

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)

PROGRAMA DE SERVICIOS SOCIALES ESENCIALES
PROSSE

ME-0187

PRÉSTAMO 868/OC-ME

MÉXICO

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)

Primera Parte

(Que preparará el Banco -- extensión máxima 15 páginas)

NOMBRE DEL PROYECTO: *Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE)*
 NÚMERO DEL PROYECTO: *ME-0187*
 NÚMEROS DEL PRÉSTAMO Y DE LA CT: *868/OC-ME*
 PAÍS: *México*
 PRESTATARIO: *Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN)*
 ORGANISMO(S) EJECUTOR(ES): *Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), e Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)*
 SECTOR: *IS-FIS*
 MODALIDAD: *Inversión. Específico*
 FECHA DE APROBACIÓN: *21/06/95* FECHA DE TERMINACIÓN: *21/09/97*
 MONTOS DEL PRÉSTAMO O LA CT: *US\$ 500 MILLONES*
 CLASIFICACIÓN FINAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO (MS, S, IN, MI): *S*
 CLASIFICACIÓN FINAL DE LOS SUPUESTOS DEL PROYECTO (A, B): *A*
 CLASIFICACIÓN FINAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (MP, P, D, I): *P*

Esta operación y la correspondiente al Programa de Reestructuración del Sector Financiero (Préstamo 869/OC-ME), fueron para cooperar con el Gobierno de México, para hacer frente al cambio en el panorama macro-económico previsto para 1995, en la adopción de diversas medidas fiscales con la finalidad de abatir la inflación en el mediano plazo, restablecer la estabilidad de los mercados cambiario y financieros, así como de corregir el desequilibrio en la cuenta corriente para poder reiniciar el crecimiento y desarrollo económico del país sobre bases más sólidas.

El programa de Reestructuración tuvo como objetivo estabilizar a corto plazo las instituciones con problemas, para evitar más dificultades y restituir la confianza en la seguridad y racionalidad del sector financiero mexicano. En el mediano plazo, realizar amplias reformas de políticas que dieran al país un marco jurídico y reglamentario sólido y transparente para el sector.

La estabilización del sistema se logró y se mantuvo la confianza del público en el mismo. La mejor prueba de ello es que a pesar de la profundidad de la crisis, no se presentaron corridas sobre el sistema. Lo que el programa preveía como objetivo a mediano plazo se cumplió, como era previsto, por fuera del plazo de ejecución.

En consecuencia, los programas fueron útiles, necesarios e inclusive indispensables, para el posterior desempeño de mediano plazo de la economía financiera mexicana, al extremo de que continuaban implementándose las medidas de fortalecimiento. En ese sentido los objetivos de desarrollo continuaban lográndose.

I. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO

A. Objetivos del Programa.

- 1. Proteger los servicios sociales esenciales para los pobres de México en las áreas de educación y salud.*
- 2. Fortalecer la red de seguridad social existente, a través de programas de capacitación de empleo temporal y nutrición, para mitigar el impacto de la situación económica de los pobres de México.*
- 3. Apoyar los mecanismos de monitoreo para sentar las bases que permitan obtener avances en materia de eficiencia en la provisión de servicios a los sectores sociales en México.*

B. Componentes del Programa.

Servicios educativos básicos:

- (a) Educación básica, que consiste en proporcionar servicios educativos públicos a niños pobres en pre-escolar (de 4 a 5 años), en primaria (en los grados 1° al 6°) y en los primeros niveles de secundaria (en los grados 7° y 9°), por intermedio de programas administrados por CONAFE.*
- (b) Libros de texto para la educación básica, que consiste en proporcionar, por medio de CONALITEG, libros de texto gratuitos a niños en los niveles de pre-escolar y primaria, así como guías de enseñanza a sus maestros. (Financiado por el BIRF).*
- (c) Mejoramiento y expansión de la infraestructura educativa, que consiste en la construcción por intermedio del CAPFCE de escuelas de pre-escolar, secundaria y al servicio de estudiantes indígenas*

Servicios básicos de salud:

- (a) Proporcionar cuidados de salud preventiva prioritaria y curativa básica a la población carente de seguro médico y asistirle en la obtención de programas de salud pública. (Financiado por el BIRF)*
- (b) Construcción, mantenimiento y provisión de equipos para la red primaria y secundaria de salud, así como de laboratorios públicos de salud. (Financiado por el BIRF).*

Capacitación y empleo:

- (a) Capacitación que consiste en habilitar aulas para actividades vocacionales, proporcionar capacitación en oficios básicos por intermedio de PROBECAT a trabajadores desempleados y sub-empleados, y en proporcionar estipendios a los capacitados. (Financiado por el BIRF).*

- (b) Programa especial de empleo ejecutado por SEDESOL, que tiene como objetivo fundamental apoyar la ejecución de obras y acciones de interés social, en las que el trabajo de los beneficiarios es compensado a través de apoyo económico.

Nutrición:

Comprende la distribución de alimentos de la canasta básica y micronutrientes; y la realización de monitoreo sobre crecimiento y educación a mujeres embarazadas y lactantes y a niños menores de 5 años. (Financiado por el BIRF).

Monitoreo y evaluación:

Consiste en asistencia técnica para establecer un sistema para monitorear el rendimiento de los gastos en los sectores sociales, estableciendo las bases para un sistema de aumento de la eficiencia de esos gastos a mediano plazo. (Financiado por el BIRF).

C. Supuestos claves.

El Programa de Servicios Sociales Esenciales financiado con los recursos del préstamo 868/OC-ME fue preparado en 1995 y correspondió a proyectos definidos con objetivos y metas pues aún no se incorporaba el Marco Lógico. Por lo tanto, los supuestos claves fueron preparados únicamente con fines de adoptarlos en el ISDP, como conclusión del análisis de la propuesta de préstamo y la experiencia en la ejecución del programa. Los supuestos se enlistan a continuación.

Que se concentre la ejecución del programa en un número reducido de organismos previamente analizados y preparados en el marco de préstamos anteriores y que tengan experiencia previa con los procedimientos del BID y el Banco Mundial.

Que sea factible monitorear y vigilar la eficacia de los mecanismos de auto focalización durante la supervisión y mediante los mecanismos de auditoría física.

Que las asignaciones presupuestarias den certidumbre de que se cumple el compromiso de proteger el presupuesto en las actividades que constituyen componentes fundamentales de la estrategia para proteger los servicios esenciales, elevar el bienestar familiar y combatir la pobreza de la población objetivo.

II. RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO¹

A. Resultados.

1. Nivel alcanzado de logro de los componentes del programa.

El nivel y composición del presupuesto de gasto público para 1996 se orientó a alcanzar entre sus objetivos, los siguientes: (i) proteger el empleo; (ii) fortalecer la inversión pública en áreas estratégicas de infraestructura atendiendo las demandas sociales, en específico en los sectores de educación, trabajo y salud; y (iii) consolidar, coordinar y racionalizar programas y proyectos específicos para contribuir a aliviar los índices de pobreza extrema.

Servicios educativos básicos:

El programa logró en el marco de los dos presupuestos anuales que apoyó, mejorar la calidad general de las escuelas, mejorar las escuelas del sector educativo formal, contrarrestar los efectos debilitantes sobre el desempeño escolar de las carencias de la temprana edad y de la inadecuada crianza familiar, y muy especialmente, aplicar medidas compensatorias para los niños que se encuentran fuera del sistema educativo formal. Lo anterior, empleando técnicas de planificación e información con base en el censo para llegar a la meta focalizada en los niños más pobres.

- i) Educación básica CONAFE: En relación a la meta establecida se alcanzaron los siguientes resultados: se proporcionaron los servicios en los estados educativamente marginados, a una población pre-escolar de 46,500 estudiantes (96% de la meta prevista); a 161,000 estudiantes de educación primaria comunitaria (99% de la meta). Se otorgaron 24,750 becas para instructores de escuelas comunitarias (99% de la meta). Adicionalmente, se atendieron a 214,000 estudiantes de las escuelas de Solidaridad.*
- ii) Mejoramiento y expansión de la infraestructura educativa CAPFCE: En relación a la meta establecida de construcción, conservación y mantenimiento de espacios educativos, se construyeron 5,990 espacios docentes en zonas rurales y urbanas marginadas; se equiparon 3,720 espacios docentes para escuelas de enseñanza televisada; y se construyeron 40 espacios adicionales para escuelas - albergues indígenas. Lo anterior, representó el cumplimiento del 103% de la meta prevista.*

Servicios básicos de salud:

- i) No obstante, no haberse incluido la participación del Banco en este componente, después del análisis del planteamiento del Prestatario se*

¹ Cabe mencionar que este PCR se refiere únicamente a los Resultados obtenidos correspondientes a los componentes que contaron con financiamiento del Banco. Se recomienda consultar el Informe de Terminación de Proyecto del BIRF (Loan 3912-ME).

acordó financiar el Programa IMSS-Solidaridad, que contribuyó al mejoramiento del estado de salud de una población marginada rural de aproximadamente 10.4 millones de habitantes, en 1,231 municipios, con una infraestructura de 3,441 unidades médicas rurales y 66 hospitales rurales.

Capacitación y empleo:

- i) El Programa especial de empleo de SEDESOL financió la generación de 553,000 empleos temporales, 100% de la meta, a través de la ejecución de 35,165 obras y acciones que requerían mano de obra intensiva en zonas urbanas y rurales de bajos ingresos. Este programa se desarrolló para complementar las acciones de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) que contaba con Becas de capacitación a corto plazo para trabajadores desempleados y apoyo a la capacitación en el trabajo para trabajadores activos. En el marco de esta operación la STPS duplicó los beneficios a su población objetivo y logró demostrar la flexibilidad de las políticas activas de mercado laboral diseñados en los años 80, para facilitar la movilidad laboral, la reconversión laboral y la competitividad de trabajadores en el mercado forma. Por su parte, el Programa especial de empleo se apoyó en instrumentos de desarrollo comunitario probados por el Programa de Desarrollo Municipal orientando los recursos dedicados al desarrollo de obras a nivel municipal, a la identificación de obras que requerían un volumen significativo de mano de obra de manera tal de crear oportunidades de empleo temporal para beneficiarios de zonas de bajos ingresos. Los mecanismos de auto focalización y control social que se acordaron con SEDESOL para el primer año de operación del programa fueron los siguientes: (i) Los trabajadores recibirían un 85% del salario mínimo vigente en esa región de manera de atraer personas en situaciones de mayor precariedad que la población objetivo del Programa de Capacitación para el Trabajo (PROBECAT), que opera los servicios de empleo y que también fueron financiados por el BIRF en el marco de esta iniciativa; (ii) Las propios grupos comunitarios seleccionarían los beneficiarios del programa y sus nombres se publicarían en boletines que se colocarían en las instalaciones del municipio y en los folletos que identificaban las obras como parte del esquema de control social acordado con SEDESOL. Fueron establecidos estos criterios de focalización geográfica y por nivel de subsidio otorgado, y los mecanismos de selección por parte de la comunidad y mecanismos de control social mediante la publicación de los beneficiarios a nivel local, para que la propia comunidad vigilara la transparencia y equidad en la distribución de recursos. La única restricción que se impuso fue la de contar con una auditoría independiente después de operar el programa por un año, de manera de ajustar los procedimientos e implementar mejoras a los mecanismos de focalización y edificación de las obras, que podrían tener mejor rentabilidad y así generar un mayor beneficio social.*

2. Nivel esperado de logro de los objetivos del programa.

El proyecto alcanzó los objetivos previstos de apoyar a los servicios sociales esenciales.

B. Diferencias entre las expectativas.

1. *Ante la decisión de SEDESOL de no participar en el PROSSE en el año 1996, se incluyó en su lugar un nuevo componente, el Programa IMSS-Solidaridad.*
2. *No hay diferencias en el resultado logrado en lo que se refiere a los objetivos del programa.*

C. Logros no previstos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1996, tomó como referencia los recursos asignados dentro del presupuesto de 1995 a los programas de servicios sociales equivalentes a los que contempla el PROSSE. De tal forma, en la composición del gasto programable, el gasto dirigido al desarrollo social creció en 2.5% real y llegó a representar el 53.3% del gasto programable, incrementando su participación en 1.8 puntos porcentuales respecto del correspondiente de 1995. Esta participación resultó ser la más alta de los últimos ocho años previos a 1996.

- D. *El proyecto preparado como parte del conjunto de medidas internacionales de rescate se utilizó para financiar ciertas partidas ya existentes del presupuesto público dirigidos al desarrollo social, por lo que al haber aumentado éstas se concluye que los servicios sociales fueron protegidos. Cabe destacar que como existía escases de divisas, en el proyecto se concentraron inversiones que lograran beneficiar a la población objetivo mediante apoyos económicos, que directamente aumentarían su ingreso familiar y la entrega de materiales educativos que se podían adquirir con moneda nacional. La compra de equipo que requería divisas fue diferida en la mayoría de los programas del gobierno en ese periodo.*

- E. *No existen objetivos del programa que no se cumplieran.*

- F. *El programa apoyó los programas del sector social más esenciales y eficaces en función de su costo. En ese sentido, no obstante no es posible realizar una evaluación económica del PROSSE integro, el análisis económico de algunos de los componentes muestran para el caso de Educación elevados índices de rendimiento para el ciclo contemplado en el PROSSE. En el caso de Salud, lo mismo, las intervenciones más eficaces en función del costo figuran en el conjunto básico de servicios ofrecidos en el marco de este programa. Cabe*

señalar, que si bien la participación del BID en el programa de empleo temporal se canceló en el segundo año, las metas previstas se lograron en el periodo de ejecución del financiamiento BID. Los objetivos de crear empleo temporal se cumplieron y el programa continuó operando durante el resto del periodo previsto con recursos fiscales.

III. CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES, Y SUPUESTOS ORIGINALES

A. Después de la aprobación del proyecto se produjo el siguiente cambio:

El PROSSE, concebido como una operación por etapas, tuvo por objeto financiar programas en curso del sector social de alta prioridad con recursos de la asignación presupuestal de los años 1995 y 1996, por lo que se ejecutaría en un periodo de dos años y, según se previó, se terminaría para el 31 de diciembre de 1996, habiéndose fijado como fecha para el último desembolso el 21 de junio de 1997.

Ante la eventualidad de que con las asignaciones presupuestarias de los programas determinados en el año 1995, no se pudiera disponer de la totalidad de los recursos del financiamiento del Banco, y conforme a lo previsto en la Cláusula 4.05 (b) del contrato de préstamo, el Prestatario propuso agregar al PROSSE el Programa IMSS-Solidaridad.

El Programa IMSS-Solidaridad tiene como objetivo contribuir al mejoramiento del estado de salud de la población marginada rural, mediante el otorgamiento de una atención integral oportuna, eficiente y de calidad y la participación voluntaria y continua de la comunidad en acciones dirigidas a modificar los principales factores de riesgo de los daños más frecuentes a su salud, fomentando el empleo de tecnologías simplificadas, socialmente aceptadas y el aprovechamiento racional de los recursos disponibles, incluidos los de la medicina tradicional. Atiende la salud de 10.4 millones de habitantes del medio rural marginado (37.8% de la población abierta del país) en 1,231 municipios en 17 estados de la república, con una infraestructura de 3,441 unidades médicas rurales y 66 hospitales rurales. El presupuesto general del programa para el año 1996 fue del equivalente de US\$ 210 millones.

El Banco llegó a la conclusión de que los objetivos del Programa IMSS-Solidaridad coincidían con los del PROSSE, por lo que se efectuaron las modificaciones contractuales necesarias a fin de incluir al Instituto Mexicano del Seguro Social, para la ejecución del componente de Servicios básicos de salud.

- B. *Toda vez que en las fechas del proyecto todavía no se había implantado el sistema de informes de seguimiento de desempeño (ISDP), la información sobre el proyecto se incluyó en el sistema existente “Informe de Progreso de los Préstamos” (Informe OPS-01). En este último, la clasificación para cada año de ejecución fue “N” (Normal).*

Actualmente el proyecto se clasificaría como Probable de alcanzar los objetivos de desarrollo y con ejecución Satisfactoria.

IV. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO

A. Diseño del proyecto.

1. *La formulación de los objetivos del proyecto fue realista.*
2. *La distribución del financiamiento del BID y del Banco Mundial a los diferentes programas, obedeció a la lógica de maximizar el aprovechamiento de los bancos en sectores y programas que habían venido apoyando en el país. Esto significaba que los programas financiados ya habían sido sujetos de análisis institucionales, financieros y económicos que el BID realiza en la preparación de préstamos de inversión. Así por ejemplo, el BID en enero de 1995 había formalizado operaciones en el país en los sectores de educación y desarrollo municipal (PIARE y PDM) y el BIRF estaba apoyando el PMML de la STPS desde finales de los años 80.*
3. *Como se ha mencionado, anteriormente en el diseño de los proyectos no se hacían explícitos los supuestos.*
4. *Además de contar con análisis previos como se menciona en el numeral 2, el BIRF y el BID contaron con equipos de proyecto multidisciplinarios que participaron conjuntamente en la evaluación de cada componente con el apoyo de la SHCP, NAFIN y los técnicos de cada instancia. El proceso de preparación fue altamente ágil porque la División SO2 a cargo de la preparación contó con apoyo especial de varios departamentos del Banco y se formó un “taskforce” para agilizar los procesos. También se preparó directamente en el país el Informe de Proyecto, el Perfil I y no hubo necesidad de procesar el Perfil 2. El Documento de Préstamo y los Anexos se produjeron en gran parte en el país durante la misión y en colaboración directa con el equipo del Banco Mundial, que contó con personal de apoyo y editores de su Sede para agilizar la producción de la documentación.*
5. *El aspecto del diseño que más contribuyó al éxito del programa fue que la selección de los programas existentes contribuyó a una ejecución ágil de*

los recursos y esto aseguró que los componentes del proyecto contaran con recursos presupuestarios suficientes. También fue importante el hecho de que la Subsecretaría de Egresos de la SHCP, participó activamente en la preparación del proyecto, lo que aseguró que se tuviera el conocimiento necesario para entender la justificación de las líneas presupuestarias y colaborar mediante la autorización oportuna y suficiente de los presupuestos trimestrales.

B. Ejecución del proyecto.

- 1. Las instancias ejecutoras de los componentes financiados por el BID (CONAFE, CAPFCE y SEDESOL) cumplieron responsablemente con los requerimientos del programa. Contribuyó el hecho de que los dos Bancos, NAFIN y la SHCP realizaran misiones de administración trimestrales. Además existió un alto nivel de colaboración técnica entre el equipo de proyecto, el departamento legal, financiero y la unidad de adquisiciones del BID, con la Representación durante la etapa de ejecución.*
- 2. Durante la ejecución del proyecto no se produjeron problemas importantes. Cabe mencionar sin embargo, el caso de que en apego a la disposición contractual correspondiente, el Prestatario decidió la sustitución para el año 1996, del Programa Especial de Empleo Temporal por el Programa IMSS – Solidaridad.*
- 3. La cantidad, calidad y oportunidad en la ejecución de los componentes cumplió con las expectativas originales y actualmente el proyecto se clasificaría con ejecución satisfactoria.*
- 4. La ejecución de los componentes, conforme éstos se definieron, para los ejercicios 1995 y 1996, se terminó.*

C. Desempeño del Prestatario/Ejecutor.

- 1. A diferencia de un préstamo tradicional, en este caso no se contó con una unidad coordinadora del proyecto que facilitara la integración de la documentación e información relativa a cada uno de los programas comprendidos en el mismo. Los pagos se efectuaron por los ejecutores para la adquisición de bienes y servicios en localidades dispersas, ubicándose la documentación en diferentes sitios y correspondiendo en la mayoría de los casos a pagos por montos pequeños; ante esa situación; el prestatario propuso la presentación de detalles de pagos concentrados por mes y la aplicación del tipo de cambio promedio del mes correspondiente, a las cifras acumulativas de gastos o inversiones de cada mes. El Banco analizó la propuesta planteada por el prestatario, logrando determinar que efectivamente la documentación generada por la ejecución del proyecto era de gran volumen e implicaba una gran carga*

de trabajo, y que había un flujo permanente de gastos durante el mes; y que por lo tanto, la aplicación del tipo de cambio promedio del mes no tendría un impacto negativo sobre el resultado de la operación en términos del costo del programa. Con la autorización del Departamento Financiero se aceptó la propuesta de NAFIN.

2. *Fue acertada la utilización del personal de las dependencias participantes en el programa. No se utilizaron consultores para operar los componentes, pero si se contó con el apoyo de consultorías pre-establecidas para evaluar el Programa especial de empleo.*
3. *La relación de NAFIN con las diferentes instituciones participantes fue muy activa y tuvo efectos importante sobre los resultados del proyecto.*
4. *El programa apoyó mecanismos de monitoreo con objeto de mejorar la eficiencia en la provisión de servicios sociales.*
5. *Los ajustes realizados al programa fueron justificados y contaron con la aprobación de las instancias correspondientes del Banco.*

D. Seguimiento del desempeño del proyecto por parte del prestatario/ejecutor.

1. *En la etapa de diseño del proyecto se estableció que el BID, el BIRF y el Gobierno Federal conjuntamente, llevarían a cabo evaluaciones trimestrales del programa.*
2. *El seguimiento del desempeño del proyecto se hizo en la forma prevista en la etapa de diseño. Llevar a cabo el seguimiento de esa manera tuvo efectos importantes en el resultado del proyecto.*
3. *El nivel de logros alcanzados en los diferentes componentes del proyecto fue alto y se consideran adecuadas las metas establecidas. Se desarrollaron fichas simplificadas para el seguimiento estadístico de cada componente. Los indicadores identificados para cuantificarlo fueron adecuados y útiles.*

E. Supervisión del Banco.

La supervisión del programa se llevó a cabo conjuntamente entre el BID, el Banco Mundial y el Gobierno. Este método de supervisión y la intensidad de la participación de las tres instancias, fue identificado como una de las fortalezas del proyecto. El esquema propuesto de ejecución incluyó evaluaciones trimestrales del programa en las que se revisaban asignación y distribución de los recursos, plan de acción e indicadores de monitoreo. Para la evaluación previa al inicio del año calendario 1996, se dispuso acordar cuales serían los programas a financiar el 1996. En este punto es importante destacar la

importancia que tuvo el trabajo conjunto Sede - Representación en el buen desempeño que ofreció el BID para alcanzar los objetivos del programa.

V. LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS

A. Lecciones aprendidas.

1. *El PROSSE fue concebido como una operación orientada a aliviar la presión social producida por la crisis financiera concentrando los recursos del proyecto en transferencias de ingreso a la población objetivo y a su vez proteger los servicios esenciales del sector social. Asimismo fue previsto para proporcionar al gobierno un flujo de divisas importante. El diseño, paralelo al Programa de Reestructuración del Sector Financiero, permitió cumplir con el objetivo de contribuir en la solución de la crisis del año 1995.*
2. *Los recursos asignados en el presupuesto fueron incrementados de manera destacada y oportuna, como resultado del cumplimiento del compromiso suscrito con el Banco en el marco del acuerdo para superar la emergencia económica.*
3. *Como se destacó en secciones anteriores, la supervisión del programa se llevó a cabo activamente y de manera conjunta por parte del BID, el BIRF y el Gobierno Federal. Del Gobierno de México, la SHCP tuvo un rol crítico en la coordinación y programación de las misiones de supervisión en cuanto a lograr una participación amplia de los involucrados y con apoyo de NAFIN en cuanto a la preparación de la documentación básica para revisión de los Bancos. Asimismo, los Bancos colaboraron en proporcionar apoyo técnico a las instancias incluyendo la participación de expertos externos cuando fuera necesario con recursos de los departamentos operativos del Banco. La inversión con recursos propios del Banco no fue significativa, pero la capacidad de respuesta demostrada fue destacable. El cumplimiento de este acuerdo permitió que se utilizaran la totalidad de los recursos y se desembolsara el proyecto en el plazo previsto.*
4. *Las auditorías oportunas del programa permitieron disponer de información que mejoró la toma de decisiones.*
5. *La Sede y la Representación actuaron de manera muy coordinada. Un ejemplo destacable que simplificó y agilizó los desembolsos fue que se logró la autorización del Departamento Financiero del Banco, para aplicar una tasa de cambio promedio para el caso de pagos muy pequeños y dispersos. Estos ejemplos de la actuación del Banco contribuyeron a la entrega oportuna de los*

recursos de crédito en una situación de emergencia y permitió demostrar que el Banco es capaz de atender este tipo de problemática de forma oportuna.

B. Recomendaciones.

1. *El Banco tendría que dar atención prioritaria a las posibilidades presupuestarias de los proyectos que apoya en el país, donde dichos proyectos se ejecutan con cargo a las asignaciones anuales del presupuesto de la Federación. Proyectos con aprobación comprometida y oportuna de recursos, son proyectos que logran las metas de ejecución en términos financieros. En este caso, las proyecciones correspondieron a la convicción del gobierno de que era importante ampliar la cobertura de los programas de subsidio y no hubo recortes en el periodo previsto. Sin embargo, esto mismo no necesariamente sucede en los proyectos de inversión.*
2. *Los proyectos financiados, deberían además de tener la prioridad sectorial, contar con una clara y explícita coincidencia con las aplicaciones de la política económica vigente en el país. Lo anterior, permitiría suponer que de no verse incrementados los recursos correspondientes, al menos serían protegidos de eventuales recortes este fue el caso del PROSSE. En el caso de los proyectos financiados con los préstamos 868/OC-ME y 869/OC-ME, la coincidencia con la política económica fue absoluta.*
3. *Contar con mecanismos ágiles para la toma de decisiones, que permitan ajustar los proyectos a circunstancias que cambian frecuentemente, permiten al Ejecutor y al Banco contribuir más eficazmente al logro de los objetivos de los proyectos. Esto requirió una asignación de recursos importante por parte del Banco en la etapa de ejecución que permitió atender los problemas en tiempo y forma. Sin la posibilidad de incluir el Programa IMSS-Solidaridad; sin la aprobación del Banco de la aplicación del tipo de cambio promedio; y sin la respuesta oportuna de la Sede y la Representación, conjuntamente, a esos y otros planteamientos importantes y urgentes, se habrían cancelado la mayor parte de los recursos y los programas no habrían logrado los objetivos de estabilización macroeconómica y disminución de la pobreza. (Ver Estrategia del Banco para México 1995 – 2000).*
4. *Contar con la participación de las divisiones funcionales y centrales durante la ejecución del programa permite al Banco en un rol más de socio viable capaz de dar valor agregado a las instancias ejecutoras. El producto de este esfuerzo se tradujo en el desarrollo de un portafolio social más significativo. Es recomendable que el Banco desarrolle este tipo de relación en países como México donde el valor agregado radica en la adaptabilidad del Banco y la orientación técnica y estratégica que puede dar al cliente.*

B. ¿Cuáles de los aspectos de la ejecución del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos?, ¿por que?

Como ya se mencionó anteriormente, la instrumentación del programa requirió de un diseño rápido y flexible, que permitiera la ejecución de obras y/o acciones tecnológicamente sencillas, que accediera a la participación de la población beneficiada y que a su vez parte importante de su costo se destinara al pago de mano de obra no calificada.

En ese tenor, el Gobierno Mexicano acordó con el Banco los lineamientos operativos básicos del programa los cuales fueron los siguientes: a) Dentro de su costo, como mínimo el 35% deberá ser destinado al pago de mano de obra; b) Generaran beneficios comunitarios, para tal efecto, su selección y ejecución, preferentemente habrá de llevarse cabo a través de la comunidad beneficiada y; c) El costo límite por obra, será el establecido por los lineamientos de operación de los Fondos de Solidaridad Municipal.

Por otro lado, se estipularon condiciones especiales al programa, como es el caso de la no aplicación al concepto de licitación, dado el costo reducido de las obras o acciones y que el mantenimiento de las obras se realizara en base a lo indicado en los lineamientos de operación del Fondo de Solidaridad Municipal del ejercicio en cuestión.

Aunado a todo lo anterior, se permitió que el Programa Anual a que se refiere la cláusula 3.05 del contrato de préstamo, se integrara a partir de los avances del ejercicio, agrupados en paquetes de inversión, mismos que funcionaron como solicitud de anticipos.

C. ¿Surgieron problemas importantes durante la ejecución del proyecto?. En caso afirmativo, ¿cuáles fueron los problemas y qué medidas se han tomado para intentar resolverlos?, ¿Tuvieron éxito las medidas?

En efecto, un primer problema que se planteó para la implementación del programa fue el de no contar previamente con una asignación presupuestal ex-profeso, en un contexto de astringencia de recursos, tanto por la parte de la federación como de los gobiernos estatales por efecto de la crisis económica.

La implementación del programa en ese sentido, supuso su inserción dentro del techo financiero asignado a los Estados y en esa medida, dependió de los niveles de aceptación que tuviera por parte de este nivel de gobierno y de los gobiernos municipales.

Adicionalmente se tiene que el programa se implementó de manera tardía, en relación con el avance que para ese momento ya se tenía en la mayor parte de los estados, en materia de asignación programática del gasto, por lo que darle cobertura presupuestal, requirió de la cancelación y transferencia de recursos, lo cual significó el promover y conjuntar voluntades de los gobiernos estatales y municipales en torno a su ejecución.

Dadas esas condiciones, la respuesta de los gobiernos estatales y municipales no fue homogénea, teniéndose algunos casos en el que al programa no se acogió con entusiasmo, debido principalmente a la dificultad de replantear el programa de gasto concertado con las comunidades.

La superación de las diversas situaciones que se presentaron para el programa en su primera etapa, requirió de un arduo trabajo de parte de la federación en materia de concertación y apoyo en la reprogramación de inversiones, en cada una de las 31 entidades federativas que participaron.

No obstante los efectos de la escasez presupuestal que originaron condiciones poco favorables en relación al sistema de monitoreo, debe decirse que se logró la instrumentación de un sistema lo suficientemente operacional, que permitió tener un flujo de información oportuna para la toma de decisiones y, en su caso corrección de desviaciones.

Por otro lado, resultó fundamental para la solución de problemas derivados de la operación del proyecto, el esquema de visitas de campo y encuestas practicadas entre la población, en el que participaron tanto personal de la federación, como de los gobiernos estatales, así como el monitoreo permanente que realizaron las residencias regionales de SEDESOL para la captación y envío de la información de referencia.

D. Como resultado del proyecto, ¿se ha fortalecido la capacidad institucional de las instituciones y agencias participantes? En caso afirmativo, ¿cómo?

El proyecto no consideró el fortalecimiento institucional de las agencias participantes, sin embargo, durante el desarrollo y ejecución del programa, se obtuvo una experiencia institucional y social de suma importancia, prácticamente inédita en el país, que dejó grandes enseñanzas metodológicas y estratégicas.

E. Ocurrieron eventos fuera del control de los directamente interesados en la ejecución del proyecto que afectaron adversamente al proyecto y la probabilidad que el proyecto lograra sus objetivos de desarrollo?. En caso afirmativo, favor de explicar.

Durante el desarrollo del Programa Especial de Empleo no se presentaron eventos que afectaran adversamente al proyecto ni al logro de sus objetivos.

III. DESEMPEÑO DEL BANCO

A. Durante las etapas de preparación y ejecución del proyecto. ¿cuán satisfactoria fue la actuación del Banco?, ¿fue el Banco un administrador hábil y eficiente?, ¿Ofreció asesoramiento acertado y oportuno?, ¿Mantuvo un diálogo eficaz con el organismo ejecutor y con las instituciones o agencias que participaron en el proyecto?

Cabe destacar la buena disponibilidad de la institución Bancaria (BID), ya que apoyó en todo momento la instrumentación del programa, dado que ya se trabajaba en la ejecución

Parte Tres -- Datos Básicos para las operaciones de préstamo
(A ser completado por el Banco)

a. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

	<u>Original</u>	<u>Actual</u>
<u>Fechas del proyecto (mes/año)</u>		
Fecha de inclusión en el inventario de proyectos	<u>02 / 95</u>	
Fecha del Perfil II o de la solicitud de préstamo	<u>05 / 95</u>	
Fecha de la Misión de Análisis	<u>03 / 95</u>	
Fecha de aprobación por el Comité de Préstamos	<u>05 / 95</u>	
Fecha de aprobación por el Directorio	<u>06 / 95</u>	
Fecha de vigencia del contrato	<u>06 / 95</u>	
Fecha de cumplimiento de las condiciones previas	<u>12 / 95</u>	<u>12 / 95</u>
Calendario de inversiones		
-- Fecha de inicio	<u>12 / 95</u>	
-- Fecha de terminación	<u>06 / 97</u>	<u>09 / 97</u>
Calendario de desembolsos		
-- Primer desembolso	<u>12 / 95</u>	<u>12 / 95</u>
-- Último desembolso	<u>06 / 97</u>	<u>09 / 97</u>
Fecha de inicio físico de las obras	<u>12 / 95</u>	<u>12 / 95</u>

	<u>Original</u>	<u>Actual</u>
<u>Resumen de Datos sobre Costos</u>		
Monto total del financiamiento del BID	US\$500 millones	US\$500 millones
Financiamiento del BID como % del costo total	60 %	60 %
Costo total del proyecto	US\$833 millones	US\$833 millones
Inversión acumulativa al <u>09 / 97</u> (mes/año)	US\$833 millones	US\$833 millones
Monto requerido para terminar el proyecto		0

B. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO (montos expresados en millones de dólares de los Estados Unidos)

1. Costo del proyecto y fuente de financiamiento

<u>Categoría de Inversión</u>	<u>Original</u>				<u>Actual</u>			
	BID	Prestatario	Otro	Total	BID	Prestatario	Otro	Total
1. SERVICIOS EDUCATIVOS BASICOS	218,200	189,800	185,500	593,500	218,200	189,800	185,500	593,500
1.1 Educación Básica	105,900	26,600	-	132,500	105,900	26,600	-	132,500
1.2 Libros de texto para Educación Básica	-	-	185,500	185,500	-	-	185,500	185,500
1.3 Mejoramiento y Expansión de Infraestructura Educativa	112,300	163,200	-	275,500	112,300	163,200	-	275,500
2. SERVICIOS BÁSICOS DE SALUD	-	-	746,500	746,500	140,000	72,120	746,500	958,620
2.1 Salud Preventiva	-	-	307,900	307,900	-	-	307,900	307,900
2.2 Servicios de Salud Básica	-	-	335,700	335,700	140,000	72,120	335,700	547,820
2.3 Infraestructura del Sector Salud	-	-	102,900	102,900	-	-	102,900	102,900
3. CAPACITACION Y EMPLEO	274,800	139,100	230,300	644,200	134,800	66,980	230,300	432,080
3.1 Capacitación	-	-	230,300	230,300	-	-	230,300	230,300
3.2 Programa Especial de Empleo	274,800	139,100	-	413,900	134,800	66,980	-	201,780
4. NUTRICION	2,000	4,100	2,600	8,700	2,000	4,100	2,600	8,700
4.1 Protección de Beneficiarios	2,000	4,100	2,600	8,700	2,000	4,100	2,600	8,700
5. COSTOS FINANCIEROS	5,000	-	-	5,000	5,000	-	-	5,000
5.1 Inspección y Vigilancia	5,000	-	-	5,000	5,000	-	-	5,000
6. MONITOREO Y EVALUACIÓN	-	-	2,100	2,100	-	-	2,100	2,100
TOTAL	500,000	333,000	1'167,000	2'000,000	500,000	333,000	1'167,000	2'000,000

2. Calendario de inversiones

Años	<u>Original</u>		<u>Actual</u>	
	BID	Prestatario	BID	Prestatario
Año 1995	100.0	67.0	222.8	148.4
Año 1996	300.0	199.0	224.1	149.3
Año 1997	100.0	67.0	53.1	35.3
TOTAL	500.0	333.0	500.0	330.0

A. DATOS DEL PRÉSTAMO / CT

Monto original del préstamo / CT	US\$ <u>500 millones</u>
Monto desembolsado	US\$ <u>500 millones</u>
Monto cancelado	<u>0</u>
Primer desembolso	
-- Fecha original (m/a)	<u>N / A</u>
-- Fecha efectiva (m/a)	<u>09 / 95</u>
Ultimo desembolso	
-- Fecha original (m/a)	<u>06 / 97</u>
-- Fecha efectiva (m/a)	<u>09 / 97</u>

NOMBRE DEL PROYECTO: PROGRAMA ESPECIAL DE EMPLEO, PERTENECIENTE AL COMPONENTE DE CAPACITACION Y EMPLEO DEL PROGRAMA DE SERVICIOS SOCIALES ESENCIALES.
NUMERO DEL PROYECTO DEL BID:
NUMERO(S) DEL PRESTAMO Y CT: 868/OC-ME.
ORGANISMO U ORGANISMOS PRESTATARIOS RESPONSABLES DE ESTE INFORME: SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL.

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO.

A. Aunque en esta etapa del proyecto pueda ser difícil evaluar a cabalidad los resultados del proyecto, sírvase indicar cuáles son los objetivos que en su propia opinión se han logrado y en qué medida.

La situación económica y social que se configuró en México en el año de 1995, afectó prácticamente el inicio de la administración presidencial, acarreando consecuencias significativamente severas para el país en su conjunto, pero sobre todo para la población en condiciones extremas de pobreza, dado que impactó no solo en la planta productiva y el empleo, sino que se generó un desajuste que derivó en graves problemas de supervivencia para las familias en situación más precaria.

La respuesta del Gobierno Federal ante esta situación fue inmediata; por un lado se iniciaron las acciones necesarias para recuperar los equilibrios macroeconómicos del país, y por otro lado, se instruyó a la Secretaría de Desarrollo Social para la instrumentación urgente y expedita de un programa que permitiera la distribución del ingreso entre la población pobre, organizada en torno a la realización de acciones de beneficio comunitario.

En ese tenor, se instrumentó el Programa Especial de Empleo, el cual planteó como objetivo fundamental que el trabajo de los beneficiarios sea compensado a través de apoyos económicos, que ayuden a mejorar el ingreso de los grupos más vulnerables, realizando obras y acciones de interés social.

Los resultados obtenidos permiten sin duda afirmar que el programa resultó exitoso, en la medida en que se cumplió con las expectativas que se generaron en torno a su ejecución. La cantidad de recursos canalizados al pago de mano de obra constituyó una proporción muy importante del costo total del programa, lo cual permitió a una cantidad significativa de la población, hacer frente a las difíciles condiciones económicas que prevalecieron en 1995.

B. En su opinión, ¿hay algunos objetivos que no tengan ninguna posibilidad de ser logrados? En caso afirmativo, ¿por qué?

Los objetivos para los cuales fue implementado el Programa Especial de Empleo fueron cumplidos exitosamente, gracias a la activa participación de todas las instancias participantes y en especial de los gobiernos estatales, municipales y la población organizada.

Es importante señalar que el programa originalmente fue diseñado para un período de ejecución de dos años, 1995 y 1996. Sin embargo, el Gobierno Mexicano para este último año modificó su política presupuestaria, lo que imposibilitó el financiamiento por parte del Banco para el ejercicio de 1996, no obstante que la meta alcanzada en 1995 referente a empleos, representó el 95.8% de lo programado.

II. DISEÑO Y EJECUCION DEL PROYECTO.

A. ¿Cuáles de los aspectos del diseño global del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos?, ¿por qué?

La instrumentación del programa requirió de un diseño rápido y flexible que soportara una concertación de los gobiernos estatales, con toda la dificultad que ello suponía al tratarse de un programa emergente, cuya aparición se daba ya transcurrido el primer trimestre de año y por tanto con la mayor parte del presupuesto ya programado.

Así pues, el diseño del Programa Especial de Empleo se sustentó en tres premisas básicas: a) Distribución de un flujo de ingresos entre la población más pobre, mediando la realización de trabajo comunitario temporal y evitando competir con las fuentes de empleo formal y permanente; b) Impulsar la ejecución de proyectos tecnológicamente sencillos, para permitir su ejecución inmediata y la incorporación preferente de mano de obra no calificada, al tiempo que fueran de marcado beneficio comunitario y; c) Sustentar el manejo de los recursos y la ejecución de los proyectos, preferentemente en el nivel municipal, a fin de facilitar la participación de los beneficiarios en la identificación, ejecución y control de las acciones del Programa.

Es importante hacer explícito que sin bien, el programa se promovió como un programa de empleo, el objetivo principal del mismo, de ninguna manera se asoció con la creación de plazas de trabajo formal, sino con la operación de un mecanismo que permitiera la transferencia de un subsidio hacia la población más afectada por la crisis, evitando que los apoyos se constituyeran en recursos regalados, además de buscar que el trabajo comunitario permitiera una autoselección de los beneficiarios.

Dichas premisas fueron la base para el logro de los objetivos planteados y permitieron el flujo de ingresos derramados entre la población participante, realizando obras y acciones de un importante impacto social, y reactivando la economía de las poblaciones y localidades participantes.

MEXICO
Programa de Servicios Sociales Esenciales (PROSSE)
(ME-0187)

Acta del Comité de Revisión Gerencial del
Informe de Terminación de Proyecto
21 de Noviembre de 2003

I. INVITADOS

David Atkinson, COF/CME; Carlos Jarque, SDS/SDS; Lionel Y. Nicol, RE2/OD3 Jorge Sapoznikow, RE2/SC2; Marcelo Antinori, RE2/FI2; Robert Kaplan, RE2/EN2; Manuel Agosin, RE2/RE2; María Eugenia Nepote-Cit (LEG/OPR); Adriana Arroyave (ROS/DAU); John Hasting, (RE2/RE2); Renato L. Puch (RE2/RE2); Camille Gaskin-Reyes (ROS); Rodolfo Hernández (ROS/PRM); Sandra Bartels, RE2/RE2; Jorge García-Mujica, RE2/OD3; Laura Ramírez, ROS/PMP; Carlos López Ocaña, ITS/ITS; Stephen Doherty, RE2/SC2; Luis C. Miglino, RE1/FI1; Renato Puch, RE2/RE2; Michael Jacobs, SEC/EXE; Cristina Price LEG/OPR.

II. PARTICIPANTES

Isaías Lesmes, Sub-Representante, COF/CME; Gonzalo Labrado (RE2/RE2); Marisela Aldana, LEG/OPR; Sheyla Silveira, RE2/SO2; y Christian Gómez-Fabling (Jefe/SO2), quien presidió el CRG. **Miembros del Equipo de Proyecto:** Luis Suárez, COF/CME; Consuelo Ricart, COF/CME; y Carlos Miranda, RE2/SO2.

III. TEMAS TRATADOS DURANTE EL CRG

Durante la reunión del CRG se trataron y acordaron los siguientes temas:

- a. **Revisión y ajuste del Informe de Terminación de Proyecto Prestatario.** Considerando el conocimiento que existe sobre la operación, se acordó que los miembros del Equipo de Proyecto proporcionarán más información detallada sobre los componentes del proyecto, especialmente las actividades relacionadas con servicios educativos básicos, servicios básicos de salud, capacitación y empleo, y monitoreo y evaluación.
- b. **Secciones de preguntas.** Se acordó eliminar del documento aquellas secciones con preguntas con el fin de contar con más espacio para expandir y profundizar sobre temas y aspectos de ejecución del proyecto.
- c. **Tipo de proyecto.** Considerando que este fue diseñado, procesado y aprobado por el Banco para colaborar con México a hacer frente a la crisis de fines de 1994 y al cambio macro-económico previsto para 1995, se acordó profundizar más sobre el tipo de instrumento y procedimientos utilizados, tales como adquisiciones, mecanismos de evaluación y

seguimiento. También se deberá detallar lo que ocurrió durante la ejecución de las actividades relacionadas con el programa de empleo temporal, el seguimiento continuo a través de reuniones trimestrales, y las relaciones que se mantuvieron con el BIRF durante el diseño, procesamiento y ejecución del proyecto.

- d. **Metas y objetivos.** Se solicitó mayor aclaración sobre las metas y objetivos y si se cumplieron o no. De manera especial; se debe profundizar el tema de la estabilidad macroeconómica, la confianza observada en los mercados, y el cumplimiento con los compromisos de protección al gasto social en un ambiente de restricciones fiscales.
- e. **Lecciones aprendidas.** Tomando en consideración las características especiales del proyecto, se solicitó hacer referencia detallada, en el capítulo correspondiente, a lo descrito y elaborado en el cuerpo del documento.

IV. COMENTARIOS RECIBIDOS POR ESCRITO TRATADOS EN EL CRG

Se recibieron comentarios por escrito de André Medici, SDS/SOC; John Hastings, RE2/RE2; Yassuo Nishimoto ROS/PMP; Veljko Sikirica, ROS/PRM; y Stephen Doherty, RE2/SC2.

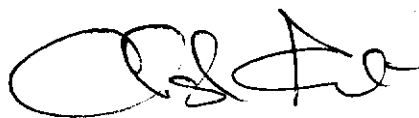
Conclusiones. El CRG concordó con los comentarios y recomendaciones presentadas y el Equipo los tomará en cuenta al hacer los ajustes necesarios al Informe de Terminación de Proyecto.

V. TEMAS NO RESUELTOS

No se tienen.

VI. CONCLUSIONES

Con base en los comentarios y recomendaciones recibidas del CRG, el Equipo de Proyecto realizará los ajustes al Informe de Terminación de Proyecto para presentarlo en su versión final.



Christian Gómez-Fabling, RE2/SO2
Presidente CRG



Carlos Miranda, RE2/SO2
Secretario CRG