

**INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO**  
**(PCR)**

**Apoyo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México**  
**Préstamo 1069/OC-ME**

**Diciembre 2003**

Preparado por Francisco Bustamante, Especialista Sectorial. COF/CME. Además contó con los comentarios de FI2/RE2 y la revisión de I. Lesmes, Subrepresentante.
--

## Primera Parte

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México.  
Número del Proyecto: ME-0059  
Número del Préstamo: 1069/OC-ME  
País: México  
Organismo Ejecutor: Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV  
Sector: RM-FIN  
Modalidad: Inversión  
Fecha de Aprobación: 03-DIC-1997    Fecha de Terminación: 15-MAR-2003  
Monto del Préstamo: USD \$8 millones  
Clasificación Final de Implementación: Insatisfactoria  
Clasificación Final de los supuestos del proyecto: Baja  
Clasificación Final de los objetivos de desarrollo: Improbable

### Introducción

Posterior a la crisis que afectó al sistema financiero mexicano en 1995, el Banco articuló un programa de apoyo al país conjuntamente con otras instituciones multilaterales. El Banco aprobó otras tres operaciones<sup>1</sup> que fueron realizadas y ya han sido evaluadas satisfactoriamente. Estas operaciones estaban orientadas a acompañar el proceso de reformas legales necesarias, y a dotar de recursos de crédito a la pequeña y mediana empresa. El proyecto que se analiza en este documento estuvo orientado al apoyo del proceso de fortalecimiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV.

Como resultado de la falta de asignación presupuestal por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el programa fue cancelado antes de la fecha prevista, por lo cual los objetivos no se cubrieron en su totalidad, de manera satisfactoria. Cabe señalar, que la falta de asignación presupuestal por parte de la SHCP, le impedía ejercer a la CNBV, tanto los recursos de contrapartida local, como los recursos del aporte BID, toda vez que éstos últimos se ejercían bajo un esquema de desembolsos. Como consecuencia de lo anterior, se derivaron las siguientes acciones: (a) Se canceló a petición del Ejecutor el 66% de los recursos del préstamo, equivalentes a USD\$5.3 millones. y (b) El componente más relevante, destinado al fortalecimiento técnico del ejecutor, la CNBV, no se completó durante el período de ejecución del Programa.

Sin embargo, como se podrá evidenciar en el texto de este documento, posteriores evaluaciones del Fondo Monetario Internacional, en el año siguiente a la cancelación del programa ocurrida en el año 2000, y en fecha tan reciente como noviembre 2003, identifican un notable desempeño y capacidad técnica en diversos niveles de la CNBV. Esto indica que la CNBV continuó con sus esfuerzos de fortalecimiento con recursos propios.

Asimismo, tal como se podrá confirmar en el detalle de las actividades que se alcanzaron a realizar, de acuerdo al ISDP del año 2000, sobre todo en capacitación de recursos humanos, el proyecto contribuyó a establecer las bases firmes para que posteriores avances de la propia CNBV, la hayan consolidado, lo que en última instancia, era el producto esperado de esta operación.

---

<sup>1</sup> Los préstamos 869/OC-ME, por USD \$ 750 millones, 1251/OC-ME por USD \$ 250 millones, y 911/OC-ME por USD \$ 300 millones.

Finalmente, este programa, que fue cancelado en el año 2000 no contaba con un Marco Lógico completo, como posteriores proyectos han presentado, con línea de base para evaluar los logros alcanzados.

## **I. Objetivos y Componentes del Proyecto**

**A. Objetivos del Proyecto:** La capacidad de operación de la CNBV, fortalecida de manera específica mediante: (a) la consolidación de los avances logrados en el área de supervisión bancaria; (b) la nivelación de los estándares de supervisión de los intermediarios financieros, en particular de la banca de desarrollo y las organizaciones auxiliares de crédito; (c) la atención de las necesidades de supervisión del mercado de valores; (d) el desarrollo de un sistema de manejo de recursos humanos definido como un servicio civil de carrera basado en la excelencia y en un proceso continuo de capacitación, y (e) el desarrollo del soporte informático adecuado para la realización efectiva de las labores anteriores.

### **B. Componentes del Proyecto:**

- (a) Procesos, Metodologías y prácticas de supervisión modernizados, mediante la capacitación y entrenamiento y la contratación de servicios de consultoría, y
- (b) Plataforma Informática Desarrollada y Consolidada, mediante la capacitación y entrenamiento, la contratación de servicios de consultoría y la adquisición de equipos.

**C. Supuestos, y riesgos, del proyecto:** Los supuestos iniciales, vinculados a los objetivos de Desarrollo fueron: (1) La CNBV mantiene su compromiso con el desarrollo institucional permanente. (2) Las instituciones supervisadas rápidamente adoptan las normas y colaboran en el proceso de desarrollar un mejor sistema de supervisión. (3) Las fuentes de financiamiento de la CNBV permanecen estables.

**D. Con relación a los supuestos de componentes, el equipo de proyecto identificó:** (1) Que existe responsabilidades Inter.-institucionales claramente definidas. (2) Las áreas operativas involucradas asumen su responsabilidad y participan activamente en el programa. (3) La CNBV mantiene un constante diálogo y buena coordinación con el Banco. (4) Los supervisores, inspectores y analistas incorporan, en sus labores, plenamente los beneficios derivados de mejores metodologías y sistemas de apoyo. (5) Los cursos de entrenamiento se ejecutan oportunamente.

**E. Los riesgos identificados por el Equipo de Proyecto fueron:** (1) El programa fue concebido como un Plan de Negocios, con metas y tareas anualizadas. Se identificó el riesgo que el Ejecutor podría intentar ejecutarlo como un programa de inversión, con el peligro de que existiera una asignación ineficiente de los recursos. Para contrarrestar estos resultados no deseados, se identificó la necesidad de un compromiso excepcional por parte del Banco en término de recursos humanos, tanto internos como externos, comparado con otras operaciones similares. (2) En el área de sistemas se consideró vital evitar una sobre-dimensión o la adquisición de equipos y/o programas informáticos que no se haya concebido dentro de una estrategia integral de gestión informática. (3) Se identificó que el grado de compromiso del gobierno con el programa sería crítico para su ejecución exitosa.

## II. Resultados y Objetivos de Desarrollo del Proyecto

- A. El nivel alcanzado en la ejecución de los componentes del proyecto, en general, fue muy bajo. El Componente de Modernización de Procesos contemplaba las siguientes 4 sub-áreas de trabajo de modernización:

### **Componente de Modernización de Procesos:**

- (a) La consolidación de los avances logrados en el área de supervisión bancaria;
- (b) La nivelación de los estándares de supervisión de los intermediarios financieros, en particular de la banca de desarrollo y las organizaciones auxiliares de crédito;
- (c) La atención de las necesidades de supervisión del mercado de valores;
- (d) El desarrollo de un sistema de manejo de recursos humanos definido como un servicio civil de carrera basado en la excelencia y en un proceso continuo de capacitación, y

A efecto de ilustrar el esfuerzo económico realizado en la ejecución de este componente, se compara que el presupuesto asignado al mismo, en el aporte BID, fue de USD \$4.5 millones y se ejecutaron USD \$0.6 miles, que equivale al 13% de los recursos disponibles en ese componente. Claramente, se dejaron de realizar inversiones importantes programadas. Revisando con mayor detalle el uso de los recursos<sup>2</sup> asignados a este componente, se observa que los recursos del Banco se usaron exclusivamente en el área de capacitación y entrenamiento, mientras que el aporte local, el cual ascendía a un monto total de , USD \$67.988.00, fue utilizado principalmente en consultorías, por apenas USD \$58.171.00

Sin embargo, aunque no se utilizaron los recursos del Banco durante el período en que se ejecutó el Programa, el Beneficiario posteriormente utilizó algunos de los diseños de los trabajos y consultorías acordados con el Banco en el marco del Programa, y completó los siguientes trabajos:

- (a) En el área de Supervisión Bancaria se desarrollaron los Sistemas de Análisis Crediticio, Análisis Gráfico de Rubros del Balance General y Análisis de Captación; y el Sistema de Análisis de Rendimiento Ajustado por Riesgo de la Banca y sus Repercusiones en el Capital;
- (b) En el área de supervisión de intermediarios financieros, organizaciones auxiliares y banca de desarrollo, se desarrollaron los sistemas de Seguimiento de Visitas de la Banca de Desarrollo; y de Supervisión de Organizaciones Auxiliares de Crédito. Asimismo, durante el año 2003 se iniciaron los trabajos para desarrollar un Sistema Institucional de Supervisión, que involucra tanto a las Organizaciones Auxiliares de Crédito, como al resto de las entidades no bancarias sujetas a supervisión. Este proyecto se encuentra en su fase final de conclusión. También se realizó un Sistema de Digitalización Integral de los documentos que procesa la CNBV.

---

<sup>2</sup> Página 15, detalle del Uso de los recursos del programa.

- (c) En materia de mercado de valores cabe señalar que, cuando se fusionan las Comisiones Bancarias y de Valores, ésta última presentaba un mejor ambiente regulatorio que la Comisión Bancaria. En este contexto, las labores críticas se ubicaban en el fortalecimiento del área bancaria, sin embargo, el área de valores necesitaba fortalecer algunos aspectos de su regulación. Derivado de lo anterior, con recursos del aporte BID se llevaron dos consultorías: Un diagnóstico de la micro estructura del Mercado de Valores, y un diagnóstico del Reglamento Interior de la Bolsa Mexicana de Valores.
- (d) En el área de recursos humanos, sobre todo en capacitación, coinciden las evaluaciones de la Representación y del Ejecutor en que se lograron los objetivos. El programa de capacitación se inició con el apoyo del Banco Mundial, y continuó con los recursos del Banco. Particularmente, continuó con el programa de capacitación en el extranjero y se inició un programa de seminarios y eventos de capacitación en México. Es importante señalar, que ambos programas continúan llevándose a cabo en la actualidad, particularmente con el apoyo de la Reserva Federal de los Estados Unidos, así como otros organismos internacionales. Un elemento notable en este tema fue el desarrollo del Servicio Civil de Carrera de los servidores de la CNBV, que en la actualidad se encuentra en fase de entrada en vigor.

Se concluye que el objetivo de contar con los sistemas y procesos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, CNBV, debidamente fortalecida, no se alcanzó de acuerdo a lo esperado en los tiempos y con los recursos del Programa. Sin embargo, el valor técnico aportado por el Banco, en el diseño, identificación y priorización de los temas de fortalecimiento de la CNBV, no fue desaprovechado por ésta, sino que los utilizó eficientemente. En este sentido, el aporte del Banco al fortalecimiento de la CNBV, fue más cualitativo que financiero, a todas luces.

### **Componente Consolidación de la Plataforma Informática:**

Este componente contaba de dos aspectos:

- (a) **Desarrollo de Sistemas Automatizados** consistente en el desarrollo del soporte informático adecuado para la realización efectiva de las labores de la CNBV. En esta área de informática para apoyar las mejoras de los procesos de supervisión, se indican avances, tales como el desarrollo de los siguientes sistemas: (i) Manual Electrónico de Supervisión e Inspección, (ii) Expediente Electrónico para la Supervisión de Intermediarios Bursátiles, (iii) Digitalización de documentos del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, RNV, (iv) Consultas Ejecutivas del Mercado Bursátil, y (v) la continuación del Sistema de Control de Gestión en el ámbito Institucional. Sin embargo, por otra parte, derivado de las restricciones presupuestales por parte de la SHCP, fue necesaria la cancelación de varios trabajos importantes identificados en este componente, entre los cuales se encuentran: (i) el Sistema de Análisis Crediticio, Análisis Gráfico de Rubros del Balance General y Análisis de Captación; (ii) el Sistema de Análisis de Rendimiento Ajustado por Riesgo de la Banca; (iii) el Sistema de Digitalización Integral, (iv) el Sistema de Apoyo al Servicio Civil de Carrera; (v) el Sistema de Banca de Desarrollo; y (vi) el Sistema de Supervisión de Organizaciones Auxiliares de Crédito. Es importante mencionar que, dichos sistemas se

desarrollaron con recursos propios, tal como se señala en los primeros incisos de este apartado. En este sub-componente, se utilizaron USD \$ 279.226 provenientes de recursos provistos por el Banco, y USD \$ 462.709 de recursos locales.

- (b) **Adquisiciones de Equipos:** En este componente, se invirtieron los recursos del Banco en adquisiciones, por USD \$ 1.766.486 y recursos locales por USD \$ 263.300. En esta área el Ejecutor ha sugerido mayor coordinación con el Banco, a efecto de agilizar los procesos de licitación correspondientes.

Como puede observarse, a pesar de que este componente representó la mayor asignación de recursos ejercidos tanto en el aporte local, como en el porte BID, la Representación concluye que los objetivos no se cumplieron en su totalidad. A efecto de comparación, se puede observar que el presupuesto, ampliado, de este componente fue de USD \$ 3.4 millones y se desembolsaron USD \$ 2.05 millones, que equivale al 60% del Componente.

En síntesis, del monto del proyecto incluido el aporte local, de USD \$ 16 millones, solo se ejecutó USD \$ 3.5 millones que equivalen al 21.9% de lo planeado, lo cual sustenta que los objetivos del programa no pudieron ser logrados, por lo menos en el tiempo y en la magnitud de avance esperado con el total de recursos invertidos.

De acuerdo a la documentación que se tiene, la situación de ajustes presupuestarios por parte de la SHCP fue el principal factor que provocó que los objetivos del programa no pudieran alcanzarse, derivando en la cancelación del mismo.

Es importante mencionar que dicha restricción presupuestal se presentó desde el inicio de la ejecución del programa, tal como se detalla a continuación:

En 1998 el presupuesto aprobado fue de 48 millones de pesos, los cuales sufrieron una reducción del 44%, quedando en 26 millones. Esta situación originó diversos cambios en el plan operativo originalmente autorizado para el primer año de ejecución del proyecto, derivando en un subejercicio de 8.5 millones de pesos.

Para el ejercicio 1999, el presupuesto autorizado ascendió a 39 millones de pesos, sin embargo, estos recursos se pudieron ejercer hasta el segundo semestre del año, provocando nuevamente cambios al plan operativo de ese ejercicio, derivando en un subejercicio de 23.4 millones de pesos.

Por otro lado, durante los años 2000 y 2001 no hubo asignación presupuestal.

En síntesis, los hechos anteriores, explican claramente el origen de los cambios a los planes operativos anuales de los ejercicios 1998 y 1999; asimismo, la restricción presupuestal que prevaleció desde el inicio del proyecto y que continuó hasta el año 2001, se convirtió en la principal causa de la cancelación del proyecto.

- B.** Aunque el préstamo fue aprobado en dic. 1997, no es hasta finales de 1998 cuando se declara elegible. El Ejecutor realiza gastos durante los años 1998 y 1999, parte de los cuales son reconocidos por el Banco y re-embolsados durante el año 2000.

- C. A la luz de la información disponible, si bien los objetivos del proyecto no se lograron en el tiempo previsto, los trabajos identificados en el programa por el Banco, constituyeron una base técnica adecuada para continuar con el posterior proceso de desarrollo de la CNBV.
- D. Sin embargo, el hecho de que el proyecto no se haya ejecutado en su totalidad, no significa que la situación actual de la CNBV es débil o inadecuada. En efecto, aún sin los recursos del proyecto, la CNBV fue capaz de continuar su modernización, como se señala en el Financial System Stability Assessment del Fondo Monetario Internacional, de Julio 16 del 2001, en donde claramente se indica que :

*" 6. Financial sector supervision has improved during the last years and further improvements needed in certain areas are under way.."*

*" 7. The regulatory framework is being amended toward best international practices y en el numeral 9: "...The regulatory and supervisory environment has made a quantum leap forward. In these circumstances, the policy focus has understandably turned toward reincorporating banks to the lending circuit...."*

Así mismo, en el Literal D. Supervisión, numeral 24 se señala que *"..Mexico counts with a developed framework for conducting financial sector supervision..."* lo cual se continúa en el numeral 25: *In general Mexico has been successful in upgrading the quality of banking supervision under the stressful condition imposed by the banking crisis of 1994/95.."*

Por otra parte, el Informe del FMI, corregido a noviembre 6 del 2003, *"...IMF Concludes 2003 Article IV Consultation with Mexico.."* señala lo siguiente:

*Executive Directors commended the Mexican authorities for their substantially strengthened policies, which have helped underpin macroeconomic stability and investor confidence and enabled Mexico to successfully weather the difficult global and regional conditions of recent years. They welcomed in particular the continued modernization of the financial sector...*

*Directors welcomed the authorities' efforts to further strengthen the financial regulatory framework. Important challenges in the period ahead will be to deepen financial intermediation without excessive risk-taking, and to streamline financial rules and regulations to encourage innovation and competition. In this regard, Directors welcomed the high priority attached by the authorities to strengthening oversight of the rapidly growing nonbank institutions. They commended Mexico's continued efforts to combat money laundering and the financing of terrorism.*

### **III. Cambios en los Objetivos, Componentes y Supuestos Originales**

No hubo cambios en los objetivos del proyecto. Los componentes no variaron en cuanto a su formulación. Sin embargo, los montos asignados a los componentes fueron modificados en diciembre de 1999. La razón para las transferencias de recursos entre categorías fue que los programas de capacitación resultaron menos costosos que lo programado, a la vez que no fue necesario realizar todas las consultorías previstas originalmente en el componente de modernización de los procesos, metodologías y prácticas de supervisión. Por otro lado, las adquisiciones y consultorías en Informática resultaron más caras que lo previsto. Por ello, se

aprobó al nivel de la Gerencia Regional la transferencia de recursos, que supera el 40% del monto de las categorías de inversión.

Uno de los riesgos que señalaba el diseño del proyecto es que era vital evitar una sobredimensión y la adquisición de equipos o software que no se haya concebido dentro de una estrategia integral de gestión informática. Si comparamos esta percepción de riesgo con el perfil 1 del proyecto, en el cual inicialmente se consideraba un costo del proyecto de USD\$ 21.5 millones, de los cuales USD \$ 16.1 millones sería el Financiamiento del Banco y se calculaba que el componente de Informática sería de USD \$ 20.5 millones, claramente era posible que dentro de las prioridades de la CNBV pesaran mas los componentes de inversión en informática sobre aquellos dirigidos al fortalecimiento institucional. Es por ello que los componentes relacionados con este tema tuvieron un mejor nivel de ejecución. Sin embargo, finalmente, los recortes presupuestarios afectaron a la CNBV en su capacidad de invertir en sumas importantes en equipos. A pesar de ello, existe evidencia que indica que los temas de fortalecimiento técnico si fueron llevados a cabo por la CNBV posteriormente con recursos propios.

Las clasificaciones de fin de año de desempeño del proyecto presentan el perfil que destacamos a continuación:

Clasificación de desempeño de ISDP a Fin de año	Años de Ejecución		
	1998	1999	2000
Objetivos de Desarrollo (OD)(MP, P,D,I)	P	P	I
Progreso en la Ejecución (PE) (MS, S, IN,MI)	S	S	IN
Probabilidad de que se mantengan los supuestos (A,B)	A	A	B

#### IV. Lecciones Aprendidas del Proyecto

##### A. Diseño del proyecto

El diseño del proyecto preveía un importante grado de flexibilidad en su ejecución y requería de un esfuerzo especial por parte del Banco. Se proponía lograr que la ejecución del programa respondiera a una dinámica de planes de negocios revisables periódicamente. Dichas reuniones no se realizaron con la periodicidad prevista. Por un lado, las prioridades de la CNBV sufrieron importantes cambios como respuesta al recorte en recursos presupuestales, por otro lado, dichos recortes hicieron más evidente la falta de adicionalidad de los recursos financieros del Banco bajo las reglas presupuestales vigentes en México. El valor agregado del Banco hubiese sido más importante si se hubiese mantenido un constante diálogo y asistencia técnica de alta calidad durante todo el período de ejecución. Por restricciones en la disponibilidad de dichos recursos el Banco no pudo mantener el nivel de intensidad y constancia que se requería. De esto se desprende que para mantener un alto valor agregado en países sofisticados como México es de la mayor importancia para el Banco mantener recursos humanos con una alta calidad técnica y con recursos financieros para la contratación de expertos que de forma temporal puedan complementar a los recursos disponibles en el Banco. En casos donde estos recursos no se puedan garantizar sería recomendable en lo posible simplificar el diseño de los proyectos. Sin embargo dicha simplificación no siempre es posible, y como se dijo anteriormente, puede disminuir el interés en el proyecto para los países con un grado de desarrollo mayor como México.



En el diseño de los proyectos el equipo debe muchas veces tomar decisiones en relación a qué trabajos se deben hacer durante la fase de diseño para lograr el nivel deseado de especificidad del proyecto y cuáles se pueden dejar para la fase de ejecución. En ocasiones dicha decisión es afectada seriamente por el nivel de recursos disponible para el diseño. El lograr un balance adecuado no es fácil y muchas veces no es posible. El presente proyecto probablemente hubiese podido ser más exitoso con un mayor nivel de definición en la fase de diseño, disminuyendo así el constante trabajo de planeación de actividades durante el período de ejecución. Ello probablemente hubiese disminuido la flexibilidad del proyecto pero hubiese disminuido igualmente el nivel de involucramiento del Banco durante la ejecución. Si bien es cierto que el proyecto identificó con precisión la necesidad de establecer mecanismos ad-hoc de supervisión, así como la necesidad de apoyar la ejecución del programa de manera estrecha, no se establecieron en el diseño, ni en la fase previa al inicio de ejecución del proyecto, los mecanismos de coordinación interna necesarios para hacer eficaz el seguimiento del Banco. Probablemente esta fase pudo haber sido mejor concebida. No obstante lo indicado en párrafos anteriores, la identificación que hizo el Banco conjuntamente con la CNBV de las áreas en las cuales se requería de acciones de fortalecimiento, fue aprovechada por el Ejecutor.

## **B. Ejecución del Proyecto**

Durante la ejecución del proyecto la interacción que se estableció entre el Ejecutor, NAFIN y el propio Banco, permitió llevar a cabo un trabajo conjunto para el desarrollo del programa. Sin embargo, es importante mencionar algunos factores que el Ejecutor considera susceptibles de mejora, tales como los siguientes:

- El Ejecutor considera hasta cierto punto complejos y demasiado largos, los procedimientos de contratación de servicios y adquisiciones de bienes.
- Falta de claridad respecto a los criterios utilizados para la obtención de "No Objeciones", las cuales en ocasiones eran otorgadas por la Representación, o en otros casos, en la Sede, lo cual en ocasiones generaba retrasos en los procesos de adquisiciones.
- Inconsistencias en los criterios utilizados por el Banco en el trámite de solicitudes de desembolso, en particular, los que a continuación se mencionan: (i) cambio de formatos requeridos para solicitar el reembolso, (ii) distinto grado de detalle en la información soporte, tales como facturas y comprobantes de gastos, y (iii) diferencias respecto al tipo de cambio que debía considerarse para solicitar el reembolso.
- La falta de formatos definitivos, (tales como contratos, cartas de invitación, etc. ) utilizados durante los procesos de adquisiciones, no permitían agilizar la gestión administrativa del programa.
- Finalmente, el Ejecutor considera que en materia de informática, hizo falta una comunicación más estrecha con el Banco, a efecto de establecer desde los inicios del proyecto, criterios claros que permitieran agilizar la definición y autorización de los planes estratégicos que se llevarían a cabo durante la ejecución del proyecto.

## **C. Desempeño del Prestatario/Ejecutor**

De acuerdo a lo establecido en el convenio, los planes operativos anuales permitieron la programación de actividades, sin embargo, como ya se comentó, las restricciones presupuestales no permitieron la ejecución de recursos, tanto del aporte local como del aporte BID, derivando en la cancelación definitiva del programa.

#### **D. Supervisión del Banco**

La documentación existente en la Representación, sobre todo en la existencia de los planes operativos y en la identificación de logros en el ISDP, sugiere un conocimiento y control de parte del Banco.

Se estableció en los documentos del préstamo que se realizarían reuniones periódicas para el seguimiento de la ejecución del programa, sin embargo, éstas no se llevaron a cabo. En realidad, la supervisión fue desarrollada en la práctica por la Representación con los recursos humanos que disponía.

Hubo discrepancias entre Sede y Representación acerca de la responsabilidad en la ejecución del proyecto, que pudo restarle eficacia a los esfuerzos del Banco en apoyar la ejecución del programa.

#### **V. Lecciones Principales y Recomendaciones para Futuros Proyectos**

- **Las principales lecciones que se derivan de este proyecto son:**

- ✦ En presencia de riesgos tan grandes como los que se identificaron, respecto a la dependencia de un externo (SHCP) para la asignación presupuestal, sería conveniente revisar el alcance de los proyectos considerando dichos riesgos, los cuales no dependen del Ejecutor.
- ✦ Los procesos de adquisiciones y desembolsos del Banco fueron explicados durante un seminario taller de arranque realizado en Washington antes del inicio de la ejecución del proyecto. Sin embargo, durante la ejecución, estos temas fueron precisamente considerados como causa de atrasos y diferencias de criterios. Deberá tomarse en cuenta la necesidad de establecer claramente la naturaleza de estos procesos con los ejecutores, durante la fase de diseño, y no después de que se ha aprobado el Programa. En caso de que no sea viable para el Ejecutor cumplir con las condiciones de todos los procesos del Banco, considerar las excepciones a los mismos para ser incorporadas en los contratos.
- ✦ El Banco reconoció ex – ante la necesidad de dedicarle un seguimiento estrecho a la ejecución del Programa, lo cual podría implicar costos adicionales de monitoreo. Debería considerarse, en la fase de diseño, los costos estimados de este seguimiento, a efecto de incorporarlos en el Financiamiento del Programa y/o la identificación de fuentes alternativas de financiamiento de dichos costos.
- ✦ La falta de asignación presupuestal, tanto para la contrapartida local como el aporte BID, fue la causa detonante de la paralización del Programa. El Banco pudo realizar una Misión especial para conversar con las autoridades nacionales, para verificar la

viabilidad de asignar recursos a la operación, aplazar la ejecución de la misma o revisar los aspectos del programa que podrían haber sido suspendidos, sin que implicara necesariamente la cancelación de los fondos no utilizados.

Parte Dos  
(transcripción literal del informe del Ejecutor)

NOMBRE DEL PROYECTO: Programa de Asistencia Técnica para el Fortalecimiento de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV)  
NUMERO DEL PROYECTO DEL BID:  
NUMERO (S) DEL PRESTAMO Y CT: 1069/OC-ME  
ORGANISMO U ORGANISMOS PRESTATARIOS RESPONSABLES DE ESTE INFORME:  
Comisión Nacional Bancaria y de Valores

**II. OBJETIVOS DEL PROYECTO**

- i. **Aunque en esta etapa del proyecto pueda ser difícil evaluar a cabalidad los resultados del proyecto, sírvase indicar cuales son los objetivos\* que en su opinión se han logrado, y en qué medida**

Este proyecto estaba dividido en dos componentes principales:

- (A) **Modernización de Procesos, Metodologías y Prácticas de supervisión**, el cual a su vez pretendía alcanzar los siguientes objetivos:
- (a) La consolidación de los avances logrados en el área de supervisión bancaria;
  - (b) La nivelación de los estándares de supervisión de los intermediarios financieros, en particular de la banca de desarrollo y las organizaciones auxiliares de crédito;
  - (c) La atención de las necesidades de supervisión del mercado de valores;
  - (d) El desarrollo de un sistema de manejo de recursos humanos definido como un servicio civil de carrera, basado en la excelencia y en un proceso continuo de capacitación.
- (B) **Consolidación y desarrollo de la plataforma informática**, el cual pretendía alcanzar los siguientes objetivos:
- (a) Desarrollo de distintos sistemas que permitieran dar el soporte necesario para el adecuado desempeño de las funciones de supervisión y vigilancia que realiza la CNBV.
  - (b) Consolidar la plataforma tecnológica, mediante la adquisición de equipo informático.

Es importante mencionar, que si bien los objetivos planteados no se cumplieron en su conjunto debido a la cancelación anticipada del programa, la CNBV ha realizado importantes esfuerzos para cumplir, y en ocasiones rebasar, dichas metas, con recursos propios.

En el numeral II, inciso A, del "Informe de Terminación de Proyecto", se detallan los logros obtenidos durante la ejecución del programa, así como aquellos logros que se han alcanzado con recursos propios, desde la conclusión del préstamo.

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

No existen objetivos de este tipo.

**III. DISEÑO Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO**

**A. ¿Cuales son los aspectos del diseño global del proyecto que fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? ¿Por qué?**

**Éxitos:** La focalización en temas no atendidos previamente por otros proyectos de asistencia técnica, como la supervisión de organizaciones auxiliares del crédito, banca de desarrollo, mercado de valores y fortalecimiento institucional.

Lo anterior, debido a la crisis bancaria sufrida a partir del año de 1994, misma que obligó a la CNBV a atender de manera preponderante el fortalecimiento de la regulación y supervisión del sector bancario, postergando el desarrollo de las áreas mencionadas en el párrafo anterior.

**Fracasos:** No necesariamente como fracaso pero sí como aspectos que se deben mejorar, se puede mencionar que desde la etapa de planeación y preparación del proyecto, existieron diferentes visiones respecto de la estrategia a seguir en materia informática. Esto provocó el retraso de la aprobación del documento que serviría de base para llevar a cabo cada una de las licitaciones de bienes y servicios informáticos.

**B. ¿Cuales son los aspectos de la ejecución del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos? ¿Por qué?**

Cabe destacar el apoyo decidido del BID al proyecto en general.

**Éxitos:** Asimismo, la experiencia y el buen servicio del Agente Financiero, (NAFIN) en este tipo de proyectos. Gracias a NAFIN se llevaron a cabo los procedimientos de ejecución necesarios de manera eficiente, disminuyendo significativamente la curva de aprendizaje normal que cualquier ejecutor enfrenta al administrar un proyecto financiado con recursos de organismos internacionales.

---

\* Refiérase a los objetivos materiales y no materiales.

Fracasos: La inconsistencia en requisitos para obtener No objeciones y el trámite de solicitudes de Reembolsos.

**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?**

Durante la ejecución del proyecto la interacción que se estableció entre el Ejecutor, NAFIN y el propio Banco, permitió llevar a cabo un trabajo conjunto para el desarrollo del programa. Sin embargo, es importante mencionar algunos factores que el Ejecutor considera susceptibles de mejora, tales como los siguientes:

- El Ejecutor considera hasta cierto punto complejos y demasiado largos, los procedimientos de contratación de servicios y adquisiciones de bienes.
- Falta de claridad respecto a los criterios utilizados para la obtención de "No Objeciones", las cuales en ocasiones eran otorgadas por la Representación, o en otros casos, en la Sede, lo cual en ocasiones generaba retrasos en los procesos de adquisiciones.
- Inconsistencias en los criterios utilizados por el Banco en el trámite de solicitudes de desembolso, en particular, los que a continuación se mencionan: (i) cambio de formatos requeridos para solicitar el reembolso, (ii) distinto grado de detalle en la información soporte, tales como facturas y comprobantes de gastos, y (iii) diferencias respecto al tipo de cambio que debía considerarse para solicitar el reembolso.
- La falta de formatos definitivos, (tales como contratos, cartas de invitación, etc. ) utilizados durante los procesos de adquisiciones, no permitían agilizar la gestión administrativa del programa.
- Finalmente, el Ejecutor considera que en materia de informática, hizo falta una comunicación más estrecha con el Banco, a efecto de establecer desde los inicios del proyecto, criterios claros que permitieran agilizar la definición y autorización de los planes estratégicos que se llevarían a cabo durante la ejecución del proyecto.

Algunas de las medidas que se adoptaron, fue en lo medida de lo posible, la homologación de criterios, en los aspectos antes señalados, los cuales fueron definiéndose a lo largo de la ejecución del programa.

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

Sí, en el caso de la CNBV, se sentaron las bases del Servicio Civil de Carrera y se logró consolidar los avances logrados en materia de supervisión bancaria. Asimismo, se obtuvieron importantes avances en los estándares de supervisión y regulación de las áreas de banca de desarrollo y organizaciones auxiliares de crédito, así como en materia de mercado de valores.

Cabe destacar que el apoyo del BID fue determinante en el inicio del programa de capacitación que se llevó a cabo con el apoyo de la Reserva Federal de los Estados Unidos de América. Este programa continúa llevándose a cabo actualmente y se ha traducido en el constante perfeccionamiento de las capacidades del personal de la CNBV.

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

Se realizaron por parte del Gobierno Federal, diversos recortes al presupuesto que limitaron la ejecución del proyecto. Esto se debió a la obligación que tiene cualquier organismo del Gobierno Mexicano para utilizar estos recursos en la realización de pagos, que posteriormente, son solicitados a través de reembolsos ante el BID.

#### **IV. 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?**

Durante la etapa de preparación el trabajo fue bueno. Se organizó un curso en la Ciudad de Washington con el objeto de preparar tanto al ejecutor como al propio banco, en la adecuada ejecución del proyecto, en el conocimiento de los procesos de adquisiciones y en las posteriores revisiones del proyecto.

Sin embargo, durante la etapa de ejecución se presentaron los problemas ya comentados en la Sección III, inciso C, de este documento.

**B. ¿Qué impacto importante tuvo- si lo tuvo- el desempeño del Banco sobre los resultados del proyecto?**

.

El desempeño del Banco fue bueno, sin embargo, se detectaron algunas áreas de mejora, ya comentadas en la Sección III, inciso C, de este documento.

#### **V. LECCIONES APRENDIDAS**

**A. Con respecto al desempeño del Banco en este proyecto. ¿Se extraen algunas lecciones que puedan utilizarse para perfeccionar proyectos futuros? En caso afirmativo, ¿cuáles son?**

- 1) Ser consistentes en la aplicación de criterios para el otorgamiento de No Objeciones y el Trámite de reembolso
- 2)

- 3) Fortalecer la coordinación entre el Ejecutor y el área líder en materia informática. Asimismo, lograr por parte del Banco, una toma de decisiones más colegiada en lo que se refiere a los aspectos tecnológicos
- 4) Trabajar de manera coordinada en el proceso de planeación anual y seguimiento de proyectos.

**B. ¿Hay comentarios o recomendaciones adicionales sobre el proyecto y/o Banco que se deban mencionar y/o que deban tomarse en consideración en proyectos futuros?**

Durante el proceso de ejecución del proyecto, se tuvo que hacer uso de distintos formatos y lineamientos. Esto nos impidió crear mecanismos que automatizaran la administración del proyecto, por lo que sugerimos la homologación de documentos y lineamientos en temas tales como:

- ☐ Contratos
- ☐ Bases de Licitación
- ☐ Términos de Referencia
- ☐ Avisos
- ☐ Auditorías

Adicionalmente existieron comentarios de parte de firmas de consultoría en el sentido de que se les hacía muy complicado concursar en los proyectos financiados con recursos del BID, debido a la complejidad de los procedimientos de selección y contratación.

No obstante lo anterior, consideramos que en términos generales, este proyecto coadyuvó de manera significativa, al desarrollo de una serie de sectores que tradicionalmente no habían sido atendidos por organismos financieros internacionales. El personal del BID mostró, como siempre, un alto nivel de profesionalismo y dedicación durante la ejecución del proyecto en comento.

Como se mencionó en su oportunidad, las observaciones que se formulan derivan de aspectos relacionados con los procedimientos para la ejecución y de ninguna manera, con deficiencias inherentes al personal asignado a este programa.



## Parte Tres

### A. DATOS BÁSICOS DEL PROYECTO

**Fecha del Proyecto (mes/año)**

	Original	Actual
Fecha de inclusión en el inventario de proyectos	n.d.	n.d.
Fecha de perfil II	sept/97	Sept/1997
Fecha de la Misión de Análisis	n.d.	n.d.
Fecha de aprobación por el Comité de Préstamos	n.d.	n.d.
Fecha de aprobación por el Directorio	Dic/97	Dic/1997
Fecha de vigencia de contrato	Mar/98	Mar/1998
Fecha de cumplimiento de condiciones previas	Set/98	Oct/1998
Calendario de Inversiones		
➤ Fecha de Inicio	1998	2000
➤ Fecha de terminación	2003	2000
Calendario de Desembolsos		
➤ Primer Desembolso	1998	feb/2000
➤ Ultimo Desembolso	mar/2003	abr/2000
Fecha del compromiso del préstamo	mar/98	mar/1998
Fecha(s) de cancelación(es)		Nov/2000

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

➤ **Costo del Proyecto y fuente de Financiamiento**

	Original	Actual
<u>Revisión de Medio Término</u>	<u>n.a.</u>	<u>n.a.</u>
<u>Resumen de Datos sobre Costos</u>		
Monto total del financiamiento BID	<u>8.0</u>	<u>2.7</u>
Financiamiento BID como % del costo total	<u>50.0</u>	<u>77.1</u>
Costo Total del proyecto	<u>16.0</u>	<u>3.5</u>
Inversión Acumulativa a 12/00		<u>3.5</u>
Monto Requerido para terminar el proyecto		

➤ **Calendario de Inversiones (Millones de USD\$)**

Original				Actual			
Años	BID	CNBV	TOTAL	BID	CNBV	TOTAL	Monto Total %(actual/original)
1998	917	6.0 <sup>3</sup>	6.9	1.3	0.5	1.8	
1999	1.904 <sup>4</sup>	2.0 <sup>5</sup>	3.9	1.4	0.3	1.7	
2000	1.73	n.d.	1.73	0.0	0.0	0.0	
2001	1.74	n.d.	1.74	0.0	0.0	0.0	
2002	1.73	n.d.	1.73	0.0	0.0	0.0	
2003	n.d.	n.d.		0.0	0.0	0.0	
<b>Total</b>	<b>8.0<sup>6</sup></b>	<b>8.0</b>	<b>16.0</b>	<b>2.7</b>	<b>0.8</b>	<b>3.5</b>	<b>21.9</b>

<sup>3</sup> Incluye programación de ambos componentes del programa. Plan Operativo 1998. Ajustado aporte local, con base al programa operativo 1999

<sup>4</sup> Valor ajustado, para incluir valor presupuestado en Plan Operativo 1999.

<sup>5</sup> Plan Operativo 1999. pesos mexicanos 20.2 millones, calculados a tasa de cambio de 1 de enero 1999, 8.650

<sup>6</sup> Estado Financiero al 31 de dic. 1998

Detalle del Uso de los Recursos del Programa <sup>7</sup>								
	2000		1999		1998		Acumulado	
Componente	BID	Local	BID	Local	BID	Local	BID	Local
1. Modernización de Procesos	-							
1.1 Capacitación y Entrenamiento			298.994	8.023	28.157	1.794	586.151	9.817
1.2 Servicios de Consultoría				24.067		34.104		58.171
2. Consolidación Plataforma Informática								
2.2 Servicios de Consultoría			279.226	144.975		317.734	279.226	462.709
2.3 Adquisiciones de Equipo			763.685	114.553	1.004.801	148.747	1.766.486	263.300
Total			1.341.905	291.618	1.291.958	502.379	2.633.863	793.997

**C. DATOS DEL PRÉSTAMO**  
(millones de dólares de Estados Unidos)

<b>Monto Original del préstamo</b>	<b>8.0</b>
<b>Monto Desembolsado</b>	<b>2.7</b>
<b>Monto Cancelado</b>	<b>5.3</b>
<b>Primer Desembolso</b> <div> <div></div> <div>Fecha Original (m/año)</div> </div> <div> <div></div> <div>Fecha Efectiva (m/año)</div> </div>	<b>1998</b> <b>Jun/1999</b>

<sup>7</sup> Estado Financiero Auditado de año 2.000. Los datos del uso del Financiamiento del Banco coinciden con el Sumario Contable del LMS de dic. 14 del 2000.

<b>Ultimo Desembolso</b> ▼ Fecha Original	<b>Mar/2003</b>
<b>Fecha Efectiva</b>	<b>Abr/2000</b>

**Presupuesto en Millones de USD\$**

<b>Componentes</b>	<b>Original</b>	<b>Modificado<sup>8</sup></b>	<b>Ejecutado</b>
1. Modernización de procesos	6.0	4.52	0.586
2. Consolidación Plataforma Tecn.	1.92	3.40	2.047
FIV	0.08	0.08	0.0267
<b>Total</b>	<b>8.0</b>	<b>8.0</b>	<b>2.660</b>

---

<sup>8</sup> Aprobado en Dic. 1999