PRODESEY). El segundo préstamo de la CCLIP incorporó en su diseño un proyecto estratégico de inversiones y asistencia técnica para el estado de Yucatán, formulado con asistencia del equipo de proyecto del Banco y consultores contratados con recursos del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV). Las acciones financiadas por el Banco serían ejecutadas en dos fases complementarias: la primera correspondió a una operación inicial de asistencia técnica del PRODEV (ME-T1123), y a las inversiones del subpréstamo de BANOBRAS al Gobierno de Yucatán, inicialmente acordado por US\$100 millones. Posteriormente, en una segunda fase, según el Contrato entre Banobras y Yucatán, sería firmado un segundo crédito (por US\$100 millones adicionales), cuyo destino era principalmente un proyecto de transporte. Este segundo crédito sin embargo no se concretó, por la decisión del gobierno de Yucatán de utilizar recursos del gobierno federal para financiar el mencionado proyecto de transporte.

El componente de asistencia técnica del PRODESEY consideró: (i) el fortalecimiento del Sistema de Planeación y Gestión por Resultados, y el diseño e implementación de un Sistema Integrado de Administración Financiera y Presupuestaria requerido para la implantación del Presupuesto Basado en Resultados (PBR); (ii) la modernización de la gestión de ingresos, mediante la creación de una Agencia Tributaria estatal, establecida como órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración y Finanzas; y (c) el desarrollo del sistema de inversión pública, incluyendo la creación de una Unidad de Gestión de la Inversión Pública, el uso de metodologías de identificación, análisis, evaluación costo beneficio; formación de personal, y sistemas informáticos y equipos.

Por su parte, en el componente de *inversiones* del PRODESEY se plantearon proyectos integrales de revitalización de áreas urbanas deterioradas y/o subutilizadas con fuerte potencial para el desarrollo socioeconómico y se priorizaron una zona de alto valor patrimonial y cultural (Centro Histórico de Mérida) y áreas costeras con orientación al turismo (Malecón de Puerto Progreso)<sup>8</sup>. El PRODESEY también incluyó la implementación de una Red Estatal de Servicios de banda ancha con acceso a internet en 1.238 poblaciones de los 106 municipios que conforman el Estado, con 322 puntos de conexión de gobierno, 1.466 establecimientos de educación, 192 de salud y 240 de seguridad<sup>9</sup>. El PRODESEY también incluyó un proyecto de cambio climático para: atender 150 granjas porcinas en zonas

<sup>7</sup> Al momento de la aprobación de la segunda operación del CCLIP, existían autorizaciones no desembolsadas contra la línea por US\$149 millones. Estas autorizaciones fueron otorgadas durante la ejecución del préstamo 2053/OC-ME. Una parte importante de estos compromisos corresponde al crédito autorizado para el financiamiento de una planta de cogeneración de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en Tabasco.

<sup>8</sup> Los mencionados proyectos de inversión fueron identificados con la Cooperación Técnica para el Fortalecimiento del Sistema de Inversión del Estado ATN-KM-11349-ME. Los paquetes integrales de intervención en las áreas urbanas incluyeron: (i) estudios claves, tales como: planes de ordenamiento territorial y estudios inmobiliarios y socio-económicos de las zonas a intervenir; (ii) equipamiento y mobiliario urbano; (iii) imagen urbana (recuperación de fachadas y entubamiento de redes); (iv) recalificación de espacio público; (v) aseo, manejo de residuos e intervenciones en obras sanitarias que pudieren requerirse, y (vi) fomento al desarrollo económico (apoyo a Pymes, negocios inmobiliarios, comercio informal, etc.) y social (inseguridad, violencia, etc.).

<sup>9</sup> La Red tiene como objetivo interconectar en todo el territorio del Estado las instalaciones y oficinas de la Administración Pública para el uso de los servicios electrónicos disponibles, los cuales incluyen, entre otros: (i) Sistemas Institucionales Gubernamentales; (ii) Sistemas de comunicación electrónica, tales como telefonía IP y correo electrónico; (iii) Servicio de conexión a Internet Sesiones de telemedicina; y (iv) Aplicaciones educativas.



de recarga de acuíferos, con recolección de excretas en las granjas y su transportación con pipas a una planta de tratamiento; construir y operar una planta de tratamiento subregional con generación de biogás; producir fertilizante/composta, y lagunas de tratamiento. Estos sistemas permitirían la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero a la atmósfera por un total de 8.000 toneladas de bióxido de carbono equivalente, con captura de 125 m<sup>3</sup> por hora de biogás y tratamiento de 8.164 m<sup>3</sup> de agua residual por mes, provenientes de la crianza de 10.600 cerdos.

Cabe mencionar que en diciembre de 2013 el gobierno de Yucatán decidió cancelar el préstamo, habiéndose desembolsado a esa fecha US\$48 millones<sup>10</sup>. Esto fue en parte consecuencia de los cambios de prioridades que se dieron en los gobiernos del estado de Yucatán y del municipio de Mérida, tras las elecciones en 2012.

- (b) Inversiones en servicios y obras en GSN. Estas inversiones consistieron en proyectos de infraestructura pública social y servicios básicos, fundamentalmente localizados en municipios con niveles medio y alto de marginación. El financiamiento del Banco destinó recursos para fondear los créditos del programa BANOBRAS-FAIS, el cual es un esquema financiero multianual que permite anticipar los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS<sup>11</sup>), hasta un 25% por cada año de gestión de los gobiernos municipales, preferentemente en aquellos municipios de las entidades con niveles medio y alto de marginación y limitado acceso al crédito bancario. Con recursos del préstamo 2550/OC-ME se financiaron intervenciones en 146 municipios, principalmente en las áreas de infraestructura y equipamiento urbano, caminos rurales y agua potable y drenajes.
- (c) Inversiones de EPSP. Se continuó el financiamiento a la planta de cogeneración eléctrica de PEMEX en Tabasco, iniciado con el préstamo 2053/OC-ME, mediante un financiamiento que fue sindicado con bancos internacionales a través de BANOBRAS<sup>12</sup>. La planta de cogeneración está ubicada a una distancia aproximada de 38 kilómetros de la ciudad de Villahermosa, en los límites de Tabasco y Chiapas, y produce 300 mega watts de energía, equivalentes a 11,2% del total de la electricidad generada vía cogeneración en México. La capacidad de generación de electricidad del proyecto ha brindado mayor confiabilidad en el suministro de energía eléctrica a la zona sureste de México, ya que a través del sistema de transmisión éste se interconecta con el Sistema Eléctrico Nacional y, en el contexto regional, su producción equivale al 77% de la demanda de electricidad de la zona conurbada de la ciudad de Villahermosa. La construcción de la planta comenzó en septiembre de 2009 y su operación comercial se inició en 2013. Además de los beneficios económicos, en su operación se reducen emisiones de Gases de Efecto Invernadero en alrededor de

---

<sup>10</sup> Los desembolsos para el PRODESEY fueron realizados el 11 de octubre de 2011 con cargo al préstamo 2053/OC-ME, dado que los tiempos de preparación del segundo programa de la CCLIP se extendieron más de lo inicialmente previsto.

<sup>11</sup> La Ley de Coordinación Fiscal establece que los recursos del FAIS se deben destinar exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien directamente a sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Los recursos de la vertiente municipal del FAIS pueden ser utilizados para el financiamiento de proyectos de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural. Los recursos de la vertiente estatal del FAIS pueden ser utilizados para financiar obras y acciones de alcance o ámbito de beneficio regional o intermunicipal.

<sup>12</sup> Un grupo de instituciones financieras –Banobras, Santander, Scotiabank, La Caixa, Banco Espíritu Santo, Crédit Agricole, Export Development Canada y HSBC, entre otras– estructuró el crédito para el proyecto, por US\$460 millones. El costo total del proyecto fue de US\$640 millones.

940.000 toneladas anuales de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub><sup>13</sup>). Hasta ese momento, las emisiones de gases de efecto invernadero de PEMEX representaban cerca del 10% de las emisiones totales del país<sup>14</sup>.

### III. DESEMPEÑO DEL PROYECTO

#### 3.1 Relevancia

##### a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

La relevancia de las operaciones financiadas bajo la CCLIP se demostró por su contribución a las políticas públicas de descentralización del gobierno de México, incorporadas en el PND 2007-2012, vigente al momento de formulación y comienzo de la ejecución de este segundo crédito de la Línea, y ratificada luego en el PND 2013-2018<sup>15</sup>. El PND 2007-2012 incluyó entre sus objetivos y estrategias: (a) “Fomentar mecanismos de coordinación intergubernamental entre los diferentes órdenes de gobierno, y entre los mismos sectores dentro de los gobiernos estatales y dentro de la Administración Federal, otorgando mayores responsabilidades y competencias a los estados y municipios, así como permitiendo desarrollar acciones integrales”, y (b) “Asistir a los estados y municipios en el fortalecimiento de capacidades institucionales y en la capacitación y formación de sus equipos humanos de servidores públicos, lo que permita una mejor acción en todos los niveles de gobierno”<sup>16</sup>. Adicionalmente, al momento de la formulación del préstamo 2550/ME-OC, la administración federal mexicana había otorgado una alta prioridad a la mejora de la calidad y competitividad de la infraestructura y de los servicios básicos e incrementar significativamente la inversión pública en infraestructura<sup>17</sup>.

##### b. Lógica vertical

El Programa ME-L1059 fue diseñado para contribuir al abordaje de los principales desafíos y la superación de los obstáculos enfrentados en el proceso de descentralización fiscal en México. Basada en la teoría económica sobre los procesos de descentralización<sup>18</sup>, la estrategia de la

<sup>13</sup> El proceso de cogeneración de la planta de Pemex se basa en la producción simultánea de electricidad y calor utilizando una sola fuente de combustible, el gas natural. La cogeneración a base de gas natural ofrece una mayor eficiencia térmica y la reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, contribuyendo con el objetivo de reducir las emisiones en México en 50% para 2050 respecto al año 2000, marcado por la Ley General del Cambio Climático.

<sup>14</sup> Pemex está clasificado en séptimo lugar en la generación de gases de efecto invernadero entre las mayores empresas internacionales productoras de petróleo. Ver Heede, R. *Carbon Majors: Accounting for carbon and methane emissions 1854-2010 Methods & Results Report*. 2014. Climate Mitigation Services, Snowmass, CO.

<sup>15</sup> La estrategia 1.1.3 del PND 2013/2018 establece las siguientes líneas de acción (i) impulsar la inclusión y la participación efectiva de los gobiernos estatales y municipales en las distintas instancias de acuerdo y toma de decisiones de las políticas públicas nacionales, como el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el Sistema Nacional de Salud y el Sistema Nacional de Desarrollo Social, entre otros; (ii) promover la firma de Convenios Únicos de Coordinación para el Desarrollo, que definan con claridad la articulación de esfuerzos entre los distintos órdenes de gobierno; (iii) diseñar e implementar un programa que dirija las acciones a favor de la descentralización y el fortalecimiento institucional de los gobiernos estatales y municipales; (iv) impulsar, mediante estudios e investigaciones, estrategias e iniciativas de ley que clarifiquen los ámbitos competenciales y de responsabilidad de cada orden de gobierno y sustenten la redistribución de competencias de la Federación hacia las entidades federativas y los municipios; y (v) promover el desarrollo de capacidades institucionales y modelos de gestión para lograr administraciones públicas estatales y municipales efectivas.

<sup>16</sup> México- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Objetivo 13- Estrategias 13-1 y 13-2.

<sup>17</sup> El Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 contemplaba inversiones por MXN2,5 billones en un plazo de seis años, un incremento de casi un 50% en términos reales sobre quinquenio anterior. Para 2012 se estableció como meta una inversión para el desarrollo de la infraestructura de 699,4 miles de millones de pesos, cifra que representaba el 4,6% del PIB. Fuente: <http://www.infraestructura.gob.mx/pdf/AnexoG.pdf>.

<sup>18</sup> Winters, P. y Sitja Rubio, S. *Evaluating the Impact of Regional Development Programs*. “For regional economic development, the assumptions behind the (decentralization) theorem are that: (1) the local population exercises

CCLIP priorizó atender tres desafíos importantes observados en la mayoría de los GSN y algunas EPSP. Estos desafíos se relacionaban con: (a) bajos niveles de ingresos propios de los GSN y alto nivel de dependencia de los recursos federales (brecha de tributación e ingresos propios), lo que limitaba los volúmenes de inversión en servicios públicos e infraestructura básica; (b) baja calidad del gasto público, en parte consecuencia de una ausencia de gestión basada en resultados (brecha de gestión y rendición de cuentas); y (c) bajo nivel y calidad del gasto de inversión, con financiamiento de proyectos con bajos impactos estratégicos, locales y regionales, y baja rentabilidad social (brecha de inversión en infraestructura)<sup>19</sup>.

Para atender estos desafíos se identificaron productos destinados a fortalecer a los GSN y en EPSP en materia ingresos propios y de planificación de gastos e inversiones. Estos productos buscaron fortalecer las capacidades de los GSN y de las EPSP para el diseño y ejecución de proyectos de inversión y garantizar su sostenibilidad financiera, mejorando la gestión fiscal, en particular en lo referente a la recaudación de recursos propios y la calidad y pertinencia del gasto. El gráfico 1 ilustra los tres desafíos y las líneas de respuestas que se propusieron en el programa.

**Brecha de tributación e ingresos propios.** En México, en 2009, los GSN recaudaban en su conjunto el 5,8% de los ingresos públicos totales y erogaban el 41,5% del gasto público total<sup>20</sup>. Para cerrar esta brecha, las transferencias que recibían los gobiernos estatales y municipales en su conjunto por parte del gobierno federal, equivalían a casi tres quintas partes de la Recaudación Federal Participable (RFP)<sup>21</sup>. En promedio, los ingresos propios de los estados representaban alrededor del 10% de sus ingresos totales<sup>22</sup>, correspondiendo el resto a transferencias del gobierno federal. Por su parte, los ingresos propios de todos los municipios de México representaban en 2009 alrededor de 0,3% del PIB; muy por debajo del 1,8% observado en promedio para los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)<sup>23</sup>. En este contexto de elevada dependencia de las transferencias federales, se había generado una *pereza tributaria*, que finalmente reducía la autonomía para decidir sobre las prioridades de gasto, y un debilitamiento del vínculo que debiera existir entre las responsabilidades y fuentes de ingresos de los objetos del gasto<sup>24</sup>. También a nivel local se verificaba una elevada rigidez del gasto público. En promedio, el gasto corriente de los GSN representaba en 2009 un 91% del gasto total y había mostrado una tendencia inercial e

---

*choice in demanding public investment; (2) local populations know their preferences and priorities better than regional or national levels of government; (3) the funding of investments follows the Benefits Principle of Public Finance, that is that user fees should fund investments as much as possible, and basic community investments are funded through local taxes; and (4) investments mandated by higher levels of government are funded through intergovernmental transfers (grants)".* IDB, Washington D.C., 2010.

<sup>19</sup> Otros programas del Banco con los GSN, como el caso de Brasil con los programas PROFISCO y PROCIDADES han apoyado con esquemas similares la implementación de estrategias comprehensivas para el desarrollo sostenible de GSN, incluyendo EPSP, mediante el fortalecimiento de su capacidad de gestión, simultáneamente con la asistencia en el diseño y financiamiento de sus programas de inversión.

<sup>20</sup> Todos los datos sobre finanzas públicas de los estados provienen del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a menos de que se indique de otra manera.

<sup>21</sup> La RFP incluye todos los ingresos impositivos netos del gobierno federal, así como los derechos sobre las rentas provenientes de la explotación y ventas de hidrocarburos, excepto el extraordinario y el adicional.

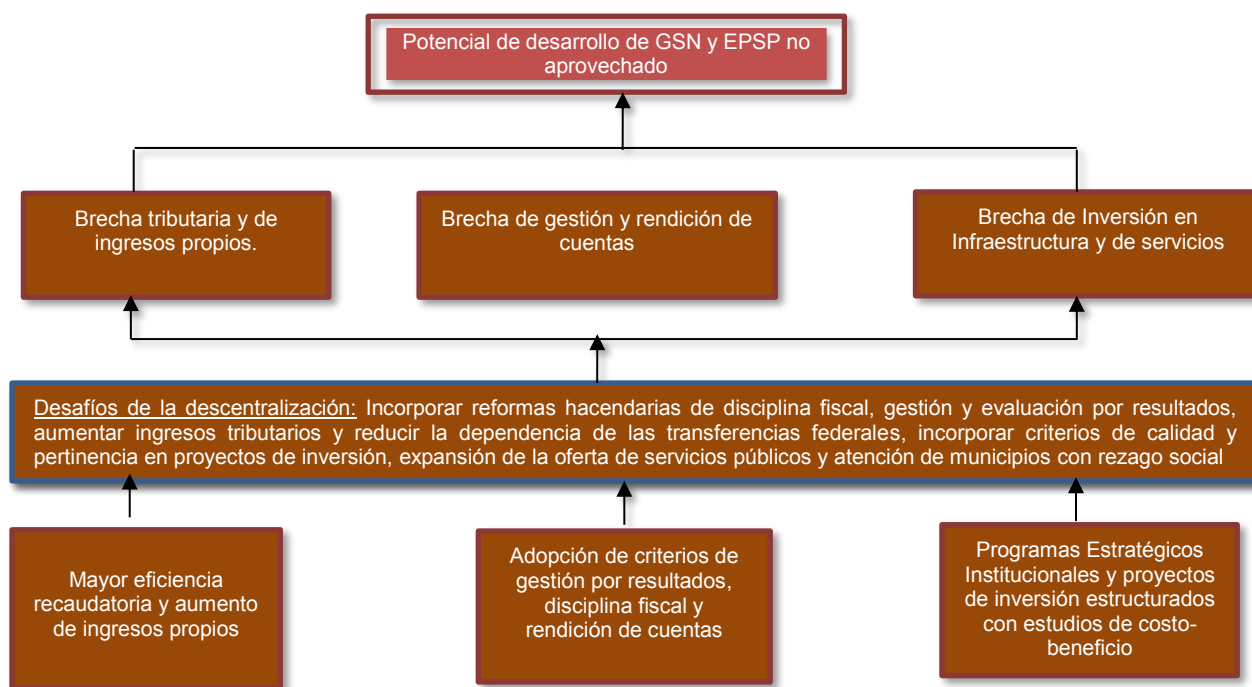
<sup>22</sup> Entre 2008 y 2012, sólo cinco entidades federativas presentaron ingresos propios que representaron más del 10% de los ingresos totales.

<sup>23</sup> En 2007 en México solo se recaudó el equivalente al 0,2% del PIB por concepto de impuesto a la propiedad, mientras que Argentina recauda ocho veces más (1,6% del PIB) y el Reino Unido 20 veces más que México (4,3% del PIB). Las desigualdades en la recaudación del impuesto predial per cápita en México son significativas por entidad federativa y solo 4 entidades concentran el 55% del total recaudado: Ciudad de México, 28%; Estado de México 13%; Jalisco, 8%; y Nuevo León, 6%. Ver, González Anaya, J. A. *Reforma del federalismo fiscal en México* en La Alternativa Local - Descentralización y desarrollo económico. Editores: de la Cruz, R., Pineda, C. y Pöschl, C. 2010. BID.

<sup>24</sup> Ethisham, A., Gonzalez Anaya, J., Brosio, G., García-Escriba, M., Lockwood, B. y Revilla, E. *Why Focus on Spending Needs Factors? The Political Economy of Fiscal Transfers Reforms in México*. 2007. FMI WP/07/252.

incremental, reduciendo de esta forma el espacio fiscal para inversión. Para reducir esta brecha de ingresos en GSN, a través del programa se implementaron acciones para incrementar los ingresos propios.

Gráfico 1



**Brecha de gestión y rendición de cuentas.** En un contexto en el cual los GSN recaudaban el 5,8% de los ingresos públicos totales y erogaban el 41,5% del gasto público total, era importante implementar efectivamente las reformas hacendarias sobre disciplina fiscal, control del gasto y rendición de cuentas aprobadas por el gobierno de México a partir del 2009, para todos los niveles de gobierno y empresas públicas. Hasta la aprobación de las reformas hacendarias, los problemas asociados a la *pertinencia del gasto* se vinculaban con la carencia de criterios, instrumentos y metodologías que permitieran vincular la gestión de los diferentes niveles de gobierno y empresas de servicios públicos con los resultados e impactos alcanzados por los programas y políticas públicas. Asimismo, como consecuencia de la falta de transparencia y evaluación, se había debilitado también la relación de los egresos de los gobiernos estatales y municipales con los objetivos del gasto público, siendo además difícil para los ciudadanos determinar qué nivel de gobierno era responsable por los servicios públicos, especialmente cuando éstos se financian concurrentemente. Para atender esta brecha, se apoyaron acciones, coordinadas con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para incrementar y mejorar la calidad de la inversión pública, y para programar las acciones de fortalecimiento institucional dirigidas a implantar sistemas presupuestarios basados en la gestión por resultados, incluyendo la evaluación y la rendición de cuentas. Las acciones apoyadas mediante la operación de crédito y la CT del PRODEV incluyen: (i) mejoras en los marcos normativos y procesos de rendición de cuentas; (ii) diseño de instrumentos metodológicos de evaluación de inversiones públicas, (iii) administración de recursos públicos basados en la presupuestación por resultados y programación plurianual de inversiones; (iv) procesos de ejecución y control presupuestal; (v) programación y planes fiscales de mediano plazo, y (vi) reingeniería institucional y

capacitación en gestión. Es importante añadir que, con recursos del PRODEV, cinco estados fueron apoyados en la implantación de estas reformas<sup>25</sup>.

**Brecha de inversión en infraestructura y de servicios.** De acuerdo con el Índice de Competitividad del *World Economic Forum*, en el ranking de 144 países, México ocupaba en 2009 el lugar 50 en carreteras, el 60 en ferrocarriles, el 64 en puertos y aeropuertos y el segundo lugar en telecomunicaciones y contenido digital<sup>26</sup>. En cuanto a los niveles de la inversión pública, entre el 2008 y 2012, la inversión llevada a cabo por los estados mexicanos alcanzó en promedio un 0,8% del PIB mientras que en igual período la de los municipios alcanzó al 0,6% del PIB. Comparado con el resto de los países de la OCDE, en 2012 el gasto de capital per cápita de México fue de US\$188, mientras que en el resto de la OCDE esta cifra alcanza valores de US\$700. Este déficit de inversión pública se había acentuado además como consecuencia del crecimiento de la población urbana, que se había duplicado en los últimos 30 años, mientras que el área construida de las ciudades había experimentado un aumento de aproximadamente siete veces. Para 2009, las ciudades ocupaban el 0,6% del territorio y en los últimos 30 años su expansión territorial se dio a un ritmo del 7,5% anual, mientras que la población total y urbana lo hicieron a tasas del 1,7% y 2,7% respectivamente<sup>27</sup>. Como ejemplos de ciudades atendidas en esta operación, en 1950, la mancha urbana de Mérida ocupaba una superficie de 4.264 hectáreas, en 2010, esta se incrementó a 27,027 hectáreas, lo que representa un crecimiento de más del 634%. Es decir, la ciudad creció seis veces más que su territorio de mediados del siglo pasado<sup>28</sup>. Esta expansión urbana ocasionó impactos tales un mayor costo para la entrega de servicios públicos, la necesidad de proveer servicios en las áreas recién urbanizadas y el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero<sup>29</sup>. Para los gobiernos locales, entre diversos factores que restringen el abordaje de estos déficits, se encuentran los déficits cuantitativos y cualitativos de infraestructura urbana, así como dificultades en la eficiencia y calidad del gasto en inversión pública<sup>30</sup>. El programa dio respuesta a estos desafíos con acciones que impulsaron el fortalecimiento de la planeación y su vínculo con las prioridades sectoriales y la programación presupuestaria; la creación y puesta en marcha de estructuras institucionales de evaluación y seguimiento de proyectos de inversión pública; inversiones en fortalecimiento institucional y de infraestructura de servicios públicos en municipios con niveles medio y alto de marginación social; y proyectos que impulsaron la expansión de servicios públicos a nivel local y regional con una significativa reducción del efecto de gases invernadero. Adicionalmente, el programa también financió inversiones en infraestructura.

<sup>25</sup> Los estados apoyados fueron Yucatán, Michoacán, Baja California, Tabasco y el Distrito Federal. Los recursos del PRODEV fueron utilizados para preparación y apoyo a ejecución, y se traslapó en el tiempo con ambas operaciones de la CCLIP, determinando de esta forma que algunas actividades de fortalecimiento institucional incluidas en la Matriz de Resultados comenzaran a ser ejecutadas antes de la aprobación por el Directorio del ME-L1059.

<sup>26</sup> Word Economic Forum, Reporte Global de Competitividad 2012-2013 y Reporte Global de Tecnologías de Información 2012.

<sup>27</sup> ONU-Habitat. Estado de las ciudades en México, 2011.

<sup>28</sup> Fuente. Gobierno del Estado de Yucatán, Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, Mérida, 2012. OECD (2012), *Getting It Right. Una agenda estratégica para las reformas en México*, OECD Publishing.

<sup>29</sup> SEDESOL ha identificado en las 384 ciudades de al menos 15.000 habitantes, 3.335 polígonos en zonas urbanas con elevadas carencias de infraestructura, déficits de cobertura de pavimentación del 67,3%, alumbrado público 53% y un 34% de los hogares sin agua potable. Ver Propuesta de Préstamo ME-L1111.

<sup>30</sup> "Currently, at the state and municipal levels, low capacity and limited resources have restricted urban and land use planning functions to the preparation of plans for specific investment projects and to the development of intricate land use regulations, without any comprehensive assessment of population growth, housing and basic service needs, land use and pricing trends, growth corridors, social issues, or the capacity to implement the plans. As a result, typically, cities do not develop a strategic vision of the future (and plan accordingly); rather, they focus on separate sector programs". Yoonhee Kim and Bontje Zangerling, Editors, Mexico *Urbanization Review Managing Spatial Growth for Productive and Livable Cities in Mexico*. 20016. World Bank.

### **3.2 Efectividad**

#### **a. Descripción de los objetivos de desarrollo del proyecto**

El objetivo del programa fue contribuir a la mejora de la infraestructura pública, los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los subprestatarios, poniendo especial atención en contribuir al fortalecimiento de los GSN y subprestatarios en las áreas de planificación, gestión fiscal y gestión de inversiones, entre otras, en un marco de sostenibilidad fiscal y financiera. El programa consistió en el otorgamiento de subpréstamos para financiar proyectos de desarrollo sostenible con dos finalidades: (i) asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad de planificación, gestión fiscal y de inversiones, por un monto de US\$22 millones; y (ii) financiamiento a la inversión en servicios básicos y de infraestructura, por US\$288 millones.

#### **b. Resultados logrados**

La matriz de resultados de la CCLIP fue diseñada para dar seguimiento a los principales objetivos específicos mediante: (i) la ampliación y diversificación de la gama de productos por el incremento de las operaciones estructuradas con base en la planificación urbana y la ejecución de proyectos de alto impacto y beneficios socio económicos; (ii) la ampliación del número de GSN y EPSP con acceso a financiamiento y que se han beneficiado de asistencia técnica para mejorar su desempeño; y (iii) el financiamiento de proyectos de alto impacto socioeconómico, dirigiendo una parte importante del financiamiento a GSN que tienen indicadores de pobreza más altos que la media nacional. Una vez finalizado el segundo programa se habrían logrado los siguientes resultados: (i) una ampliación y diversificación de los instrumentos financieros ofertados a GSN y a EPSP; (ii) una ampliación del mercado de GSN y EPSP; y (iii) inversiones con alto impacto socioeconómico en los GSN. También se estableció la medición de resultados en años posteriores al último desembolso de la operación, a fin de poder corroborar la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

La matriz de resultados del programa solo se modificó para sustituir un indicador producto por otros dos de mayor precisión y se eliminó un indicador de resultado, dado que un proyecto de transporte inicialmente planeado no fue financiado por la operación. Según el convenio de crédito entre BANOBRAS y el Gobierno del Estado de Yucatán, sería suscrito un segundo subpréstamo por US\$100 millones destinado a financiar el diseño e implementación de un Sistema integrado de Transporte en la ciudad de Mérida. Sin embargo, el gobierno del estado de Yucatán que asumió en el 2012 decidió excluir del financiamiento del Banco el Sistema Integrado de Transporte Urbano, que se financiaría a través del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) en el marco del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, cuyos objetivos han sido apoyar proyectos de transporte urbano contenidos en Planes Integrales de Movilidad Urbana Sustentable<sup>31</sup>. Los recursos inicialmente planeados para este proyecto fueron destinados al financiamiento de proyectos en otros sectores, entre lo que cabe destacar la planta de cogeneración de PEMEX y el fondeo del programa de créditos de BANOBRAS. Adicionalmente, vale destacar que los indicadores a nivel estatal solo se miden para el estado de Yucatán, ya que fue el único estado que finalmente contó con un programa integral apoyado con recursos de la operación<sup>32</sup>. Por el mismo motivo, el valor de mercado de los predios solo se mide para Mérida y Puerto Progreso, tal como establecido en la matriz de resultados original de programa.

La Tabla 1 a continuación muestra los cambios introducidos a la matriz de resultados, mientras que la Tabla 2 presenta los valores alcanzados, tanto por los indicadores de resultados como de productos.

<sup>31</sup> El Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo es un programa diseñado y actualmente en ejecución con financiamiento del Banco Mundial y requiere un aporte del 50% del costo por parte de los gobiernos beneficiarios del mismo.

<sup>32</sup> La matriz de resultados del programa también mencionaba de manera indicativa a Baja California y a Michoacán, pero que no materializaron intervenciones en dichos estados u otros.

**Tabla 1. Cambios en la Matriz de Resultados**

Sección de la Matriz de Resultados en la que se realizó cambios	Nombre del cambio	Tipo de cambio	Razón del cambio	Fecha de cambio	Fecha de cambio acordada con la Agencia Ejecutora
Resultados	Eliminación de resultado: Variación del tiempo promedio de traslado entre ambos extremos de corredores viales propuestos en cada ciudad beneficiaria del proyecto	Eliminación	Se eliminó el resultado dado que el proyecto transporte planeado no fue finalmente financiado por el préstamo	2013	2013
Productos	Sustitución de producto: Planes de Inversión Estatal aprobados por BANOBRAS bajo la CCLIP	Sustitución	Se sustituyó el producto para reflejar mejor los distintos tipos de subprestatarios. Los dos productos debajo fueron los adicionados en sustitución	2011	2011
Productos	Adición de producto: Proyectos de inversión en Empresas de Servicios Públicos	Adición	Se adicionó el producto para reflejar programas financiados a EPSP	2011	2011
Productos	Adición de producto: Proyectos de inversión en Gobiernos Subnacionales	Adición	Se adicionó el producto para reflejar programas financiados a GSN	2011	2011

**Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados**

Resultado/Indicador	Unidad de medida	Valor de línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real <sup>33</sup>		% alcanzado	Medios de verificación
Indicador #1: Porcentaje de proyectos de inversión por montos superiores a US\$1 millón de las tres dependencias estatales con mayor gasto que cuentan con 1 o más indicadores de resultados.	Porcentaje	0	2011	P P(a) A	50 50 60	120,00%	Informe de Consultor Independiente en base a información provista por el Estado
Indicador #2: Porcentaje de ingresos propios sobre el total de ingresos del estado (Yucatán)	Porcentaje	5.00	2011	P P(a) A	6,80 6,80 9,87	145,15%	Cuentas Públicas del Estado de Yucatán
Indicador #3: Porcentaje de los proyectos de inversión en el estado de Yucatán, mayores de US\$5 millones, que cuentan con análisis costo/beneficio	Porcentaje	0	2011	P P(a) A	75 75 92	126,66%	Informe de Consultor Independiente en base a información provista por el Estado

<sup>33</sup> Los valores alcanzados para los indicadores corresponden al año 2016, con excepción de los indicadores de resultado 1 y 3, que corresponden al año 2014, último año para el cual se cuenta con una medición.

Indicador #4: Valor de mercado promedio en cada ciudad beneficiaria del proyecto en el área de influencia de la inversión. (Centro Histórico de Mérida)	Pesos por metro cuadrado	797	2011	P P(a) A	877 877 3.821,85	435,79%	Leyes de Hacienda del Municipio de Mérida, Yucatán
Indicador #5: Valor de mercado promedio en el área de la inversión (Puerto Progreso)	Pesos por metro cuadrado	667	2011	P P(a) A	734 734 850	115,80%	Leyes de Ingresos del Municipio
Indicador #6: Reducción al final del proyecto de al menos 10% de emisiones de CO2 en las áreas de producción objeto de atención directa de los proyectos de gestión ambiental y cambio climático	Porcentaje	0	2011	P P(a) A	10 10 15.03	150,30%	Presentación del Gobierno del Estado de Yucatán
Indicador #7: Entidades de los GSN beneficiarios, prestando servicios públicos digitales, basada en su conexión a redes informáticas.	Número	0	2011	P P(a) A	1 1 23	2.300%	Informe de Consultor Independiente en base a información provista por el Estado

Producto	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Producto #1: Planes Estratégicos Institucionales asociados al presupuesto basado en resultados y al programa de inversión pública, incorporados en el presupuesto	Número	0	2011	P P(a) A	3 5 4	80,00%	Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán
Producto #2: Sistema de recaudación fiscal basado en plataforma de información, implantado	Número	0	2011	P P(a) A	1 1 1	100%	Secretaría de Administración y Finanzas del Estado
Producto #3: Unidad de Inversión Pública creada	Número	0	2011	P P(a) A	1 1 1	100%	Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán
Producto #4: Proyectos de inversión en Empresas de Servicios Públicos.	Número	0	2011	P P(a) A	1 1 1	100%	Solicitudes de desembolso
Producto #5: Proyectos de inversión en Gobiernos Subnacionales	Número	0	2011	P P(a) A	86 146 146	169,77%	Solicitudes de desembolso

Donde: P = Programación inicial; P (a) = Meta Anual Revisada; A = Actual.



En términos generales, los resultados alcanzados fueron positivos, superando casi todas las metas inicialmente establecidas. Entre los resultados alcanzados vale destacar: (i) el logro de los objetivos de fortalecimiento institucional, con el cumplimiento de la meta de recaudación de ingresos propios y las metas relacionadas con la evaluación de proyectos de inversión; (ii) el impacto del programa en los valores de los predios en el Centro Histórico de Mérida y en Puerto Progreso; y (iii) el completamiento de las redes digitales con tecnología Wimax, que han permitido conectar en red servicios gubernamentales, de educación y salud y de seguridad. Con relación a los productos, es importante mencionar: (i) el elevado número de municipios con niveles alto o medio de marginación que fueron atendidos por el programa; (ii) el cumplimiento de metas en Planes Estratégicos Institucionales con resultados vinculados a la implantación del presupuesto basado en resultados; y (iii) el fortalecimiento de las estructuras institucionales de gobierno, con la implantación de nuevos sistemas de planeación, formulación, seguimiento y evaluación de proyectos; y el fortalecimiento de la administración de ingresos propios.

### **c. Análisis de Atribución de Resultados**

Dados los objetivos del programa de contribuir al fortalecimiento de los GSN en las áreas de planificación, gestión fiscal y gestión de inversiones, así también como de contribuir a la mejora de la infraestructura pública y los servicios públicos, se identificaron productos de asistencia técnica y de financiamiento de inversiones, los cuales afectarían ciertos indicadores de resultado relacionados con los objetivos del programa. Los productos de asistencia técnica, señalados en la matriz de productos como 1 a 3, contribuyeron de manera directa con los resultados consignados como 1 a 3 de la Matriz de Resultados, y los resultados podrían considerarse enteramente atribuibles a la operación financiada por el Banco. Por su parte, los productos que hacen referencia al financiamiento de inversiones en GSN y EPSP (productos 4 y 5) se han reflejado en aumentos significativos en los valores inmobiliarios (resultados 4 y 5), reducción de los gases de efecto invernadero (resultado 6) y cobertura de servicios de internet a nivel regional a través de redes digitales Wimax (resultado 7).

Si bien no se previó al formularse la operación la realización de una evaluación de atribución de resultados, basado en evidencias de programas similares, es de esperarse que los productos financiados contribuyeron al cumplimiento de las metas productos, por las razones que se explican debajo.

Con relación a los productos de asistencia técnica, estos se implementaron exclusivamente en el marco del PRODESEY. Dado los objetivos de fortalecimiento de las áreas de planificación, gestión fiscal y gestión de inversiones, se apoyó en la implementación del PBR. Esto es importante ya la forma en la cual se elabora y ejecuta el presupuesto de un gobierno afecta el impacto de las políticas públicas. Si bien la literatura empírica rigurosa sobre los efectos del PBR es escasa, la evidencia parece indicar que en aquellos contextos donde se fortalece los sistemas de medición de resultados es posible usar dicha información para mejorar tanto la eficiencia productiva como de asignación de recursos en los presupuestos (Robinson y Bruni, 2005<sup>34</sup>). Adicionalmente, resulta importante la adecuación del proceso presupuestario y se requiere que como parte de la elaboración de presupuestos se vinculen los programas y proyectos a los objetivos y metas estratégicas (Marcel y otros, 2012<sup>35</sup>). Por este motivo se financió la elaboración de Planes Estratégicos Institucionales, asociados al presupuesto basado en resultados y al programa de inversión pública. Inicialmente se planeó realizar tres planes sectoriales, meta que

---

<sup>34</sup> Robinson, M. y Bruni, J. *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*. 2005. International Monetary Fund Working Paper 05/201.

<sup>35</sup> Marcel, M., Martínez, J.P. y Sanginés, M. *El presupuesto basado en resultados: una vía para mejorar el gasto público*. 2012. En el libro, Las Instituciones Fiscales del Mañana. Banco Interamericano de Desarrollo.

posteriormente se actualizó a cinco. Sin embargo, el Gobierno del Estado finalmente decidió estructurar su Plan Estatal de Desarrollo en cuatro programas sectoriales, en vez de cinco.

El impacto de las mejoras en los procesos de decisiones de inversión pública también ha tenido evidencias precisas en trabajos académicos y de los bancos multilaterales<sup>36</sup>. Varios estudios empíricos sobre la relación entre la inversión pública, la calidad de la infraestructura y el crecimiento confirman que el impacto económico y social de la inversión pública depende críticamente de su eficiencia, y muestran que el fortalecimiento de las instituciones de gestión de la inversión pública podría cerrar hasta dos tercios de las brechas de eficiencia (Calderón y Servén, 2004<sup>37</sup>; Berg y otros, 2012<sup>38</sup>). Adicionalmente, un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) encuentra que un aumento del uno por ciento del PIB en la inversión pública aumentaría la producción en 0,3 puntos porcentuales del PBI en los países en el cuartil inferior de eficiencia, y en un 0,6 por ciento para los países en el cuartil superior de eficiencia<sup>39</sup>. Este mismo estudio encuentra que países con instituciones más sólidas para la gestión de la inversión pública tienen inversiones más eficientes y productivas, con menos corrupción. Para fortalecer la gestión de la inversión pública, el programa financió la creación de la Unidad de Inversión Pública del estado.

Con relación al impacto sobre la autonomía de los GSN, estudios que incluyen evidencias empíricas y análisis econométricos han demostrado que existen ganancias netas que se obtienen sobre la eficiencia del gasto público, y en especial en la inversión pública, por el incremento del espacio fiscal para inversiones y una mayor independencia en las decisiones sobre el uso de los recursos públicos<sup>40</sup>. Por el contrario, las transferencias de los gobiernos centrales, en exceso sobre umbrales promedio de una muestra de países de la OCDE, pueden reducir los esfuerzos de recaudación de ingresos propios, aumentar el gasto de los gobiernos locales, e incrementar los déficits y el endeudamiento<sup>41</sup>. En el caso de México se ha encontrado en estos mismos trabajos que el sistema de transferencias, tal como había operado hasta las últimas reformas hacendarias y de disciplina fiscal, tenía un comportamiento procíclico sobre el gasto de los GSN y desestabilizador de los ingresos propios de estos últimos. Esto cambia positivamente con una estrategia específica que privilegia el crecimiento de la autonomía fiscal, tal como se hizo en el programa ME-L1059<sup>42</sup>. Para incrementar la recaudación de ingresos propios, se apoyó en la creación de la Agencia de Administración Fiscal de Yucatán, la es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Administración y Finanzas del estado, con autonomía técnica y presupuestal. En las últimas décadas se ha venido observando en el mundo un incremento en el número de agencias tributarias semiautónomas, con la finalidad de reducir los problemas de gestión administrativa y de gobernanza corporativa (Crandall, 2010<sup>43</sup>). Si bien no existen estudios empíricos que demuestren que modelos semiautónomos de agencias tributarias afectan de manera positiva el nivel de recaudación, las percepciones subjetivas de los agentes involucrados

---

<sup>36</sup> Aschauer, D. *Is Public Expenditure Productive?* Journal of Monetary Economics, 1989, vol. 23, issue 2, 177-200.

<sup>37</sup> Calderón, C. y Servén, L. *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*. 2004. Policy Research working Paper 4914. Banco Mundial.

<sup>38</sup> Berg, A., Portillo, R., Buffie, E., Pattillo, C. y Zanna, L., *Public Investment, Growth, and Debt Sustainability: Putting Together the Pieces* 2012. International Monetary Fund Working Paper WP/12/144.

<sup>39</sup> International Monetary Fund. *Making Public Investment More Efficient*. 2015.

<sup>40</sup> Blöchliger, H. y Petzold, O. *Taxes or Grants: What Revenue Source for Sub-Central Governments?* 2009. OECD.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Para una discusión sobre la eficiencia de los impuestos de los gobiernos locales y su relación con el sistema de transferencias en México ver Fretes Cibils, V, Ter Minassian, T. *Descentralizando los Ingresos Fiscales en América Latina. Por qué y Cómo*, Capítulo 6. BID, 2016.

<sup>43</sup> Crandall, W. *Revenue Administration: Autonomy in Tax Administration and the Revenue Authority Model*. 2010. FMI.

en este tipo de agencias indican que sí existe un efecto positivo. Un estudio del FMI de 2006<sup>44</sup>), el cual se basó en la aplicación de un cuestionario subjetivo a funcionarios altamente capacitados de agencias tributarias semiautónomas, encuentra percepciones de elevados impactos en la recaudación de ingresos tributarios<sup>45</sup>.

Con relación al impacto de los productos del componente de inversión, se buscó financiar proyectos con alta rentabilidad que mejorasen la infraestructura pública o los servicios públicos. En el marco del PRODESEY, las principales inversiones en infraestructura física financiada fueron la revitalización del centro histórico de Mérida y de la zona costera de Puerto Progreso y la Red Estatal de Servicios de banda ancha. En relación con las inversiones en desarrollo urbano, las evaluaciones realizadas por el propio Banco sobre proyectos de regeneración urbana, incluyendo revitalización de centros históricos, como ha sido el caso de Mérida en este programa, han mostrado impactos y resultados positivos en términos de sustentabilidad de los espacios urbanos intervenidos y competitividad de las ciudades<sup>46</sup>. Evaluaciones de impacto realizadas en México también muestran un impacto positivo de la inversión en infraestructura, como las realizadas en Mérida y en Puerto Progreso, en el valor de los inmuebles<sup>47</sup>. Por su parte, el impacto positivo de los programas de asistencia técnica y fortalecimiento institucional en el desempeño de las administraciones locales ha sido también documentado por la Oficina de Evaluación y Supervisión en la evaluación de las estrategias de país<sup>48</sup>.

En lo referente a los proyectos de gestión ambiental y cambio climático, el gobierno del Estado de Yucatán realizó un estudio no publicado utilizando una metodología de Naciones Unidas denominada AMS III.D<sup>49</sup>. De la aplicación de dicha metodología al proyecto de biodigestores en granjas porcinas se obtuvo una medición técnica de reducción de las emisiones en un 15,03%.

Con respecto a la Red Estatal de Servicios de banda ancha, si bien no hay estudios específicos sobre penetración de banda ancha y productividad del sector público, estudios de carácter más global han encontrado efectos positivos. Por ejemplo, un estudio del Banco<sup>50</sup> encontró que un aumento del 10% en la penetración de servicios de banda ancha en la Región lleva asociado un incremento promedio del 3,2% del PIB y un aumento de la productividad de 2,6 puntos porcentuales. Adicionalmente, según un de IBM<sup>51</sup>, por cada euro público invertido en TIC en la Unión Europea se genera una inversión de 7 euros por parte del sector privado, y por cada empleo directo que se crea en el sector TIC, se generan otros 6 empleos inducidos.

Con relación el resto de las inversiones en GSN, relacionadas con el programa BANOBRAS-FAIS, una evaluación de impacto realizada al programa Integral de Atención a la Pobreza Urbana (2569/OC-ME)<sup>52</sup>, programa que financia obras de infraestructura social en municipios de características muy similares a las atendidas por el programa BANOBRAS-FAIS,

---

<sup>44</sup> FMI. *Revenue Authorities: Issues and Problems in Evaluating Their Success*. 2006. WP/06/204.

<sup>45</sup> El impacto promedio reportado se de 8,11, en una escala de 0 a 10.

<sup>46</sup> Cuenin, F. *Patrimonio Cultural y Desarrollo Socio Económico: la recuperación de Áreas Centrales Históricas*. 2009. BID.

<sup>47</sup> McIntosh, C., Alegría, T., Ordóñez, G. y Zenteno, R. *The Neighborhood Impacts of Local Infrastructure Investment: Evidence from Mexico*. 2017. Esta evaluación de impacto con inversiones asignadas aleatoriamente, creando grupos de tratamientos y de control, encuentra un incremento de dos dólares en los precios de inmuebles por cada dólar invertido en infraestructura local.

<sup>48</sup> Oficina de Evaluación y Supervisión, *México: Evaluación de Programa de País 2007-2011*. 2013. BID.

<sup>49</sup> Ver <https://cdm.unfccc.int/methodologies/DB/H9DVS2407GEZQYLYNWUX23YS6G4RC>.

<sup>50</sup> García Zeballos, A. y López-Riba, R. *Socioeconomic Impact of Broadband in Latin American and Caribbean Countries*. 2009. BID

<sup>51</sup> IBM. *Global Location Trends*, Annual Report 2007.

<sup>52</sup> La evaluación de impacto utilizó una metodología de diferencias en diferencias entre un grupo de intervención y otro de control, seleccionados aleatoriamente. Colegio de la Frontera Norte y Universidad de California en San Diego, *Evaluación de Impacto del Programa Integral de Atención a la Pobreza Urbana (Hábitat)*, 2009-2012. 2014.

encontró que por cada dólar invertido en agua, drenaje, alcantarillado, saneamiento y urbanización (alumbrado público, pavimentación urbana, equipamiento urbano y otros), el valor de la propiedad se incrementaba en una relación de 2,31 por dólar invertido. Adicionalmente, se encontró que en el grupo de tratamiento se logró un incremento porcentual de 0,24, 2,15 y 0,24 en servicios de agua, drenaje y luz eléctrica respectivamente, frente al grupo de control.

Finalmente, en lo referente a la planta de cogeneración eléctrica de PEMEX en Tabasco existen antecedentes y estudios de numerosas plantas con similar tecnología que establecen que los sistemas de cogeneración que producen energía eléctrica y vapor simultáneamente dan por resultado esquemas mucho más eficientes que los independientes. Las diferencias de eficiencias pueden llegar hasta un 40%, lo que representa importantes ahorros en los costos de operación<sup>53</sup>.

#### **d. Resultados Imprevistos**

No se produjeron resultados imprevistos en esta operación.

### **3.3 Eficiencia**

El plan de monitoreo y evaluación establecía que la evaluación del programa se centraría en verificar: (i) los beneficios económicos y sociales derivados de los subpréstamos para los GSN (tomando como ejemplo la Metodología de Análisis de Costo-Beneficio utilizada para evaluar el proyecto de desarrollo sostenible de Yucatán); y (ii) los indicadores de resultado definidos en la Matriz de Resultados. El Plan de Monitoreo y Evaluación de la operación ME-L1059 indica que “el análisis costo-beneficio ex ante y la línea de base de cada uno de los componentes de los subpréstamos, serán comparados con los indicadores finales de resultados y un análisis costo-beneficio final una vez terminado cada proyecto. De acuerdo con el Plan de Monitoreo y Seguimiento acordado con BANOBRAS, las responsabilidades sobre las evaluaciones ex post quedaron bajo la órbita de los subprestatarios. Dado que no se pudieron conseguir las evaluaciones ex post de los subprestatarios, a continuación se describen ciertos aspectos relevantes relacionados con la eficiencia del programa.

**Programa de Desarrollo Sustentable del Estado de Yucatán:** En el caso del programa de inversiones en el estado de Yucatán se adoptó el criterio de financiar proyectos urbanos a partir del flujo de los recursos que generan los proyectos, ya sea por el incremento de recaudaciones impositivas u otros mecanismos que permitirían garantizar un flujo positivo de ingresos. En el total del subprograma, originalmente, se realizaron estimaciones ex-ante de las tasas de retorno, y se obtuvo una tasa interna de retorno por toda la operación del 112%, determinada fundamentalmente por los beneficios que generaban los bienes semi-públicos y el aumento de la recaudación del estado. En el caso de las inversiones realizadas en el centro histórico de Mérida, bajo el proyecto de renovación urbana ex ante se estimó una tasa interna de retorno de 15%, consecuencia del incremento en el valor de los predios. Como consecuencia de la revisión del diseño de los proyectos, en los cuales el equipo de proyecto del Banco tuvo activa participación, los costos de los proyectos que no sufrieron importantes variaciones entre lo originalmente presupuestado y lo ejecutado. Asumiendo que los costos del proyecto se mantuvieron constantes, la [tasa interna de retorno ex post](#) obtenida fue del 99,5%. Solo con sobrecostos de 410% en todos los periodos se obtendría una tasa interna de retorno igual a la de la evaluación ex-ante. Realizando un análisis similar para Puerto Progreso se obtiene una [tasa interna de retorno ex post](#) del 31,1%, levemente inferior a la obtenida en la evaluación ex ante, la cual fue de 39%. Finalmente, la [tasa interna de retorno para las actividades de](#)

---

<sup>53</sup> Alcaraz Calderón, A.M., González Santaló, J. M.; Morales Olivas, D., García, H., García Valenzuela, E. y Salguero Neri, E. *Evaluación de Arreglos para cogeneración*. 2014. Instituto de Investigaciones Eléctricas. Boletín IIE, enero-marzo-2014.

[fortalecimiento de la gestión financiera pública](#) fue de 591%, superior a la tasa de 255% obtenida en la evaluación ex ante.

Por otro lado, como consecuencia del fortalecimiento de la administración tributaria, se sobrepasaron las metas de recaudación de ingresos propios establecidas en la Matriz de Resultados (6,8% planeado, 9,39% final en 2016). Estos resultados positivos y elevados, y la ausencia de sobrecostos en las actividades financiadas, permiten pensar que la intervención del Programa fue eficiente.

**Inversiones en servicios y obras en GSN.** Si bien no se realizó una evaluación ex post de los proyectos de inversión en GSN financiados por el programa, es de esperar que dichas inversiones hayan sido eficientes. En el marco de una evaluación de medio término de la tercera operación de la CCLIP (ME-L1111), se realizó una [evaluación ex post](#) sobre una muestra de proyectos representativos<sup>54</sup>, los cuales son muy similares a los financiados por la segunda operación de la CCLIP. Los resultados obtenidos en la evaluación de medio término muestran ratios agregados de beneficio-costos mayores a uno para los diferentes servicios y localizaciones en las que se realizaron las intervenciones financiadas. Del análisis realizado se obtuvo que, para el conjunto de todas las inversiones en caminos rurales, agua potable y drenaje, electrificación, y desarrollo urbano, la ratio entre el valor presente de los beneficios y los costos, utilizando una tasa de descuento del 12%, fue de 1,52, 1,27, 1,25, y 1,22, respectivamente.

**Inversiones de EPSP.** En el caso de la planta de cogeneración de PEMEX, las disposiciones contenidas en el ROP indicaban que no requería realizar el análisis costo beneficio<sup>55</sup>. Si bien no se cuenta con dicho análisis, existen antecedentes y estudios de numerosas plantas con similar tecnología realizadas por el Banco. Por ejemplo, la operación ME-L1172 “Programa Financiero para la Inversión y Gestión de Riesgos en Proyectos de Gas y Energía Renovable”, contiene el cálculo de VAN para 5 plantas de cogeneración de 50 Mw con valores positivos que alcanzan los US\$266,88 millones. Vale mencionar que el costo total, incluyendo los sistemas de transmisión, ha sido de US\$640 millones, y que el contrato se adjudicó a favor del prestador de servicios cuya propuesta económica ofreció el menor Precio Unitario Nivelado de Generación. Durante la etapa de desarrollo de las instalaciones, Pemex no efectuó pago alguno y una vez iniciada la prestación de los servicios, de manera mensual el proveedor comenzó a recibir como pago total la suma de la tarifa por prestación del servicio de energía eléctrica más la tarifa por prestación del servicio de entrega de vapor.

La Tabla 3 a continuación resume los costos del proyecto, el cual incorpora solamente lo correspondiente al financiamiento del Banco. Las actividades de asistencia técnica fueron financiadas con recursos de cooperación técnica del PRODEV, así también como con recursos propios de los estados.

---

<sup>54</sup> Se tomó una muestra de proyectos de 42 proyectos en tres estados y 13 municipios. En la selección de la muestra se priorizaron los estados con mayor número de proyectos financiados, el tamaño del proyecto, la seguridad en el municipio y la proximidad geográfica entre los proyectos.

<sup>55</sup> El ROP estableció lo siguiente: Cuando el subprestatario sea una EPSP, no se requerirá el estudio de evaluación socioeconómica del o de los proyectos que integren su PI.

**Tabla 3 Costos del Proyecto**

**1** Asistencia técnica a los Gobiernos Subnacionales

Component Revised Cost

**0**

	Outputs		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cost
1.1	Planes Estratégicos Institucionales (PEI) asociados al presupuesto basado en resultados y al programa de inversión pública, incorporados en el presupuesto	P	-	-	-	1,400,000	750,000	-	2,150,000
		P(a)	-	-	-	0	0	-	0
		A	-	-	-	-	-	-	0
1.2	Sistema de recaudación fiscal basado en plataforma de información, implantado.	P	-	-	-	4,000,000	-	-	4,000,000
		P(a)	-	-	-	0	-	-	0
		A	-	-	-	-	-	-	0
1.3	Unidad de Inversión Pública creada.	P	-	-	0	1,850,000	-	-	1,850,000
		P(a)	-	0	0	0	-	-	0
		A	-	-	-	-	-	-	0


**2** Cartera de inversiones en servicios y obras en Gobiernos Subnacionales

Component Revised Cost

**289,813,000**

	Outputs		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cost
2.1	Proyectos de inversión en Empresas de Servicios Públicos	P	72,000,000	65,890,000	-	-	-	-	137,890,000
		P(a)	-	55,000,000	-	-	-	-	127,000,000
		A	72,000,000	65,890,000	9,297,000	-	-	-	147,187,000
2.2	Proyectos de inversión en Gobiernos Subnacionales	P	-	-	6,125,000	65,090,000	80,000,000	12,895,000	164,110,000
		P(a)	-	25,000,000	6,125,000	12,813,000	0	0	162,813,000
		A	-	-	150,000,577	12,812,423	-	-	162,813,000

Other Costs	Cost
-------------	------

 Total Costs include inactive outputs

Total		2011	2012	2013	2014	2015	2016	Cost
Total cost	P	72,000,000	65,890,000	6,125,000	72,340,000	80,750,000	12,895,000	310,000,000
	P(a)	0	80,000,000	6,125,000	12,813,000	0	0	289,813,000
	A	72,000,000	65,890,000	159,297,577	12,812,423	0	0	310,000,000

### 3.4 Sostenibilidad

Al momento de la preparación y aprobación del programa, los riesgos inicialmente incorporados a la propuesta de préstamo indicaban que se debían considerar dos factores: (i) la disponibilidad de fondos públicos para el mantenimiento de las inversiones; y (ii) voluntad política para mantener las mejoras institucionales que logre el programa.

El riesgo de disponibilidad de recursos no se materializó en el caso de Yucatán, como consecuencia del importante incremento en la recaudación de ingresos propios y por las mayores transferencias del gobierno federal. Estas mayores transferencias son en gran medida consecuencia de la reforma hacendaria de 2013, que conllevó a un fuerte incremento de la recaudación a nivel federal, por lo que los estados y municipios se vieron favorecidos por mayores ingresos por transferencias. Estas mayores transferencias también beneficiaron al resto de los municipios financiados por el programa. Adicionalmente, algunos de estos municipios recibieron el apoyo de Programa de Modernización Catastral de BANOBRAS, el cual contó con el apoyo del Banco en su etapa de diseño. El Programa de Modernización Catastral tiene como objetivo principal el incremento de la recaudación del impuesto predial en los municipios. Este programa ha mostrado ser muy efectivo. En los 25 municipios que en 2013 habían concluido su participación en el Programa, el incremento promedio de su recaudación del impuesto predial fue de 41,2%<sup>56</sup>. Esta iniciativa de modernización de catastros ha continuado por parte del Prestatario. Por otro lado, es importante mencionar que, en abril de 2016, el Gobierno de México promulgó la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Esta Ley tiene como objetivo principal fomentar la sostenibilidad de las finanzas públicas de los gobiernos estatales y municipales, estableciendo medidas para un uso más eficiente de los recursos públicos y poniendo en marcha un sistema de alertas que coadyuve a la identificación de los GSN con niveles de endeudamiento que pusieran en riesgo su sostenibilidad fiscal. La efectiva implementación de esta ley reducirá el riesgo de disponibilidad de recursos. Si bien no se materializó el riesgo de disponibilidad de recursos, y este no se vislumbra actualmente como un riesgo probable en el futuro, persiste el riesgo del no mantenimiento de las inversiones financiadas en los GSN, vía el fondeo del programa de préstamos de BANOBRAS. Esto es principalmente consecuencia del sesgo que existe en las distintas administraciones de destinar recursos para el financiamiento de obras nuevas, de mayor visibilidad, en vez de destinarlos al mantenimiento a las obras ya realizadas.

El riesgo de voluntad política para mantener las mejoras institucionales que logre el programa no se materializó. Tanto la Unidad de Inversiones del Estado de Yucatán como la Agencia de Administración Fiscal de Yucatán continúan en funcionamiento y el estado continúa con sus prácticas de presupuestación por resultados y análisis de proyectos de inversión. No se espera una reversión de estos logros.

Finalmente, al momento de realizar este informe, no se vislumbraban riesgos adicionales al ya mencionado de no mantenimiento de las inversiones financiadas vía el fondeo del programa préstamos de BANOBRAS. En el caso del Programa de Yucatán, el centro histórico de Mérida continúa su importante consolidación y el puerto de Progreso acaba de ser declarado zona económica especial por el gobierno federal, por lo que se espera un fuerte desarrollo de este ayuntamiento. Por otra parte, las actividades de apoyo a la gestión financiera pública se encuentran consolidadas, la red Wimax es ampliamente utilizada, y no se espera una reversión

---

<sup>56</sup> Las acciones de este programa consisten en (i) la adecuación de infraestructura y adquisición de equipo de cómputo necesario para las tareas relacionadas con el catastro; (ii) la actualización del padrón catastral y la información cartográfica; (iii) el fortalecimiento de los sistemas de gestión catastral; y (iv) el fortalecimiento de la capacidad institucional y la capacitación de los funcionarios. BANOBRAS, Informe Anual 2015.

en los logros alcanzados. En el caso de las entidades fortalecidas para propósitos específicos del planeamiento y la ejecución de las inversiones, existe el riesgo que éstas sean utilizadas por encima de sus capacidades para otras funciones dadas sus altas capacidades, como ya está ocurriendo, dando seguimiento a tareas propias de otras entidades o secretarías. Esto compromete su capacidad de respuesta a sus tareas específicas. Por otra parte, el gobierno de Yucatán continúa apoyando a los productores porcinos con asistencia técnica, por lo que tampoco se prevén riesgos para estas inversiones. Finalmente, la planta de cogeneración de PEMEX se encuentra operando eficientemente y no se prevén riesgos en su funcionamiento y resultados.

#### **IV. CRITERIOS NO CENTRALES**

##### **4.1 Alineación Estratégica**

El programa fue consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (GN-2788-5) y contribuyó a atender los siguientes desafíos para el desarrollo: (i) exclusión social y desigualdad, a través de las inversiones en infraestructura en áreas urbanas con elevados niveles de pobreza; y (ii) productividad e innovación, a través del financiamiento de la planta de cogeneración de PEMEX. El programa también fue compatible con el área transversal de Instituciones y Estado de Derecho, por medio del fortalecimiento de las funciones de recaudación de ingresos propios, presupuestación y gestión de la inversión pública, y con el área de cambio climático y sostenibilidad ambiental, por el trabajo en las granjas porcinas y en PEMEX.

El programa también se alineó con la prioridad sectorial de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2), al apoyar la creación de una unidad para la gestión de la inversión pública y la creación de una agencia de administración fiscal, y la Estrategia de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático, y de Energía Sostenible y Renovable (GN-2609-1), por las razones ya mencionadas.

El programa también fue consistente con el Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales (GN-2813-3), al fortalecer las funciones centrales de los gobiernos para promover la eficacia de las políticas públicas y mejorar la provisión pública de servicios al ciudadano, a través de la implementación del PBR y el fortalecimiento de la gestión de la inversión pública. Asimismo, fue consistente con el Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda (GN-2732-2), que identifica las intervenciones urbanas integrales como una de las líneas de acción operativas del Banco.

Adicionalmente, el proyecto estuvo alineado a la EBP 2010-2012 (GN-2595-1), y sus respectivas actualizaciones, y a la EBP 2013-2018 (GN-2749). El programa incidió de manera directa en algunos de los objetivos y resultados estratégicos de la EBP 2010-2012, al apoyar formulación de proyectos de inversión pública a subnacional y con el sector privado; el desarrollo de alianzas estratégicas con las intermediarias financieras; y la continuidad del trabajo con GSN<sup>57</sup>. En lo relacionado con la EBP 2013-2018, el programa contribuyó en las áreas prioritarias de

---

<sup>57</sup> Las intervenciones del programa en dichos sectores contribuyeron a los siguientes indicadores de la EBP: cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, aumento de la recaudación de los GSN, porcentaje de los gobiernos estatales que utiliza clasificadores armonizados definidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable en la elaboración del presupuesto del estado, y gasto en inversión como porcentaje del gasto total de los gobiernos estatales.



productividad, a través del sector de gestión pública, y de desarrollo territorial, a través de los sectores de desarrollo urbano y de cambio climático<sup>58</sup>.

## **4.2 Monitoreo y Evaluación**

### **a. Diseño del M&E**

El Plan de Monitoreo y Evaluación del Proyecto contempló que las actividades de monitoreo serían continuas, a través de informes de progreso semestrales que presentará BANOBRAS y de reuniones con el Banco en las cuales se evaluarían, entre otros aspectos: (i) operaciones estructuradas, aprobadas y comprometidas; (ii) progreso en el cumplimiento de los desembolsos; (iii) análisis de las inversiones de los GSN; y (iv) revisión de los indicadores de resultados contenidos en la Matriz de Resultados del programa.

En lo referente a la evaluación, se acordó realizar una evaluación intermedia dentro de los primeros 24 meses de ejecución o una vez comprometido el 50% de la operación para verificar el avance de la ejecución y el cumplimiento de los objetivos. Adicionalmente se estableció que los subprestatarios serán responsables de la evaluación ex post de sus respectivos subpréstamos.

### **b. Implementación del M&E**

En BANOBRAS se implementó el monitoreo y evaluación mediante sus sistemas y plataformas tecnológicas de la organización. Sin embargo, en lo referente al seguimiento de los indicadores incluidos en la matriz de resultados del programa, la información disponible en los sistemas de BANOBRAS resultó insuficiente. Adicionalmente, las evaluaciones obligatorias para los subprestatarios, que debían presentarse a la finalización de los proyectos, no llegaron a conocimiento del equipo del Banco<sup>59</sup>. Vale destacar además que la participación ciudadana, aunque muy relevante en la preparación del programa por el diálogo que mantuvo el equipo del Banco con entidades y actores sociales relevantes en las decisiones sobre proyectos, no fue igualmente estimulada por los sub-prestatarios durante la ejecución. Esto último es también importante en el marco de las herramientas de rendición de cuentas y la información ciudadana.

### **c. Utilización del M&E**

Los distintos instrumentos de monitoreo fueron utilizados para el seguimiento del programa, resultando particularmente útiles los informes semestrales, las misiones de supervisión y las visitas de inspección. Como resultado del uso de estos instrumentos se identificó la necesidad de reducir el alcance del PRODESEY y de redireccionar recursos del préstamo para proyectos en otros GSN.

Por otro lado, las lecciones obtenidas en materia de seguimiento y evaluación han servido para la formulación de la tercera operación del CCLIP (ME-L1111) y para continuar el proceso de mejora de las Reglas de Operación, a fin de mejorar la eficacia de las operaciones que integran la CCLIP.

---

<sup>58</sup> Las intervenciones del programa en dichos sectores contribuyeron a los siguientes indicadores de la EBP: ingresos propios subnacionales como porcentaje del PIB, SEP-PRODEV, porcentaje de vivienda con rezago cualitativo, y número de municipios altamente vulnerables atendidos con instrumentos de planeación o financiamiento promovidos por el Banco a nivel regional.

<sup>59</sup> Estos informes no eran obligatorios para los proyectos financiados bajo la modalidad de cartera originada, por el costo que hubiesen representado estas evaluaciones con relación a los montos de inversión que se comprometían bajo esta modalidad de créditos.

### **4.3 Uso de Sistemas de Países**

Las normas operativas que rigieron la ejecución del programa se definieron en el ROP acordado entre el Banco y BANOBRAS, y fueron consistentes con las normas y políticas de BANOBRAS y del Banco<sup>60</sup>. A su vez, BANOBRAS en su calidad de Prestatario y Ejecutor actuó vigilando el cumplimiento de las normas y políticas acordadas entre el BID y el gobierno mexicano, a fin de coadyuvar en la correcta elegibilidad de los gastos. Las adquisiciones de bienes, obras y la contratación de servicios de consultores del programa fueron realizadas de conformidad con las políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9). Al momento de la puesta en marcha del programa se habían aprobado los documentos estandarizados de adquisiciones acordados entre el Banco, con la Secretaría de la Función Pública y el Banco Mundial (BM), lo cual facilitó la aplicación de las políticas y procedimientos del Banco y el monitoreo a través de plataformas electrónicas de adquisiciones del gobierno lo que ha contribuido a la transparencia y el fortalecimiento de los sistemas de control internos. Los controles y verificaciones por parte del Banco de las obras financiadas por el mecanismo de cartera originada se realizaron por muestreo y ex post. Para operaciones con EPSP, las adquisiciones de bienes y obras se efectuaron siguiendo las políticas del Banco del Documento GN-2349-9. Los estados financieros de BANOBRAS son publicados en su página de internet, por lo que no ha sido necesario requerir su presentación como un cumplimiento en las cláusulas del Contrato.

### **4.4 Salvaguardias Ambientales y Sociales**

Según la Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703), esta operación no requirió clasificación, por ser una operación de intermediación financiera. Las salvaguardias ambientales y sociales fueron análogas a las indicadas en el capítulo XIII y anexos 1 y 2 del Manual Operativo del primer programa (ME-L1017). Se acordó con BANOBRAS mantener los mecanismos de gestión ambiental y social aplicables a la línea CCLIP : (i) la aplicación de una lista de actividades no financiadas detallada en el ROP; (ii) la presentación al Banco de las manifestaciones de impacto ambiental y su resolutive correspondiente de toda nueva operación de alto y mediano riesgo (categorías A y B de acuerdo a la OP-703) para consulta y acuerdo en cuanto a las medidas a tomar; y (iii) el cumplimiento de las disposiciones sociales y ambientales de la legislación nacional y las políticas relevantes del Banco por parte de los subprestatarios. En la ejecución de obras urbanas, se han mitigado los riesgos socioambientales, el radio de influencia de dichos riesgos e impactos, y la temporalidad de los mismos, con particular atención a la posible afectación de poblaciones humanas, así como el impacto en hábitats naturales de relevancia ecológica y sitios culturales. El programa, por último, financió inversiones que permitieron una reducción de gases de efecto invernadero, con efectos ambientales positivos.

## **V. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

A continuación, se incluyen una serie de lecciones aprendidas y recomendaciones identificadas

---

<sup>60</sup> El artículo 11 de la Ley Orgánica de BANOBRAS establece que el gobierno federal responderá en todo tiempo de las operaciones pasivas concertadas por la institución con personas físicas o morales nacionales y con instituciones del extranjero privadas, gubernamentales e intergubernamentales. La contabilidad de BANOBRAS se lleva a cabo en el Sistema de Contabilidad Financiera y para efectos contables, BANOBRAS registra de acuerdo con el Clasificador por Objeto del Gasto aplicable a la Administración Pública Federal, el cual es de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. BANOBRAS cuenta con un departamento de Contraloría y del Órgano Interno de Control y para el control externo, BANOBRAS es auditado por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Auditoría Superior de la Federación, y auditores externos. En materia de transparencia, también deben presentar los reportes que requiera la Secretaría de la Función Pública.

en el marco de ejecución del proyecto.

## **5.1 Dimensión Técnica Sectorial**

**Ingresos propios.** La experiencia mexicana realizada con apoyo del Banco y BANOBRAS ha mostrado el éxito logrado en materia de incremento de las recaudaciones tanto en estados como en municipios, y la necesidad de seguir trabajando en incrementar la recaudación a nivel subnacional para poder cubrir las crecientes responsabilidades de gasto, ampliar los espacios fiscales para inversión y aumentar el nivel de autonomía en materia de decisiones y asignación de recursos con base en prioridades de inversión. En este sentido, los estudios apoyados por el PRODEV en cinco estados mexicanos y en varios municipios han mostrado que existen debilidades en las capacidades para tasar, cobrar y recuperar deudas de las administraciones tributarias locales. Entre las acciones tomadas en las cooperaciones técnicas y los préstamos de la CCLIP, y que deberían ser tenidas en cuenta en futuras operaciones del Banco con el fin de fortalecer la capacidad de administración tributaria de los GSN, se incluyen la creación y fortalecimiento de agencias tributarias desconcentradas, la modernización de los catastros y los planes para reducir la morosidad en los impuestos a través del fortalecimiento de las auditorías y mecanismos de inspección. Dada la brecha en el desempeño recaudatorio, en particular con respecto al impuesto predial, se hace necesario continuar fortaleciendo la cultura de pago y realizar las inversiones institucionales necesarias para acercar la recaudación en GSN a su potencial.

**Acceso al financiamiento.** El apoyo del Banco a los GSN y EPSP, iniciado con el FORTEM y continuado con los préstamos de la CCLIP, posibilitó la mejora de sus calificaciones crediticias, mejorando también las condiciones de acceso a los mercados de capitales. Se puede observar que las calificadoras valoran positivamente la capacidad de los GSN de generación de ingresos propios, su gestión presupuestaria, su sistema de planificación de inversiones y su gestión de endeudamiento. Estas acciones contribuyen a crear un más sólido desempeño financiero de las entidades beneficiarias y pueden repercutir en una mejora en la calificación crediticia de los estados y municipios atendidos. Es recomendable que el Banco traslade estos logros a operaciones similares en otros países de la Región y en el caso de México, fortalezca este apoyo, actualmente estimulado por las reformas hacendarias iniciadas en el 2009 y las normas legales sobre disciplina fiscal aprobadas en el 2016, aplicables a todos los niveles de gobierno y empresas de servicios públicos. Desde 2014 México ha comenzado a implementar mecanismos innovadores que permiten aglutinar municipios pequeños en una sola operación de financiamiento y afectar las transferencias federales para el repago del financiamiento. Este mecanismo ha permitido que municipios que por sí solos probablemente no hubiesen conseguido financiamiento, sí lo consiguieran. Si bien estas experiencias son alentadoras es importante que estos mecanismos tengan una estrecha supervisión del gobierno central, incluyendo un análisis de sostenibilidad fiscal de los GSN. Además, la afectación de transferencias federales requiere un marco regulatorio sólido en materia de transacciones garantizadas para asegurar la eficacia de las garantías constituidas.

**Monitoreo y evaluación.** Aun cuando los sistemas de BANOBRAS utilizados para el seguimiento de sus préstamos es confiable en términos de la información sobre uso de los recursos y el estado de los subpréstamos, aún está pendiente el desarrollo e implementación de alternativas que permitan un seguimiento de los resultados alcanzados como consecuencia de los créditos otorgados. Tampoco se recopilan las evaluaciones que realizan los prestatarios de los proyectos financiados con los recursos de préstamo. Esta deficiencia podría atenderse en parte mediante la realización de estudios periódicos sobre muestras de proyectos. También sería recomendable realizar evaluaciones de impacto, al menos de los proyectos más frecuentemente financiados, utilizando metodologías apropiadas experimentales o cuasi experimentales.

**Complementación con los programas federales.** La concepción y diseño de un proyecto formulado con base en los planes de desarrollo y prioridades locales, y con beneficios probados mediante metodologías apropiadas de evaluación, son atractivos para su inserción en los programas de las administraciones locales y EPSP y fuentes de financiamiento gubernamentales. Sin embargo, dada la experiencia del programa, en el futuro, las decisiones sobre las prioridades de inversión deberían coordinarse con las autoridades federales para impedir estos solapamientos y costos en los que se incurre con la cancelación de componentes. Ventajosamente, la flexibilidad de la CCLIP aplicada en la operación de préstamo ha posibilitado reasignar recursos no comprometidos por la presencia simultánea de financiamientos federales al componente de inversiones en municipios con altos niveles de marginación, igualmente costo eficientes.

## **5.2 Dimensiones organizacional y gerencial**

**Unidades ejecutoras.** La ejecución del programa ha sido satisfactoria y la experiencia aquilatada en programas anteriores con BANOBRAS ha garantizado una implementación en tiempo del programa. En el caso del PRODESEY, el apoyo de las cooperaciones técnicas del PRODEV y el enfoque de trabajo de un equipo multi-sectorial integrado en una labor conjunta de apoyo técnico por parte del Banco con sus respectivas contrapartes gubernamentales, ha resultado de importancia clave y generado gran valor agregado durante la preparación y ejecución del proyecto. Es importante anotar sin embargo que en la experiencia desarrollada durante el programa que financió el Banco y el seguimiento realizado a través de las visitas se han encontrado evidencias que, en algunos casos, las entidades fortalecidas para propósitos específicos del planeamiento y la ejecución de las inversiones del programa han sido utilizadas por encima de sus capacidades para otras funciones, dando seguimiento a tareas propias de otras entidades o secretarías de estado, lo que a su vez compromete su capacidad de respuesta y acarrea potenciales conflictos de interés.

**Ciclos políticos.** Debido a los tiempos diferentes del ciclo político y de elección de autoridades locales, es recomendable asegurar la coordinación efectiva entre las entidades municipales y estatales. Esto es indispensable para el éxito de planes de inversión que contemplan la intervención de ambos niveles de gobierno.

## **5.3 Dimensiones relacionadas con procesos públicos y actores**

**Participación ciudadana.** En varios documentos del Banco sobre el apoyo a los procesos de descentralización se ha señalado que “la descentralización no es condición necesaria para la mejora de la participación ciudadana, ya que existen otros factores de entorno que pueden resultar aún más importantes, tales como la competencia política, libertad de organización, educación y reducción de la pobreza. La descentralización contribuye, sin embargo, a incrementar el número de protagonistas políticos y ampliar el espacio para que los ciudadanos ganen experiencia”<sup>61</sup>. Durante la preparación el equipo del Banco interactuó con beneficiarios y organizaciones no gubernamentales, aunque ello no se continuó con igual intensidad como consecuencia de las modalidades adoptadas para el seguimiento del programa durante su ejecución. En futuras operaciones, el Banco debería contribuir a generar condiciones de entorno conducentes a una participación más eficaz, a través de consultas programadas y periódicas con organizaciones cívicas y actividades de capacitación, con atención a las expectativas e intereses de los actores involucrados.

---

<sup>61</sup> BID. Documento de Marco Sectorial de Descentralización y Gobiernos Subnacionales. División de Gestión Fiscal y Municipal. 2015.

#### **5.4 Dimensiones fiduciarias**

**Apoyo fiduciario.** No se presentaron problemas de índole fiduciario, como consecuencia de la experiencia del Banco en la ejecución de los programas anteriores y la coordinación con BANOBRAS. Tampoco se presentaron demoras en el inicio de la ejecución, como consecuencia de las cláusulas del contrato de préstamo que permitieron dar continuidad a los desembolsos del primero préstamo de la CCLIP. Los apoyos brindados por los equipos fiduciarios del Banco resultaron claves para que los beneficiarios de los subpréstamos pudieran cumplir con los compromisos adquiridos y los procedimientos normados en el ROP del programa.

#### **5.5 Gestión de Riesgo**

**Riesgos financieros.** Habiendo sido una operación de intermediación financiera, no se verificaron riesgos de cambio, tasas de interés o de crédito, por los mecanismos de cobertura utilizados por BANOBRAS para este tipo de operaciones y por la incorporación del mecanismo de la Facilidad de Financiamiento Flexible, que le permite al prestatario del Banco elegir opciones de amortización, siempre que la Vida Promedio Ponderada de los tramos no exceda la del préstamo original y el vencimiento original del préstamo no haya sido excedido. Esto permite un mejor manejo de los flujos de caja y de la exposición a los riesgos de mercado.

**Riesgos por cartera de proyectos.** El riesgo operativo que se planteó como consecuencia de la reducción de los montos prestados al estado de Yucatán se cubrió de manera casi inmediata en acuerdo con BANOBRAS mediante la reasignación a otros componentes del crédito, lo cual era posible por las características de global de crédito que tenía la operación. Mantener esta flexibilidad es importante para proyectos de intermediación financiera, basado en la demanda de posible subprestatarios.

**Tabla 3. Hallazgos y Recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 1: Aspectos Técnico-Sectoriales</b>	
Hallazgo #1: Existe espacio para continuar estimulando la capacidad de recaudación e ingresos propios de los GSN	Recomendación #1: Fortalecer la capacidad de recaudación tributaria mediante: la creación o fortalecimiento de agencias tributarias desconcentradas, la modernización de los catastros, y el fortalecimiento de las auditorías y mecanismos de inspección para reducir la morosidad en los impuestos a través
	Recomendación #2: Continuar fortaleciendo la cultura de pago y realizar las inversiones institucionales necesarias para acercar la recaudación subnacional a su potencial.
Hallazgo #2: El acceso al financiamiento de los mercados de capitales y <i>credit enhancement</i> puede alentar el fortalecimiento de la gestión hacendaria, a fin de obtener mejoras en la calificación crediticia, que reduzcan los costos de financiamiento	Recomendación # 3: Alentar en los gobiernos atendidos el fortalecimiento de la capacidad de generación de ingresos propios, de gestión presupuestaria, el sistema de planificación de inversiones y la gestión de endeudamiento.
	Recomendación #4: Perfeccionar e implementar mecanismos que permiten afectar las transferencias y aglutinar a municipios pequeños en una sola operación bajo una estrecha supervisión del gobierno central, incluyendo un análisis de sostenibilidad fiscal de los GSN.
Hallazgo #3: Necesidad de mejorar el monitoreo y evaluación de los resultados de las intervenciones.	Recomendación #5: Fortalecer los sistemas de seguimiento de resultados, llevar a cabo estudios periódicos sobre muestras seleccionadas para ello, e incentivar la participación ciudadana.
Hallazgo #4: Necesidad de coordinar los programas de financiamiento con los programas federales	Recomendación #6: Coordinar las decisiones de financiamiento de inversiones con las autoridades federales, para evitar solapamientos y costos en los que se incurre con la cancelación de componentes.
<b>Dimensión 2: Aspectos organizacionales y gerenciales</b>	
Hallazgo #5: Importancia del fortalecimiento de las entidades ejecutoras y de la concentración de las mismas en tareas específicas del programa	Recomendación #7: Dar seguimiento a las actividades realizadas por las entidades ejecutoras, para asegurar que no se compromete su capacidad de respuesta y no se producen potenciales conflictos de interés.
Hallazgo #6: Importancia de la sincronización de los tiempos de los ciclos políticos y de la elección de autoridades locales	Recomendación #8: Apoyar el diálogo entre las autoridades municipales y estatales, a fin de alentar una coordinación efectiva para el éxito de planes de inversión que contemplan la intervención de ambos niveles de gobierno.
<b>Dimensión 3: Aspectos relacionados con procesos públicos y actores</b>	
Hallazgo #7: Necesidad de alentar la participación ciudadana	Recomendación #9: Contribuir a generar condiciones de entorno conducentes a una participación más eficaz, a través de consultas programadas y periódicas con organizaciones cívicas y actividades de capacitación, con atención a las expectativas e intereses de los actores involucrados
<b>Dimensión 4: Aspectos fiduciarios</b>	
Hallazgo #8: Los apoyos brindados por los equipos fiduciarios del Banco resultaron claves para que los subprestatarios pudieran cumplir con los compromisos fiduciarios adquiridos y los procedimientos normados en el reglamento operativo del Programa	Recomendación #10: Incluir capacitaciones a subprestatarios en globales de créditos, dado que gran parte de los productos son ejecutados por ellos.
<b>Dimensión 5: Gestión del riesgo</b>	
Hallazgo #9: Importancia de contar con mecanismos para mitigar riesgos financieros y de modificaciones a la cartera de proyectos	Recomendación #11: Las operaciones deben contar con mecanismos de cobertura apropiados y opciones de facilidades de financiamiento que aseguren el mejor manejo de los flujos de caja y de la exposición a los riesgos de mercado.
	Recomendación #12: Incorporar flexibilidad en la cartera de proyectos a ser financiados mediante intermediación financiera.

Development Effectiveness Summary		
I. Strategic Contribution		
1. IDB Strategic Development Objectives		
Development Challenges and Cross-cutting themes	Exclusión social y desigualdad, productividad e innovación, instituciones y estado de derecho y cambio climático y sostenibilidad ambiental.	
Regional Context Indicators	Valor de la propiedad dentro del área de influencia del proyecto, Reducción de emisiones con apoyo de financiamiento del Grupo BID, Impuestos recaudados como porcentaje del PIB, Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de	
Country Development Results Indicators	Incrementar inversiones en Infraestructura y servicios básicos a nivel local	
2. Country Strategy Development Objectives		
Country Strategy Objective	EBP 2010-2012: formulación de proyectos de inversión GSN; desarrollo de alianzas estratégicas con intermediarias financieras; y continuidad del trabajo con GSN . EBP 2013-2018: se contribuyó en las áreas prioritarias de productividad y de desarrollo territorial.	
Relevance of this project to country development challenges (If not aligned to country strategy)		
II. Development Effectiveness - Core Criteria		
	Successful	Weight
1. Relevance	4.00	20.00%
2. Effectiveness	3.00	40.00%
% of outcomes that were achieved	100.00%	
% of outcomes that were attributable	100.00%	
3. Efficiency	3.00	20.00%
4. Sustainability	3.00	20.00%
III. Development Effectiveness - Non core Criteria		
Strategic Alignment	Satisfactory	
Compliance with the monitoring and evaluation plan	Satisfactory	
Use of Country Systems	Satisfactory	
Environmental and Social Safeguards (implementation of mitigation measures)	Satisfactory	