

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)

PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL

ME-0051

PRÉSTAMO 837/OC-ME

MÉXICO

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)

Primera Parte

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

NOMBRE DEL PROYECTO: *Programa de Desarrollo Municipal*

NÚMERO DEL PROYECTO: *ME-0051*

NÚMEROS DEL PRÉSTAMO: *837/OC-ME*

PAÍS: *México*

PRESTATARIO: *Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)*

ORGANISMO(S) EJECUTOR(ES): *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), y la Comisión Nacional del Agua (CNA).*

SECTOR: *IS-FIS*

MODALIDAD: *Inversión. Específico*

FECHA DE APROBACIÓN: *23/11/94*

FECHA DE TERMINACIÓN: *13/07/02*

MONTOS DEL PRÉSTAMO: *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*

I. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO.

A. Objetivos del Programa.

1. *Proveer financiamiento para satisfacer las necesidades de las comunidades en cuanto a pequeñas obras de infraestructura, dando particular atención a las necesidades de la población de bajos ingresos en un contexto de alta participación comunitaria.*
2. *Proporcionar fortalecimiento institucional a los municipios para mejorar sus estados financieros y su eficiencia en la ejecución, prestación y provisión de las obras y servicios públicos.*
3. *Atender las necesidades de infraestructura mayor y menor de las comunidades, surgidas de la emergencia causada por la tormenta tropical Javier.*

B. Componentes del Programa.

Programa de Fondos Municipales de Solidaridad (FMS).

Este componente financió proyectos de inversión, así como el fortalecimiento institucional de las instancias que operan el Programa de Fondos Municipales de Solidaridad (FMS), con el objeto de aumentar la capacidad de los municipios y así responder a las demandas de las comunidades de bajos ingresos.

Fortalecimiento Institucional de las Municipalidades Intermedias (FIMI).

Este componente financió la asistencia técnica, entrenamiento de personal y modernización de equipo, en las áreas prioritarias de: (i) administración de servicios municipales; (ii) finanzas municipales; (iii) organización municipal; y (iv) participación del sector privado.

Apoyo al Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP).

Este componente proveyó apoyo financiero al CEPEP en la preparación de cursos y seminarios, y en la preparación de materiales de enseñanza en áreas relacionadas con el análisis técnico, financiero, económico, ambiental y social de la evaluación de proyectos, así como el otorgamiento de becas. En estos cursos y seminarios se capacitó a profesionales y oficiales de municipalidades y estados.

Estudios para el análisis del Entorno Jurídico-Institucional para el Financiamiento de Obras Municipales y el análisis del Fortalecimiento Institucional para Servicios Públicos Municipales.

Este componente previó la realización de estudios para apoyar las acciones del Gobierno Federal, a través del análisis de la legislación y normatividad que enmarcan las finanzas estatales y municipales, así como la normatividad crediticia del Prestatario o de otras entidades crediticias y de los reglamentos

de las dependencias formativas correspondientes, a fin de que el estudio permita descubrir mejores alternativas que faciliten verter mayor financiamiento a los diversos municipios del país.

Programa de obras de emergencia.

Este componente financió obras pequeñas y grandes de infraestructura de agua potable y saneamiento y obras de desazolve y rectificación de cauces de ríos en los municipios afectados por la emergencia, derivada de la tormenta Javier con el objeto de responder a las demandas de las comunidades de bajos ingresos afectadas en el estado de Chiapas.

C. Supuestos claves.

El Programa de Desarrollo Municipal financiado con los recursos del préstamo 837/OC-ME fue preparado en 1994 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 hay demanda por parte de los municipios para el financiamiento de mejoras en la administración, organización, finanzas y privatización de los servicios públicos municipales.

Que se mantenga en los municipios y organismos de servicios públicos beneficiarios del Programa a los funcionarios capacitados con recursos del proyecto.

Que el CEPEP tiene éxito en obtener recursos financieros que le permitan mantener el nivel de impartición de cursos alcanzados durante el programa.

Que el Gobierno continúe apoyando el proceso de descentralización.

Que los municipios aceptan e incorporan los cambios de prácticas involucradas en el Programa de Desarrollo Municipal.

II. RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROGRAMA.

Como logro destacado en relación con el federalismo, se comenta en esta parte inicial del capítulo, la introducción del Ramo 33 que sirvió para implantar en el sistema de transferencias, los siguientes principios fiscales:

a) Discrecionalidad. Que los Gobiernos Sub-Nacionales (GSN) que reciban estas transferencias puedan decidir, con un alto grado de autonomía, a qué usos deben

dedicarse los recursos recibidos. Esta característica permite al GSN asignar los recursos de acuerdo con las prioridades locales.

b) Distribución por Fórmula. Que la distribución de los recursos entre los GSN sea a través de una fórmula con argumentos transparentes y objetivos. Esta característica ayuda a las localidades hacer planes financieros multianuales y tiende a evitar negociaciones políticas no públicas entre entidades y la federación.

c) Desembolso Calendarizado. La publicación de un calendario de desembolsos permite a cada GSN planificar racionalmente el ejercicio de los recursos durante el año fiscal

d) Responsabilidad Local. La obligación y responsabilidad de velar por el buen uso de los recursos recibidos debería caer claramente con instancias locales.

A. Resultados.

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

- *En cuanto a Fondos Municipales de Solidaridad (FMS) que tenía como meta la ejecución de unas 60,000 obras pequeñas municipales, básicamente de agua potable, drenaje, saneamiento, pavimentación y electrificación, y que representaba el 94% del monto total del Programa de Desarrollo Municipal, se invirtieron el 65% de los recursos y se ejecutaron 34,981 obras. Lo anterior debido a que a partir del año 1998, los recursos que hasta 1997 se asignaban al FMS a través del Ramo 26 del presupuesto de la Federación y eran administrados directamente por SEDESOL central, se asignaron al Ramo 33 que tiene una normatividad diferente y administrados directamente por las entidades federativas que hizo que no fuera posible continuar utilizando los recursos del Programa para la ejecución de las obras, por lo que se cancelaron US\$117.1 millones de los US\$500 millones originalmente aprobados.*

La organización y estructura básica del FMS se consideró buena. En particular, se estima que es preferible dar más control a los municipios y montos cada vez mayores; lo que debe resultar en una mayor participación por parte de los beneficiarios directos. La transparencia en la distribución de los recursos entre estados y municipios y dentro de cada estado fue un aspecto positivo del programa.

En general los proyectos presentaron una alta participación por parte de los beneficiarios en materiales, mano de obra o recursos financieros, los proyectos de agua potable contaron con una participación especialmente alta (83% de grado de participación).

La calidad técnica de las obras se considera buena teniendo un índice de calidad media y alta de 86% en las obras ejecutadas. El objetivo de orientar las inversiones a municipios y grupos de población más pobres ha sido exitoso con

casi 90% de las familias beneficiadas, que tienen ingresos de menos de dos salarios mínimos.

La productividad de los proyectos fue alta especialmente teniendo en cuenta la dificultad de desarrollar proyectos que respondan a las necesidades de los grupos más marginados. El 70% de los proyectos tienen una tasa de retorno económico estimada superior al 12%.

En cuanto a la aplicación de los recursos, y basado en los resultados de una consultoría externa que se detalla más adelante, se considera que estos fueron repartidos imparcialmente respecto al partido político de la autoridad municipal. La transparencia en la distribución de los fondos resultó ser un aspecto muy positivo del programa.

- *En lo relacionado con el componente Fortalecimiento Institucional de Municipalidades Intermedias en el que se preveía apoyar a los municipios en áreas como: modernización catastral; modernización del registro público y del registro civil; modernización de la administración del ingreso, fiscalización y gasto públicos; apoyo a la descentralización educativa; y mejoramiento administrativo, operativo y financiero de organismos prestadores de servicios públicos. Se logro comprometer el 40% de los recursos, debiendo ser reformulado el componente para ajustarlo a la demanda real de crédito y el saldo de US\$14.7 millones no comprometidos se canceló.*
- *Por lo que hace al componente Apoyo al CEPEP que preveía expandir la capacidad del CEPEP para lograr impartir al final del proyecto unos 12 cursos de especialización y unos 24 cursos intensivos. Se realizaron 10 cursos de especialización (duración 11 meses) y 22 cursos intensivos regionales (6 semanas).*
- *El componente de Estudios del Entorno Jurídico-Institucional de los Municipios se canceló, dado que el Prestatario consideró que no era recomendable en esa oportunidad llevar a cabo una evaluación de las medidas que apenas se venían implementando en el proceso de federalización.*

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

El programa en su conjunto ha logrado el cumplimiento de los objetivos de desarrollo previstos, con variación de sus metas, toda vez que se ajustaron las mismas y se cancelaron los recursos no utilizados.

B. Diferencias entre las expectativas.

Un elemento que contribuyó al nivel de desempeño del Programa y a que su período de ejecución se extendiera de 4 a 7.5 años fue el entorno contrario a los supuestos sobre la estabilidad económica. La crisis económica del País de 1995-

96 y sus secuelas hasta el 2001, en pleno momento de ascendencia, coincidió con la puesta en marcha (entrada en vigencia). Las restricciones presupuestarias del gobierno, con implicaciones para las asignaciones anuales de los ejecutores tuvo como consecuencia un menor ritmo en la ejecución y en los desembolsos del Programa y aún, en la cancelación parcial de recursos.

1. *No hay diferencias significativas entre las expectativas actuales con respecto a los componentes reformulados convenidos con el Prestatario.*
2. *No hay diferencias en el resultado logrado en lo que se refiere a los objetivos del programa. Las reformulaciones se refirieron a cancelaciones de recursos pero no se modificaron los objetivos.*

C. Logros no previstos.

Desde su creación el Ramo 33 ha sido reconocido como la medida más importante que ha propiciado la aceleración, profundización y consolidación del proceso de descentralización y de esta forma, el Programa de Desarrollo Municipal ha sido antecesor de los proyectos financiados actualmente por el Banco de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM). Préstamos 1214/OC-ME y 1383/OC-ME.

El Centro de Estudios de Evaluación Económica de Proyectos (CEPEP) incorporado a la Dirección de Planificación Estratégica y Estudios Económicos de BANOBRAS, está participando en la ejecución de los Programas de Fortalecimiento a Estados y Municipios. Esta unidad es la encargada de asegurar criterios de viabilidad y sostenibilidad técnica, financiera y ambiental de los proyectos individuales a ser financiados. En ese contexto, se revisan y refuerzan las herramientas para el análisis socioeconómico de proyectos, lo que permite una evaluación más objetiva de las operaciones financiadas con los préstamos del Banco.

Asimismo, los Planes de Inversiones de los Programas FORTEM son evaluados y verificado su cumplimiento por el CEPEP que también, identifica la lista de proyectos que deben cumplir con los criterios sectoriales establecidos.

- D. *Los objetivos del programa se lograron y en cuanto a sus metas, éstas se reformularon.*
- E. *No existen objetivos del programa que no se cumplieran.*
- F. *En el análisis ex ante del programa no se realizó el cálculo de la tasa interna de retorno o análisis de eficiencia en función de costos.*

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

A. Después de la aprobación del programa se produjeron los siguientes cambios en sus componentes:

- *Aunque el componente FIMI se había conceptualizado originalmente como un financiamiento de asistencia técnica no-reembolsable que ofrecería el Gobierno para beneficiar a los estados y municipios participantes en el Programa de Desarrollo Municipal, el Prestatario decidió operar este componente a través de líneas de crédito. Para ese propósito, BANOBRAS presentó al Banco: (i) una lista de actividades a ser consideradas dentro de su programa de asistencia técnica a estados, municipios y empresas; (ii) un esquema de financiamiento de esa asistencia técnica; y (iii) una serie de medidas y acciones necesarias para la adecuada ejecución del componente FIMI.*

El Equipo de Proyecto del Banco revisó conjuntamente con el Ejecutor y el Garante, las modificaciones a las normas y procedimientos que regulan el financiamiento y la ejecución de los proyectos a ser incluidos en el componente FIMI, encontrando consistencia en el análisis y apropiadas las medidas y procedimientos que se proponía adoptar el Ejecutor. Para dar vigencia formal a todos los acuerdos fue necesario modificar el Contrato de Préstamo 837/OC-ME.

- *La asignación de recursos al componente Programa Fondos Municipales de Solidaridad (FMS), durante el análisis de la operación y su ejecución hasta diciembre de 1997, se venía realizando dentro de las erogaciones previstas para el denominado Ramo 26 Superación de la Pobreza.*

A partir del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1998, la asignación de recursos para la ejecución de las obras y el fortalecimiento de los municipios, se realiza a través del denominado Ramo 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

La principal diferencia que conlleva dicha modificación resulta en que hasta el año 1997, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Organismo Ejecutor del Componente FMS, definía la Normatividad del Programa y ejercía el control y la supervisión del gasto; y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), realizaba las tareas de auditoría del gasto. Al cambiar al Ramo 33, las Aportaciones Federales son administradas y ejercidas por los gobiernos de las entidades federativas y en su caso, los municipios que las reciban SEDESOL y SECODAM ya no participan en el proceso.

Por lo tanto, existen cambios en la situación que prevalecía en la etapa de análisis de la operación y de ejecución hasta el año 1997, como consecuencia de la modificación de la asignación del presupuesto al FMS, del Ramo 26 al Ramo 33 y bajo estas circunstancias, el Banco y el Prestatario decidieron no continuar con los desembolsos para el componente, del cual quedaba hasta entonces, un saldo por ejercer de aproximadamente US\$170 millones.

- *De los US\$170 millones que se cancelarían del componente FMS, se transfirieron US\$39 millones para atender la Emergencia de Chiapas. El impacto que tuvieron estas inversiones en la zona fue que los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento volvieron a las condiciones que presentaban antes de las lluvias extraordinarias que causaron la emergencia. La infraestructura fue rehabilitada de forma completa y permanente garantizando la prestación de los servicios públicos básicos, la protección de la población y para conseguir la normalización de las actividades de desarrollo económico.*

Desde principios de septiembre de 1998, la costa y sierra de Chiapas estuvieron siendo fuertemente castigadas por la tormenta tropical Javier. En los primeros días del mes, la persistente presencia de las lluvias había saturado la capacidad de almacenaje de los suelos. En los siguientes días, cayeron más de 750mm de agua. Con los suelos saturados, y los ríos crecidos en su caudal, la catástrofe fue inevitable. Las prácticas predatorias en los bosques de las montañas se aunaron a las causas que propiciaron el deslave de los suelos y el desborde de 15 ríos. El Plan DN-III fue activado por instrucciones del Gobierno y Chiapas fue declarado en estado de emergencia.

Los daños se estimaban en la inundación de 100,000 hectáreas de cultivos y la desaparición de 50,000 cabezas de ganado, la existencia de 500,000 damnificados, 100 comunidades aisladas sin alimentos ni medicinas, 650,000 personas sin servicios de energía eléctrica ni agua potable, y alrededor de 100 personas entre muertos y desaparecidos. Los daños a la infraestructura vial también fueron considerables. Quedaron arrasados 32 puentes, la carretera panamericana entre Chiapas y Oaxaca fue interrumpida, y los caminos rurales y la vía férrea fueron severamente afectados. El acceso era sólo posible a través de equipos aéreos y lanchas.

Los esfuerzos de rehabilitación y reconstrucción fueron inmediatamente iniciados, se continuó atendiendo las necesidades del sistema de protección de causas de ríos y de servicios públicos (sistemas de agua potable, alcantarillado y drenaje), así como realizando los trabajos necesarios para la rehabilitación de bordos, desazolve de cauces, rectificación de ríos, y obras hidroagrícolas.

- *El programa previó la realización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), del Estudio del marco jurídico institucional del financiamiento de obras de capital y servicios municipales.*

El objetivo del componente consistía en identificar soluciones a problemas estructurales que afectan la capacidad de las municipalidades de financiar las obras de infraestructura y los servicios a la población. Se prestaría especial atención al papel de BANOBRAS como principal fuente de financiamiento a dichas entidades.

El Prestatario solicitó la eliminación del componente y la consecuente cancelación de US\$1.0 millón del financiamiento del Banco previsto para su ejecución. El financiamiento de este componente se contempló 100% con cargo a los recursos del préstamo.

La SHCP informó que a esa fecha no era oportuno realizar el componente de estudios, ya que dado el proceso de descentralización, el marco jurídico federal y de estados y municipios se estaba modificando para transferir las mayores responsabilidades a estos últimos.

- B. *Basado en los ISDP presentados a la Sede para el Informe Anual Sobre la Administración de la Cartera, se presentan las clasificaciones de fin de año, del desempeño del proyecto, para cada año de ejecución.*

Toda vez que en esas fechas no se había implantado el sistema de informes de seguimiento de desempeño (ISDP). Es necesario aclarar que la información de los años 1995 y 1996 sobre el proyecto se incluyó en el sistema existente “Informe de Progreso de los Préstamos” (Informe OPS-01). La clasificación para los años 1995 y 1996 fue “N” (Normal).

Clasificación de Desempeño del ISDP a Fin del Año	Año							
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Objetivos de Desarrollo (OD) [MP, P, D, I]			P	P	D	P	P	P
Progreso en la Ejecución (PE) [MS, S, IN, MI]			S	S	IN	S	S	S
Probabilidad de que se Mantengan los Supuestos [A, B]			A	A	A	A	A	A

IV. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROGRAMA.

A. Diseño del proyecto

- 1. La formulación de los objetivos originales del programa fue realista.*
- 2. Al momento de la aprobación, los componentes originales del proyecto fueron los necesarios y suficientes para lograr los objetivos establecidos.*
- 3. Los supuestos del proyecto fueron elaborados posteriormente para la preparación del ISDP.*
- 4. La secuencia planeada de los componentes fue adecuada.*
- 5. En el diseño del proyecto, se evaluó correctamente la capacidad institucional de los organismos ejecutores y de las otras agencias que participaron en el programa.*
- 6. Los aspectos del diseño del proyecto que más contribuyeron a su éxito fueron los relacionados con la integralidad de los componentes y su manejo independiente con sus propias unidades ejecutoras.*

B. Ejecución del proyecto

1. *SEDESOL, BANOBRAS y el CEPEP actuaron con responsabilidad y procuraron el cumplimiento de las condiciones contractuales, para lo que mantuvieron contacto cercano con el Banco.*
2. *Durante la ejecución no se produjeron problemas importantes.*
3. *La cantidad, calidad y oportunidad en la ejecución de los componentes cumplió con las expectativas originales.*

C. Desempeño del Prestatario/Ejecutor

1. *El desempeño de SEDESOL, BANOBRAS y del CEPEP fue adecuado, llevando a cabo de manera eficaz las formalidades financieras, la coordinación con el prestatario y con otras instituciones. Contaron con sistemas de información eficientes para el seguimiento del proyecto. En materia de adquisiciones, sólo en el caso del Componente 3. Fortalecimiento de Municipalidades Intermedias (FIMI), que representó el 2.0% del total de las inversiones en el Programa, por razones de diferencias entre la legislación nacional y los procedimientos del Banco; así como, escasa experiencia en contratación de servicios de consultoría del área responsable del co-ejecutor, se presentaron inconvenientes que en algunos casos causaron retrasos en la ejecución del componente.*
2. *La relación entre los ejecutores y otras agencias que participaron en el proyecto tuvieron efectos importantes sobre sus resultados, particularmente en el sentido de la coordinación en la ejecución.*
3. *Durante la ejecución del proyecto mejoró la capacidad institucional de los ejecutores debido a la capacitación recibida.*
4. *El ejecutor hizo un seguimiento adecuado y tomó las medidas para hacer los ajustes necesarios en los componentes del proyecto.*

D. Seguimiento del desempeño del proyecto por parte del Prestatario/Ejecutor.

1. *Se estableció y acordó claramente con los ejecutores el método que se utilizaría para hacer el seguimiento del desempeño del proyecto.*
2. *El seguimiento del desempeño del proyecto lo realizaron directamente los ejecutores y el prestatario.*
3. *Los indicadores que se identificaron para cuantificar el logro de los objetivos del proyecto fueron adecuados y útiles.*

E. Supervisión del Banco.

1. *El desempeño del Banco durante la ejecución del proyecto fue adecuada al haberse realizado las misiones oportunamente para atender los aspectos críticos del proyecto.*

2. *La relación establecida Banco-Ejecutor y del Banco con otras instituciones que participaron en el proyecto tuvo efectos positivos sobre el resultado del proyecto.*

En lo que sigue se presenta la compilación de la información sobre lecciones aprendidas contenidas en varios estudios de evaluación externa realizados de conformidad con lo previsto contractualmente. Los consultores que realizaron las diferentes evaluaciones fueron: Charles MacDonald, Peter Sollis, Stephen Morris Joseph, Alberto Montoya y Benjamín Santa María. Los consultores entrevistaron a los beneficiarios, a funcionarios estatales, delegados de SEDESOL, promotores regionales de SEDESOL, y a presidentes municipales y sus equipos técnicos.

Programa Fondos Municipales de Solidaridad.

Contribución de los beneficiarios. Consistente con la práctica de varios comités, es mejor establecer que sea un requisito registrar las contribuciones de la comunidad ya sean estas en dinero en efectivo, mano de obra o material. Es recomendable que a los beneficiarios se les de un recibo de las contribuciones hechas al Comité Comunitario de la obra y al municipio. Estos recibos pueden tener una función extra a la de llevar una buena contabilidad y transparencia por parte del comité y del municipio, también pueden ser utilizados como incentivos positivos de participación y como un elemento de orgullo de la comunidad por su participación.

Donde sea factible, es mejor negar los beneficios del proyecto a miembros de la comunidad que no hacen contribución alguna al proyecto. Es importante asesorar a los municipios sobre la posibilidad de hacer ajustes especiales, según las áreas beneficiadas, en el costo de los predios o de los servicios de agua potable con el objeto de instrumentar, en colaboración con la comunidad, una contribución de la comunidad más completa para las obras que presenten problemas en este aspecto. Es recomendable que se utilicen mecanismos de votación en la comunidad afectada para la validación de cualquier ajuste que se pretenda hacer en los valores prediales o tarifas de servicios en los que generalmente se cobra más a ciertos grupos que al promedio.

Es conveniente dar prioridad en la selección de proyectos, a las comunidades que se comprometan en forma confiable a tener altos niveles de participación. Es necesario promover la formación de los Comités Comunitarios, e incentivar al comité a iniciar su constitución antes de la selección del proyecto.

Es importante que al comprometer la contribución de la comunidad o el municipio, sean éstos los que realmente hagan el proyecto y no un organismo gubernamental superior de nivel estatal o federal.

En los casos en los que los ejidos o las comunidades indígenas hagan una contribución como parte de los beneficiarios directos, es conveniente que se les incluya proporcionalmente en los beneficios.

En ningún caso es recomendable que los estados hagan la contribución por cuenta de la comunidad.

Consejos de Desarrollo Municipal. *Como parte de la descentralización a nivel municipal es importante que los Consejos de Desarrollo social tengan una base jurídica municipal y no sólo por parte de la Federación o los estados. Además en la constitución del comité se debe definir que exista una clara división entre las responsabilidades municipales y las del Consejo de Desarrollo Municipal.*

Las normas sobre elecciones de representantes de la comunidad en los Consejos de Desarrollo Social deben tener: 1) Notificaciones públicas de reuniones para elegir al representante, 2) Aspectos de elegibilidad, 3) Reglamentaciones para votar durante la reunión y, 4) Que las áreas de representación estén definidas dentro de una normatividad del programa. Estas normas son para evitar confusión y enfrentamientos futuros.

Comités Comunitarios de la Obra. *Es importante que los Comités Comunitarios se formen antes de la selección de las obras como Comités Comunitarios Pro-obra. Es recomendable que el Comité Comunitario de la obra empiece el proceso de confirmar en detalle la propuesta de la comunidad de participar para que esa oferta forme parte de los criterios de selección de obras entre las localidades.*

Es recomendable que los comités tengan duración mínima de dos años, en donde la primera etapa sea la de construcción y realización de la obra y la segunda sea la vigilancia de la operación y el mantenimiento.

Se recomienda fomentar la participación de más mujeres en los Comités Comunitarios de la obra. Una forma de fomentar esto es contar con más mujeres como titulares en los comités y como promotoras de SEDESOL.

Consideraciones de Alternativas. *Es esencial que cada obra tenga una clara definición del problema que la comunidad quiere solucionar con los fondos de FMS, sin eso es muy difícil tratar de buscar alternativas más eficientes.*

Es recomendable que la Dirección de Obras Públicas del municipio correspondiente participe en forma directa en la consideración de alternativas, es útil incluir como requisito que el Director de Obras Públicas elabore un dictamen donde se declare que la obra soluciona un problema definido en la forma técnica más eficiente y que no existen alternativas más económicas. Esto tiene dos ventajas: la de impulsar mayor participación del municipio y la de impulsar el principio de economizar en el diseño de proyectos. El dictamen de mínimo costo deberían también acordarlo las dependencias normativas federales y estatales aunque no como sustitutos del Director de Obras Públicas del municipio sino como respaldo y consideración de otras opiniones. Es importante incluir a un

técnico que tenga conocimientos del sitio del proyecto para que sea responsable frente a la comunidad.

Es congruente con el programa de descentralización, que la Federación y los estados publiquen modelos sobre diseño de proyectos que impulsen consideraciones de alternativas más económicas para solucionar los problemas definidos por los Comités Comunitarios de la obra. Por ejemplo, si la comunidad requiere un pavimento hidráulico y no asfalto para las calles urbanas en donde el volumen de tráfico no justifica de forma técnica esta norma, se puede establecer contribuciones adicionales de los beneficiarios. Para pozos individuales, un requerimiento adecuado puede impulsar el uso comunal de los pozos, en lugar de que cada casa tenga el suyo propio; en el caso de las letrinas, hay que informar de modelos de las alternativas técnicas de más bajo costo. Estas informaciones deben que ser sencillas y prácticas, que den ejemplos específicos de otros proyectos de FMS, sin complejidad técnica y que sean accesibles a los participantes del Comité Comunitario de la obra. Es recomendable contar con un Manual Técnico de Selección de Obras al Mínimo Costo para los tipos de proyecto de FMS, donde se comparta la experiencia entre proyectos de diferentes partes del país en la búsqueda de eficiencia.

Erogaciones, Ejecución, Plantación y Supervisión Técnica. *Es recomendable que los límites financieros a nivel municipal sean establecidos en el mes de diciembre del año anterior para que de ser otorgada la aprobación, los municipios realicen la obra en la primavera del año siguiente.*

Es recomendable que una parte de los fondos de desarrollo social se integre a un programa continuo de tres años. Esto proporcionaría a los Consejos de Desarrollo Social las siguientes ventajas: a) estabilidad en su equipo, b) incentiva a las comunidades a participar, c) permite aprovechar el interés de los Comités Comunitarios de la obra, y d) promovería el compromiso de un buen desempeño a largo plazo por parte de los diferentes Comités Comunitarios de la obra en el fomento de la obra y en realizar trabajos preliminares.

Supervisión técnica. *Es necesario invertir en una institución formalmente designada para asesorar en los aspectos técnicos e ingeniería de calidad de proyectos. Lo anterior debido a naturaleza de los proyectos de FMS y basado en los objetivos de reforzar a los gobiernos municipales. La Dirección de Obras Públicas de cada municipio sería la más apta para recibir esta responsabilidad ya que es la institución que se encuentra más cerca del proyecto. En proyectos más complicados, como los de alcantarillado o de agua potable, es importante que el municipio cuente con fondos disponibles para contratar el apoyo requerido.*

En ocasiones existen organismos estatales que pueden aceptar responsabilidades en forma descentralizada para este tipo de proyectos pero para dar una cobertura consistente al programa es recomendable que el municipio se haga

responsable de solicitar la asesoría técnica necesaria para cumplir con la función. Es deseable que los municipios colaboren con los organismos estatales o federales que cuenten con los equipos técnicos necesarios para la supervisión técnica del diseño de proyectos, pero es importante que los municipios se responsabilicen frente a la comunidad.

El sistema de supervisión del programa, en los aspectos institucionales y fiscales se ejecutó de forma satisfactoria. Se recomienda que SEDESOL se concentre en estos aspectos; y sólo sea un asesor de los municipios en los aspectos de ingeniería, vinculándolos con los organismos federales normativos que cuentan con especialistas orientados a la ingeniería de proyectos. Esta división de responsabilidades entre los municipios y SEDESOL puede lograr mayor eficiencia en el uso de los recursos disponibles y ser esto más claro para la comunidad.

En los casos de proyectos de agua potable y alcantarillado es recomendable elevar el porcentaje de gastos indirectos hasta un 6% para garantizar un buen diseño preliminar de proyecto, es muy probable que este gasto se recupere en un ahorro en la ejecución de la obra. En los casos de obras en municipios pequeños y aislados, el gasto de indirectos puede elevarse hasta un 10% de la obra para permitir que se contraten especialistas en la materia.

Es recomendable establecer un fondo disponible cada año antes de la aprobación del presupuesto anual para que se explore de manera preliminar la factibilidad técnica de solucionar los problemas propuestos por los Comités Comunitarios de obra. Este fondo puede utilizar hasta un 0.5% del gasto del año anterior accesible directamente a los Comités Comunitarios de la obra y con su autorización involucrar a organismos especializados como el municipio y organismos estatales y federales.

Calidad técnica de la obra. Es difícil revisar la calidad del diseño de los proyectos sin una clara definición del problema que la obra pretende solucionar. Todos los expedientes técnicos necesitan incluir esta definición del problema, además es importante que un técnico sea responsable ante el comité de la supervisión de los aspectos de ingeniería de las obras, ya que el equipo de residentes y promotores de SEDESOL no siempre cuentan con la calificación técnica necesaria para este tipo de asesoría.

Los organismos federales como CNA o SCT no se encuentran lo suficientemente cerca de las zonas marginadas para hacer la supervisión con la frecuencia de visitas necesarias. Únicamente el Director de Obras Públicas de cada municipio puede cumplir este trabajo y si es necesario, en colaboración con organismos técnicos federales y estatales. La participación de la Dirección de Obras Públicas no fue un requisito de la normatividad del programa, ni el Director de Obras Públicas debía firmar el dictamen de factibilidad ni confirmar la terminación de las obras. Es importante realizar estos ajustes en la normatividad

del programa con objeto de mejorar la calidad técnica, cumplir con el objetivo de descentralización y garantizar a los comités la asesoría para asegurar una alta calidad técnica de la obra.

El alto nivel de participación de la comunidad no es suficiente para garantizar la alta calidad técnica de la obra, si la comunidad no cuenta con el suficiente apoyo.

Distribución de los fondos de desarrollo social. La distribución de acuerdo al partido político al que pertenece el presidente municipal no se dió en los muestreos que se realizaron de las obras, y es recomendable que se continúe monitoreando esa práctica.

La tendencia a favor de beneficiar a los municipios rurales y a las localidades de cada municipio es positiva. Aunque existe mucha variación entre municipios es recomendable que se vigile esta distribución para evitar grandes diferencias entre municipios con una misma clasificación.

Capacitación. El sistema de capacitación es adecuado y cumple con lo solicitado por varios grupos. La recomendación es continuar en su forma actual pero reforzando el área de capacitación en materia de ingeniería. Se considera que la capacitación técnica en el área de ingeniería para los proyectos de Fondos Municipales de Solidaridad no se puede cubrir adecuadamente sólo con cursos cortos.

Para mejorar esta área se puede institucionalizar la publicación de un Manual Técnico de Ingeniería de Proyectos de Fondos Municipales de Solidaridad en donde se comparta la experiencia de diferentes lugares de la República de cómo seleccionar la mejor solución de los problemas identificados por parte del comité y de cómo minimizar los costos de la obra.

Una opción más, es contar con un sistema de asesoría técnica que respalde a los Directores de Obras Públicas municipales que esté financiado con el fondo de manera que los municipios aprovechen mejor sus recursos destinados a gastos indirectos.

Transparencia, Política y Estructura de Administración del Programa. La estructura general de administración del Fondo, la transparencia de la distribución y gasto y la fundamentación dentro de las políticas publicadas cuentan con la confianza de los funcionarios de los estados y de los presidentes municipales, incluyendo los que pertenecen a partidos de oposición.

La descentralización hacia los estados es una buena política, pero existe el riesgo de que los estados no descentralicen a nivel municipal. El enfoque de los delegados de SEDESOL es garantizar que se cumpla con la normatividad del programa sin intervenir en la selección de proyectos. El enfoque de los

funcionarios estatales encargados del programa en ocasiones se orienta más a la política a nivel estatal y con tendencia a intervenir en la selección de obras. Es necesario observar dicha situación para determinar si la descentralización llega al nivel municipal.

Definición del problema e identificación de beneficiarios. Los expedientes técnicos necesitan contener la definición del problema que la obra pretende solucionar, una definición de los beneficiarios directos e indirectos, cual es el beneficio que el proyecto brindará, y si el proyecto forma parte de un plan de inversión y acciones más amplio para solucionar el problema definido y cuál es la interrelación entre la parte de la solución financiada por FMS y la parte financiada con otros recursos.

Fortalecimiento Institucional de Municipalidades Intermedias (FIMI).

Se observó que los gobiernos locales privilegian la contratación de créditos para obras y adquisiciones sobre los créditos destinados al fortalecimiento institucional, lo que exigió a los promotores explorar nuevos mecanismos que permitan sensibilizar a los clientes sobre los beneficios que le reportará el programa en su gestión pública.

Considerando que el programa iniciaba con la elaboración de un diagnóstico, se generaron situaciones encontradas. Por un lado se utilizó como un instrumento de promoción, mientras que por el otro hizo percibir al programa con tiempos excesivos lo que llevó a desestimar la contratación de créditos de parte de los acreditados, particularmente de los gobiernos municipales cuyo período de gestión es de tres años.

De acuerdo con la problemática descrita, se llevaron a cabo mejoras de los procesos operativos con el fin de optimizar la operación del proyecto, como maximizar la colocación de créditos, para lo cual se trabajó en dos vertientes específicas: la creación de una ventanilla única y el redimensionamiento de los programas existentes.

Se consideró la creación de una ventanilla única derivado de la necesidad de integrar los programas que se vienen ofreciendo de manera aislada a fin de facilitar las labores de promoción.

En lo que respecta al redimensionamiento del programa se llevaron a cabo acciones de simplificación de los trámites con el Banco, reducción significativa del tiempo utilizado en la elaboración de diagnósticos y una coordinación institucional más efectiva con otras dependencias de apoyo a estados y municipios.

Se despertó el interés de los gobiernos por contratar créditos destinados al fortalecimiento institucional, mismos que lograron mejoras en la gestión de sus distintas áreas administrativas, que incluyó desde proyectos de modernización

catastral, fortalecimiento de ingresos, modernización del registro civil, modernización del registro público de la propiedad, modernización educativa, apoyo a la conversión informática, entre otros.

Las acciones del programa tuvieron impacto en la eficiencia, eficacia y productividad en la prestación de servicios públicos; el incremento de ingresos, reducción de egresos y la racionalización en el uso de los recursos; la capacidad crediticia, la mayor autonomía de gestión de los organismos operadores; en la calidad de los servicios prestados, y en la recuperación de las inversiones realizadas.

V. LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS.

A. Lecciones principales.

1. *Considerando que el diseño y conceptualización del proyecto se hizo en el terreno y con la participación directa de representantes de la comunidad y de autoridades municipales y estatales, fue algo muy positivo para que el Equipo del Banco presentara una propuesta de acuerdo a las realidades u necesidades locales, lo cual contribuyó a una ejecución adecuada.*
2. *Tal como se ha indicado anteriormente, el alto número de obras requirió de esquemas innovadores para asegurar una ejecución fluida. Por ejemplo, se acordó utilizar para la comprobación de los gastos efectuados un mecanismo simplificado conocido como cuenta por liquidar certificada (CLC), se aplicó una tasa de cambio promedio a los desembolsos del programa, lo cual facilitó el flujo de recursos.*
3. *El Equipo de Proyecto participó activamente en el seguimiento y aplicabilidad de las Reglas de Operación del Programa de Fondos de Solidaridad administrado por la SEDESOL y frecuentemente propuso la introducción de ajustes y mejoras para la operatividad del programa.*

B. Recomendaciones

1. *El Banco debería reaccionar con mayor oportunidad a los cambios que se producen en los países. Desde 1998, México ha tomado una decisión de profundizar y consolidar su proceso de federalismo/descentralización y ha creado instrumentos específicos para tales efecto. El Ramo 33 es uno de los mecanismos más importante para lograr este objetivo en un esquema descentralizado donde los estados son responsables por el diseño y ejecución de actividades. Sin embargo, no se reconocen las inversiones del Ramo 33 como elegibles para recibir el financiamiento del BID.*

VI. COMENTARIOS ADICIONALES.

El programa propició que se acelerará el proceso de descentralización y ha sido el antecesor de los proyectos financiados actualmente por el Banco de Fortalecimiento a Estados y Municipios, con características plenamente identificadas con los objetivos del Programa de Desarrollo Municipal, como son las siguientes: (i) el fortalecimiento de la autonomía de los gobiernos subnacionales a través de la disposición de mayores recursos, dejando la determinación sobre su uso y vigilancia en forma directa a esos gobiernos; (ii) la distribución de recursos que se realizan a través de un calendario publicado; y (iii) la asignación de los recursos de hace por una fórmula objetiva.

Parte Dos

(A ser completado por el Banco)

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS S. N. C.

PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL
COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS MUNICIPALIDADES INTERMEDIAS
PRÉSTAMO BID 8270C - ME

SECCION DEL INFORME

**NOMBRE DEL PROYECTO: PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL
COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE
LAS MUNICIPALIDADES INTERMEDIAS (FIMI)**

NUMERO DEL PROYECTO DEL BID: RGII-ME0039-2

NUMERO DEL PRÉSTAMO: 837/OC-ME

**ORGANISMO PRESTATARIO RESPONSABLE DE ESTE INFORME: BANCO
NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C. (BANOBRAS)**

I. Evaluación de Objetivos del Proyecto

A. Objetivos logrados con el proyecto:

Derivado de los objetivos de la componente señalados en el contrato de préstamo, referentes a financiar asistencia técnica, entrenamiento de personal y modernización de equipo, en las áreas prioritarias de: (i) administración de servicios municipales, (ii) finanzas municipales (iii) organización municipal, y (iv) participación del sector privado y particularmente en las acciones orientadas a incrementar y eficientar la captación de ingresos, racionalizar el gasto, aumentar el impacto de la inversión pública, modernizar los sistemas de administración de los recursos materiales y humanos, además de capacitar y profesionalizar al personal de los gobiernos locales y entidades paraestatales y paramunicipales, los objetivos se lograron toda vez que los proyectos financiados se orientaron a acciones de fortalecimiento institucional de los ejecutores.

B. Objetivos sin posibilidad de logro:

Todos los objetivos son susceptibles de ser logrados. De hecho, tanto los objetivos materiales como no materiales se lograron, incluso en los proyectos de modernización educativa los beneficios se extienden a las generaciones futuras de alumnos de las escuelas beneficiadas.

En algunos proyectos integrales, se cumplieron los objetivos materiales en la medida de lo previsto por el financiamiento con cargo al programa, aunque

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS S. N. C.

PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL
COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS MUNICIPALIDADES INTERMEDIAS
PRESTARIO 800 SINOC - 001

complementariamente los gobiernos locales continuaran con sus propios recursos las etapas subsecuentes del proyecto integral.

II. Diseño y ejecución 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?

Uno de los grandes problemas que impactan negativamente en programas de este tipo es la política de los gobiernos locales de privilegiar la contratación de créditos para obras y adquisiciones sobre los créditos destinados al fortalecimiento administrativo, lo que exigió a los promotores innovar nuevos mecanismos que permitieran sensibilizar a los clientes sobre los beneficios que le reportará el programa en su gestión pública.

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

Uno de los aspectos que mas contribuyó al éxito del proyecto fue sin duda el redimensionamiento del programa, llevándose a cabo acciones de simplificación de los trámites con organismos financieros internacionales, reducción significativa del tiempo utilizado en elaboración de diagnósticos y una coordinación institucional más efectiva con otras dependencias de apoyo a estados y municipios.

C. ¿Surgieron problemas importantes durante la ejecución del proyecto?

Los documentos que sirvieron de bases de concurso, particularmente para los procesos de licitación internacional, resultaban complejos, lo que generó que el personal operativo del programa tuviera dificultades para su comprensión y por lo mismo, para su transmisión a los clientes.

D. Como Resultado del Proyecto ¿se ha fortalecido la capacidad institucional de las instituciones y agencias participantes?. En caso Afirmativo, ¿cómo?

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS S. N. C.

PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL
COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS MUNICIPALIDADES INTERMEDIAS
PRESTAMO BID 8090 - 80

SI. En el caso de BANOBRAS este programa deja un cúmulo importante de experiencias, toda vez que no se tenía experiencia en la operación de programas de este tipo lo que obligó a innovar estrategias en el mercado a fin de mostrar a los sujetos de crédito las bondades de financiarse con recursos crediticios acciones de fortalecimiento institucional.

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.

Considerando que el programa iniciaba con la elaboración de un diagnóstico, se generaron connotaciones encontradas. Por un lado, se utilizó como un instrumento de promoción, mientras que por el otro hizo percibir el programa con tiempos excesivos, lo que llegó a desestimar la contratación de créditos de parte de nuestros acreditados, particularmente de los gobiernos municipales cuyo gestión dura tres años.

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 administrados hábil y eficiente?, ¿Ofreció asesoramiento acertado y oportuno?, ¿Mantuvo un dialogo eficaz con el organismo ejecutor y con las instituciones que participaron en el proyecto.

SI. Parcialmente.

B. ¿Qué impacto importante tuvo el desempeño del banco sobre los resultados del proyecto?

El BID intervino en muchas etapas intermedias del programa, cortando en alguna medida su fluidez por la necesidad de una gran cantidad de comunicaciones entre el acreditado y el banco, lo cual generó tiempo de más alargamiento del proceso, con el evidente retraso en la adjudicación de los contratos, en perjuicio del programa.

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS S. N. C.

PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL
COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS MUNICIPALIDADES INTERMEDIAS
PRESTAMO BID 83700 - ME

IV. Lecciones aprendidas

A. Con respecto al desempeño del banco en este proyecto. ¿se extraen algunas lecciones que puedan utilizar para perfeccionar proyectos futuros? En caso afirmativo ¿cuales son?

Por supuesto, será importante que en futuros proyectos la actuación del banco en cuanto a la elegibilidad de los proyectos sea con carácter de revisión *ex post* y la responsabilidad de emitirla sea del prestatario, claro previamente a que el banco y el prestatario afinen perfectamente los criterios de elegibilidad aplicables al proyecto, lo cual permitirá agilizar considerablemente los procesos de ejecución de las acciones, o en su caso, que el banco incremente sus recursos humanos para atender con oportunidad los asuntos de su competencia.

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

Siempre será mas rentable invertir en acciones de fortalecimiento que permitan el crecimiento con calidad, que invertir en obras que de origen su capacidad se vea mermada por ineficiencia en el propio sistema al que se integran, por tal motivo será importante fomentar programas encaminados al fortalecimiento institucional, pero con la visión de hacerlos mas ágiles, además de otorgar un plus que los haga atractivos, ya que como se comento la política que la mayoría de nuestros acreditados practica para privilegiar los financiamientos para obras y adquisiciones sobre las de acciones de fortalecimiento financiero e institucional.

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	/92	
Fecha del Perfil II o de la solicitud de préstamo	12/92	
Fecha de la Misión de Análisis	09/94	
Fecha de aprobación por el Comité de Préstamos	10/94	
Fecha de aprobación por el Directorio	11/94	
Fecha de vigencia del contrato	01/95	
Fecha de cumplimiento de las condiciones previas	07/95	07/95
Calendario de inversiones		
-- Fecha de inicio	07/95	
-- Fecha de terminación	01/99	07/02
Calendario de desembolsos		
-- Primer desembolso	07/95	07/95
-- Último desembolso	01/99	07/02
Fecha de inicio físico de las obras	01/95	
Fecha del compromiso de préstamo	01/99	01/01
Fecha (s) de cancelación (es)		07/02

	<u>Original</u>	<u>Actual</u>
<u>Resumen de Datos sobre Costos (en millones de US\$)</u>		
Monto total del financiamiento del BID	\$ 500.00	\$ 340.07
Financiamiento del BID como % del costo total	60.0 %	58.8 %
Costo total del proyecto	\$ 833.00	\$ 578.40
Inversión acumulativa al 07/02 (mes/año)		\$ 578.40
Monto requerido para terminar el proyecto		N/A

B. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO (en millones de US\$)

1. Costo del proyecto y fuente de financiamiento

<u>Categoría de Inversión</u>	<u>Original</u>			<u>Actual</u>		
	BID	Prestatario	Total	BID	Prestatario	Total
1. SUPERVISIÓN DEL PROGRAMA	1.65		1.65	0.17		0.17
2. PROGRAMA DE FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD (FMS)	464.75	314.60	779.35	310.13	207.27	517.40
2.1 Apoyo a las Inversiones del FMS	456.06	308.84	764.90	310.13	207.27	517.40
2.2 Fortalecimiento institucional a SEDESOL	8.69	5.76	14.45			
3. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A MUNICIPALIDADES INTERMEDIAS	23.60	16.00	39.60	8.85	3.11	11.95
4. APOYO AL CEPEP	4.00	2.40	6.40	2.88	2.65	5.53
5. ESTUDIOS PARA EL ANALISIS DEL ENTORNO JURIDICO NSTITUCIONAL PARA EL FINANCIAMIENTO DE OBRAS MUNICIPALES Y EL ANALISIS DEL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	1.00		1.00			
6. EMERGENCIA EN CHIAPAS				15.52	25.30	40.82
7. GASTOS FINANCIEROS	5.00		5.00	2.53		2.53
7.3 FIV	5.00		5.00	2.53		2.53
TOTAL	500.00	333.00	833.00	340.07	238.33	578.40

1.1 Histórico de transferencias y cancelaciones

Categoría de Inversión 1. Supervisión del Programa	
Renuncia (30 de marzo de 2000)	1.48
Categoría de Inversión 2. Fondos Municipales de Solidaridad	
Transferencias a Categoría 6. (12 de enero de 2000)	39.00
Renuncia (13 de enero de 2000)	115.62
	<hr/>
2.1	106.93
2.2	8.69
Categoría de Inversión 3. Fortalecimiento Institucional a Municipalidades Intermedias	
Renuncia (11 de enero de 2001)	11.60
Renuncia (17 de mayo de 2002)	2.70
Transferencia de Dispensa FIV (26 de junio de 2002)	2.47
Renuncia (26 de junio de 2002)	2.92
Categoría de Inversión 4. Apoyo al CEPEP	
Expiración (13 de enero de 2002)	1.12
Categoría de Inversión 5. Estudios	
Renuncia (24 de septiembre de 1999)	1.00
Categoría de Inversión 6. Emergencia Chiapas	
Transferencia de Categoría 2. (12 de enero de 2000)	39.00
Renuncia (19 de junio de 2001)	23.48

2. Calendario de inversiones (en millones de US\$)

Años	BID	Original Prestatario	BID	Actual Otro
Año 1995	61.70	23.62	20.00	13.33
Año 1996	98.84	68.98	107.24	71.16
Año 1997	165.04	114.86	36.36	22.81
Año 1998	174.42	125.54	153.12	102.45
Año 1999			1.29	1.02
Año 2000			18.87	11.01
Año 2001			2.67	16.31
Año 2002			0.52	0.24
	-----	-----	-----	-----
TOTAL	500.00	333.00	340.07	238.33

C. DATOS DEL PRÉSTAMO (en millones de US\$)

Monto original del préstamo	\$ <u>500.00</u>
Monto desembolsado	\$ <u>340.07</u>
Monto cancelado	\$ <u>159.93</u>
Primer desembolso	
-- Fecha original (m/a)	07/95
-- Fecha efectiva (m/a)	07/95
Ultimo desembolso	
-- Fecha original (m/a)	01/99
-- Fecha efectiva (m/a)	07/02

MEXICO
Programa de Desarrollo Municipal (PDM)
(ME-0051)

Acta del Comité de Revisión Gerencial del
Informe de Terminación de Proyecto
13 de enero de 2004

I. INVITADOS

David Atkinson, COF/CME; Isaías Lesmes, COF/CME; Lionel Y. Nicol, RE2/OD3 Jorge Sapoznikow, RE2/SC2; Marcelo Antinori, RE2/FI2; Robert Kaplan, RE2/EN2; Asunción Aguilá, RE1/EN1; Alvaro Llosa, RE3/EN3; Camille Gaskin-Reyes, ROS; Manuel Agosin, RE2/RE2; John Hastings, (RE2/RE2); Renato L. Puch (RE2/RE2); Marcia Bonilla-Roth, RE2/RE2; Jorge García-Mujica, RE2/OD3; Laura Ramírez-Ramos, ROS/PMP; Rafael Negret, COF/CME; José Rente Nascimento, RE2/EN2; Carlos Pineda, RE2/EN2; Priscilla Phelps, RE2/EN2; David Wilk, RE2/EN2; Camilo Garzón, RE2/EN2; Anne Deruyttere, SDS/IND; Martín de Moya, RE2/OD3.

II. PARTICIPANTES

Consuelo Ricart, COF/CME; María Eugenia Nepote-Cit, LEG/OPR; José Brakarz, SDS; Huascar Eguino, RE2/EN2; José Chibbaro, RE2/EN2; Sergio Ardila, RE2/EN2; Teodoro Noel, RE1/EN1; Sandra Bartels RE2/RE2; y Christian Gómez-Fabling (Jefe/SO2), quien presidió el CRG. **Miembros del Equipo de Proyecto:** Luis Suárez, COF/CME; Marta Mejía, RE2/SO2; y Carlos Miranda, RE2/SO2.

III. TEMAS TRATADOS DURANTE EL CRG

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

- a. **Objetivos de desarrollo del PDM.** Considerando que la introducción del Ramo 33 resultó en la cancelación de sumas importantes del préstamo, el CRG cuestionó la aseveración del PCR que indica que se cumplieron los objetivos del proyecto. En este sentido se solicitó al equipo presentar más detalle sobre si el PDM apoyó de manera efectiva a México en su proceso de descentralización, al igual que el uso y cumplimiento de los mecanismos normativos del Manual Operativo del PDM .
- b. **Datos cuantitativos.** Para complementar y fortalecer la presentación del PCR, se acordó incorporar más datos cuantitativos y estadísticos sobre actividades de: (i) inversión, separándola por tipos de proyectos, número de beneficiarios, ubicación geográfica, etc.; y (ii) asistencia técnica y estudios, detallando el tipo y cobertura de actividades en beneficio del fortalecimiento institucional de los municipios, prestando especial atención al programa de capacitación para municipios.

- c. **Comentarios del Ejecutor.** Se acordó incorporar en la sección del PCR escrita por el Banco una apreciación sobre los comentarios realizados por el Organismo Ejecutor sobre el Programa y el papel desempeñado por el Banco en temas relacionados con la ejecución en general. Por ejemplo, el CRG destacó la inconsistencia entre las aseveraciones de los autores sobre la agilidad del Banco en la aplicación de algunos procedimientos que tuvieron un impacto en la ejecución de las actividades del Programa.
- d. **Lecciones aprendidas.** Se solicitó mayor aclaración sobre las lecciones que emanan del Programa y su validez para México y/o para otros países que actualmente se encuentran ejecutando programas similares, especialmente en el establecimiento del Ramo 33 del presupuesto federal, el cual limita sustancialmente el control centralizado de este tipo de inversiones. Por la importancia que tiene este tema, y utilizando como principal base las evaluaciones del Programa realizadas por consultores independientes, se acordó trabajar en estrecha colaboración con técnicos de RE2/SO2 y de RE2/EN2 para afinar y consolidar esta importante sección.
- e. **Recomendaciones para futuros proyectos.** Se acordó incorporar más información sobre la Sección B 1 del PCR (Recomendaciones) con el fin de precisar y aclarar acciones y opciones recomendables y oportunas frente a cambios que presentan los países y que pueden afectar los programas que financia el Banco. En este sentido se dará más detalle sobre el apoyo del Banco al proceso de federalismo/descentralización y el impacto de la creación e introducción del Ramo 33 en el traspaso de responsabilidades, atribuciones y recursos del nivel central al nivel estatal/municipal y las implicaciones para proyectos financiados por el Banco en este sector.

El CRG también acordó que el PCR debería incluir más información sobre los temas que a continuación se detallan:

- i. Considerando la importancia de las fuentes presupuestarias de financiamiento en México, se acordó presentar temprano en el documento más detalle sobre el Ramo 33 y sus ventajas comparativas con el Ramo 26 en el cual se enmarcaba originalmente el Programa.
- ii. Se acordó mantener coherencia en el PCR entre texto y cuadros presentados, precisando con más detalle información financiera, tales como las transferencias de recursos entre categorías de financiamiento, para sustentar los montos ejecutados, desembolsados, reasignados y cancelados.
- iii. Se presentará más detalle sobre la incorporación de Chiapas al Programa y el impacto que tuvieron estas inversiones en el país.

- iv. Se acordó incluir comentarios específicos relacionados con el período de ejecución del Programa, el cual se extendió de 4 a 8 años.
- v. Considerando que una de las premisas esenciales del Programa era la participación comunitaria y el sentido de apropiación por parte de la comunidad, se acordó incluir más información sobre este tema por la importancia que tiene para México y para proyectos similares en otros países.

IV. COMENTARIOS RECIBIDOS POR ESCRITO TRATADOS EN EL CRG

Se recibieron comentarios por escrito de Huascar Eguino, RE2/SO2; José Chibbaro, RE2/SO2; y Yassuo Nishimoto ROS/PMP.

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.

Original firmado

Christian Gómez-Fabling, RE2/SO2
Presidente CRG

Original firmado

Carlos Miranda, RE2/SO2
Secretario CRG