



Evaluación del Programa de País

México

2007-2011

RESUMEN

Esta Evaluación de Programa de País (EPP) cubre el período 2007-2011. Durante los cuatro primeros años se trabajó con actualizaciones del documento de estrategia para el período 2001-2006. La Administración, a finales de 2010, aprobó un nuevo documento de estrategia del Banco para el país (EBP) que cubrió los últimos trece meses del período incluido bajo análisis.

Para evaluar el programa, esta EPP usa los criterios estándar de relevancia, eficiencia y efectividad. Se analiza, en particular, la relevancia del programa del Banco en relación con los desafíos estructurales de desarrollo de México, los desafíos específicos del período y, además, tres aspectos del posicionamiento que el Banco ha venido desarrollando durante el período para aumentar su relevancia en México: el trabajo con el sector privado y el realizado con los gobiernos sub nacionales (GSNs), y el uso estratégico de la asistencia técnica.

El nivel de negocios del Banco con el país durante el período bajo evaluación ha sido superior al del período anterior, y se ha invertido la tendencia a la baja observada durante finales del período anterior e inicios del presente. Asimismo, el Banco ha revitalizado su rol de interlocutor en el diálogo de política social, demostrado que, si se resuelven los obstáculos jurídicos existentes, puede ampliar su, hasta ahora, limitado pero importante papel en el fortalecimiento de los gobiernos sub nacionales. Si bien el Banco ha venido perdiendo relevancia en términos relativos, sigue aportando beneficios financieros, técnicos y operativos a México.

El Programa ha sido relevante con los desafíos estructurales y con uno de los tres desafíos del período (i.e., la crisis financiera), y parcialmente con los dos restantes (i.e., la gripe A/H1N1 y el incremento de la violencia). En cuanto a los tres aspectos citados en relación con el posicionamiento del Banco, la EPP considera que: (i) el trabajo del Banco en el sector privado, si bien casi ha cuadruplicado su volumen de negocios con respecto al período anterior y ha tenido un marcado valor contra cíclico, no es posible identificar claramente los criterios usados para racionalizar o priorizar el trabajo en el sector, o seleccionar las distintas ventanillas vis à vis la ventaja comparativa del Banco, las condiciones de mercado del país y los documentos de estrategia aplicables; (ii) el Banco y el Gobierno de México (GDM) a pesar de los importantes esfuerzos realizados durante el período para resolver las limitaciones legales existentes que le impiden trabajar directamente con los Gobiernos Sub Nacionales (GSNs), aún no han encontrado un mecanismo eficaz y eficiente para apoyarlos, como muestra el hecho de que sólo se hayan aprobado dos operaciones por US\$660 millones en cinco años; y que (iii) en relación con el uso de la asistencia técnica, si bien ésta ha sido bien recibida y ha coadyuvado a que el Banco revitalice su rol de interlocutor en el diálogo de política social, existe un amplio margen de maniobra para mejorar su focalización estratégica.

Cabe resaltar que ha habido un nivel histórico de aprobaciones y que la eficiencia de la cartera, en términos de tiempos y costos de preparación y ejecución, ha mejorado con respecto al período anterior y de otros países.

La evaluabilidad del Programa ha mejorado en general a lo largo del período, pero la evaluabilidad de las operaciones del sector privado y de la asistencia técnica es baja.

La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) recomienda al Banco considerar algunas opciones específicas para mejorar la coherencia estratégica del programa, mejorar el trabajo del Banco en el sector privado, reducir los costos de transacción para mantener su competitividad, así como para poder interactuar con mayor alcance con los GSNs y mejorar el enfoque estratégico de la asistencia técnica.

Evaluación de Programa de País
México
2007-2011

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo

Enero de 2013



Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0). Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

Renuncia - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. CONTEXTO	5
A. Desafíos estructurales.....	5
B. Principales desafíos del período	6
C. Factores que afectan la relevancia del Banco para México	8
3. RELEVANCIA	11
A. El Programa del Banco.....	11
B. Relevancia del Programa en relación con los desafíos estructurales.....	13
C. Relevancia del Programa en relación con los desafíos del período	14
D. Relevancia del Banco como institución de desarrollo.....	14
1. Importancia financiera	15
2. Importancia Técnica	16
3. Importancia operativa	16
4. Posicionamiento del Banco.....	17
4. EFICIENCIA.....	21
A. Cartera bajo evaluación.....	21
B. Eficiencia de las operaciones.....	21
5. EFECTIVIDAD.....	25
A. Evaluabilidad	25
B. Efectividad por sector.....	26
1. Social	26
2. Productividad.....	30
3. Finanzas públicas	35
4. Cambio climático.....	37
C. Avances en el uso de los sistemas nacionales	38
D. Coordinación con otros donantes	39
6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	41

ANEXO I: Tablas y Cuadros

ANEXO II: GRÁFICOS

ANEXO III - V

NOTAS

REFERENCIAS

ACRÓNIMOS

AFD	Agencia de Desarrollo Francesa
AT	Asistencia Técnica
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BMD	Banca Multilateral de Desarrollo
CCLIP	<i>Conditional Credit Line for Investment Projects</i>
CEF	<i>Clean Energy Fund</i>
COMPRANET	Sistema de Contrataciones Públicas
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación
CTF	<i>Clean Technology Fund</i>
DEM	Marco de Efectividad en el Desarrollo
DPP	Documentos de Programación de País
DUIS	Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables
EBP	Estrategia del Banco para el País
EE. UU.	Estados Unidos
ENLACE	Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares
EPP	Evaluación de Programa de País
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONADIN	Fondo Nacional de Infraestructura
FORTEM	Programa de Inversiones y Fortalecimiento de Estados y Municipios
GCM	Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento
GDM	Gobierno de México
GSNs	Gobiernos Sub Nacionales
JBIC	Corporación Financiera de Japón
KfW	<i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
NAFIN	Nacional Financiera
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
NSG	Sin Garantía Soberana
OECD-DAC	<i>Organization for Economic Cooperation and Development – Development Cooperation Directorate</i>
OMJ	Oportunidades para la Mayoría
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAC	Programa de Apoyo a la Capacitación
PASHEB	Programa de Agua, Saneamiento e Higiene en Educación Básica
PBL	<i>Programatic Based Loans</i>
PCR	<i>Project Completion Report</i>
PEA	Población Económicamente Activa
PEACC	Programas Estatales de Acción frente al Cambio Climático
PEC	Programa de Educación Comunitaria
PECC	Programa Especial de Cambio Climático
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interior Bruto
PBR	Presupuesto Basado en Resultados
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRODEV	Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo

PROFORHCOM	Programa de Formación de Recursos Humanos basado en Competencias
PROSSAPYS	Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales
PSR	<i>Project Supervisión Report</i>
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
PYMEXS	Programa de Financiamiento para Pequeños y Medianos Exportadores
SE	Secretarías de Estado
SEP	Secretaría de Educación Pública
SFP	Secretaría de Función Pública
SG	Garantía Soberana
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SOFOM	Sociedad Financiera de Objeto Múltiple
SSP	Secretaría de Seguridad Pública
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
VPS	Vicepresidencia de Sectores del Banco

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue preparado por un equipo liderado por Pablo Alonso (Economista principal de evaluación) que incluyó a Héctor Conroy (Economista de evaluación), Chloe Fevre (Especialista de evaluación), Oliver Azuara Herrera (Economista de evaluación), Diether Beuermann (Economista de evaluación), José Ignacio Sembler, Marco Velarde y Camilo Pecha (Consultores en evaluación). Mayra Ruiz ha prestado excelente asistencia en la elaboración del documento. El trabajo ha sido realizado bajo la dirección general de Cheryl Gray (Directora). El equipo ha recibido comentarios de los revisores: Yuri Soares, Alejandro Guerrero, Verónica González Díez y Viviana Vélez.

El equipo quisiera agradecer a las instituciones mexicanas por la colaboración y asistencia prestadas y especialmente al Cecilia Ramos, Raúl Delgado y Lucy Tacher por el apoyo ofrecido desde la sede del Banco. Además quisiéramos agradecer a colegas en el Banco quienes nos facilitaron datos e información para la preparación del documento. Quisiéramos agradecer especialmente al personal de la Representación del Banco en México por el invaluable apoyo logístico que nos brindaron durante la misión.



Aunque el Banco ha venido perdiendo relevancia financiera y técnica en México, un país de ingresos medianos-altos con un marco macroeconómico sólido y sofisticación técnica e institucional, el país sigue encontrando beneficiosa su relación con el Banco en lo que respecta a las condiciones financieras, asistencia técnica y otras ventajas derivadas del acompañamiento del Banco.

© CNET, 2013

Resumen Ejecutivo

Esta Evaluación de Programa de País (EPP) cubre el período 2007-2011. Durante los cuatro primeros años el trabajo del Banco estuvo amparado por las actualizaciones del documento de estrategia para el período 2001-2006. La Administración, a finales de 2010, aprobó un nuevo documento de estrategia que cubrió los últimos trece meses del período bajo análisis.

Esta EPP usa los criterios estándares de relevancia, eficiencia y efectividad, y analiza, en particular, la relevancia del Programa del Banco en relación con los desafíos estructurales de desarrollo de México, los desafíos específicos del período y, además, tres aspectos del posicionamiento que el Banco ha adoptado en México para incrementar su relevancia, como son el trabajo en el sector privado y el realizado con los gobiernos sub nacionales y el uso estratégico de la asistencia técnica (AT).

Como es de esperar en un país de ingresos medio-altos, con un marco macroeconómico sólido y sofisticación técnica e institucional, el Banco ha venido perdiendo relevancia financiera y técnica. Sin embargo, México sigue encontrando beneficiosa su relación con el Banco, al ofrecer éste condiciones financieras competitivas, asistencia técnica (AT) y otras ventajas derivadas del acompañamiento que el Banco da a sus operaciones, aunque existe la impresión generalizada de que el Banco podría ser más efectivo con México si ajustase sus procesos, instrumentos y organización a las necesidades específicas del país. Por ejemplo, las autoridades creen que el proceso de toma de decisiones del Banco está excesivamente centralizado, lo que, a su juicio, produce demoras e ineficiencias. La Oficina de Supervisión y Evaluación (OVE) está analizando estos temas con más detalle en sus evaluaciones del cumplimiento de los compromisos del IDB-9 y de la realineación, que se presentarán al Directorio en el futuro.

Debe notarse, en primer lugar, que el nivel de negocios del Banco con el país durante el período bajo evaluación ha sido superior al del período anterior, y que se ha invertido la tendencia a la baja observada durante finales del período anterior e inicios del presente. Asimismo, el Banco ha revitalizado su rol de interlocutor en el diálogo

de política social, demostrado que, si se resuelven los obstáculos jurídicos existentes, puede ampliar su, hasta ahora, limitado pero importante papel en el fortalecimiento de los Gobiernos Sub Nacionales.

Teniendo en cuenta que la aportación financiera (i.e., desembolsos) del Banco a México durante el período fue aproximadamente 0,2% del Producto Interior Bruto (PIB), su contribución para resolver los desafíos estructurales es, necesariamente, limitada, y no puede abarcar todos los retos, so pena de correr el riesgo de volverse irrelevante. Además, como consecuencia del tamaño de la economía mexicana y su desarrollo técnico, y la naturaleza *demand-driven* del Programa, el Banco responde a las necesidades del Gobierno más que a su iniciativa propia. A pesar de estas limitaciones, en términos generales, el Programa del Banco durante el período ha sido coherente con los desafíos estructurales de desarrollo del país, tales como potenciar el crecimiento económico y la competitividad, mitigar la desigualdad, fortalecer el marco fiscal, fortalecer la seguridad y mitigar los efectos del cambio climático.

De los tres desafíos del período (i.e., la crisis financiera, la epidemia de gripe A/H1N1, y el incremento de la inseguridad), el Banco respondió principalmente a la crisis financiera y parcialmente a las otras dos. Mediante un aumento sustantivo de sus desembolsos, el Banco hizo un significativo esfuerzo para proveer liquidez a la economía mexicana durante la crisis financiera. El total de desembolsos realizados supusieron el 22,8%, el 21,3% y el 19% del total de desembolsos del Banco para los años 2009, 2010 y 2011, respectivamente. En tanto, los desembolsos supusieron el 28% del total de las necesidades de financiamiento de México en el año 2009, justo después del desencadenamiento de la crisis. Además, los préstamos del sector privado tuvieron un marcado valor contra-cíclico.

En cuanto a los tres aspectos del posicionamiento del Banco citados, la EPP encuentra que:

- Sin perjuicio del valor contra cíclico de la cartera del Banco con el sector privado, y de que casi ha cuadruplicado el volumen de préstamos con respecto al período anterior, no se han podido identificar los criterios usados para su racionalización o priorización o para seleccionar las distintas ventanillas *vis à vis* la ventaja comparativa del Banco, las condiciones de mercado del país y los documentos de estrategia aplicables;
- El Banco, a pesar de los importantes esfuerzos realizados durante el período para resolver las limitaciones legales existentes que le impiden trabajar directamente con los Gobiernos Sub Nacionales (GSNs), aún no ha encontrado un mecanismo eficaz y eficiente para apoyarlos, como muestra el hecho de que sólo se hayan aprobado dos operaciones por US\$610 millones en cinco años;

- Finalmente, si bien el uso de la AT ha sido bien recibida y el Banco ha revitalizado su rol de interlocutor en el diálogo de política social, existen algunos factores que limitan su efectividad, tales como la prevalencia de su uso como mecanismo para generar negocios más que como mecanismo para generar conocimiento, y la limitada planificación estratégica en la priorización de las operaciones de AT y sus altos costos de ejecución.

Cabe resaltar que ha habido un nivel histórico de aprobaciones y que la eficiencia de la cartera en términos de preparación, ejecución y costos ha mejorado en relación con el período anterior y otros países.

La evaluabilidad del Programa con garantía soberana ha mejorado en general a lo largo del período, pero la evaluabilidad de las operaciones del sector privado y de la AT es baja, lo que ha imposibilitado la evaluación de su impacto. La EPP reporta los logros alcanzados por las operaciones específicas en las que se ha podido contar con información.

Se ha apreciado una mejora importante en el uso de los sistemas nacionales. El Banco utiliza plenamente el sistema de administración financiera del país y ha avanzado en la armonización de modalidades de adquisiciones. Con apoyo del Banco y del Banco Mundial, el Gobierno de México (GDM) está avanzando en la actualización de su sistema de contrataciones públicas (COMPRANET).

En cuanto a la coordinación con otros donantes, por lo general hay una división de roles entre la comunidad donante definida por el GDM. Sin perjuicio de ello, ha existido cierto nivel de coordinación en áreas de trabajo común.

La Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) recomienda al Banco considerar algunas opciones específicas para: (i) fortalecer la relevancia del futuro Programa con los desafíos estructurales del país; (ii) mejorar el trabajo del Banco con el sector privado y realizar un seguimiento a sus inversiones en el sector y asegurar el cumplimiento de los resultados y el valor añadido del Banco; (iii) reducir los costos de transacción; (iv) explorar formas efectivas y eficientes para poder aumentar el volumen de trabajo con los GSNs; y (iv) adoptar un enfoque más estratégico en la definición del Programa de ATs.

RECOMENDACIONES DE OVE Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

Recomendaciones de la Evaluación del Programa de País	Respuesta de la Administración
Fortalecer la relevancia del futuro Programa con los desafíos estructurales del país	
Dialogar con el GDM sobre la posibilidad de que el Banco les apoye durante el próximo sexenio para la solución de los desafíos fiscales provenientes del envejecimiento de la población y para fomentar la integración de la industria mexicana con la economía global.	<p>Parcialmente de acuerdo. El Banco entregó en noviembre de 2012 al equipo de transición del gobierno electo de México notas de política que cubren, entre otros temas, un análisis de los retos fiscales que enfrenta el país y los desafíos de la inserción global de la economía mexicana. El primero de ellos es relevante no sólo en función de las tendencias demográficas de la población de México, sino debido a la disminución de producción petrolera y a las ineficiencias del sistema tributario actual. El segundo tema va más allá de los retos de vincular a las empresas mexicanas en las cadenas de valor globales. También incluye la definición de una estrategia de negociaciones comerciales internacional y la inversión en las políticas y la infraestructura logística necesarias para aprovechar la inserción global.</p> <p>La Administración buscará concretar agendas de trabajo en ambas áreas. Sin embargo, la definición de los sectores estratégicos en la nueva Estrategia del Banco con el País (EBP) y el programa de asistencia y apoyo financiero estarán sujetos a las decisiones de las nuevas autoridades, a las demandas reales del gobierno</p>
Redefinir y explicitar los criterios para el trabajo del Banco con el sector privado, y realizar un seguimiento a las inversiones en el sector para asegurar el cumplimiento de los resultados y el valor añadido del Banco	
En particular, el Banco debiera considerar la definición de criterios claros y explícitos de intervención en el sector privado. Estos deben asegurar su adhesión a los criterios que justifican el apoyo de la banca de desarrollo a entidades del sector privado en México, y que permitan priorizar la acción del Banco en el sector, mejorando la participación coordinada de las distintas ventanillas en la elaboración de la Estrategia del Banco para el País (EBP). Asimismo, el Banco debiera considerar, para el diseño de operaciones sin garantía soberana (NSG, por sus siglas en inglés), el desarrollo de criterios de evaluabilidad claramente asociados a fallas de mercado explícitamente identificadas, de forma tal que los objetivos de las mismas estén claramente asociados con objetivos de desarrollo y la estrategia de desarrollo del país.	<p>De acuerdo. La EBP actualmente vigente para el período 2010-2012 indica, como uno de los ejes centrales del programa del gobierno federal y del accionar del Banco en el país, el fomento a la participación del sector privado. Las operaciones del sector privado llevadas a cabo por el Banco en el período analizado están alineadas con los sectores estratégicos de la EBP vigente y los objetivos de desarrollo del país, mediante la asistencia y apoyo financiero de operaciones de las diferentes ventanillas: Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF), Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) y Oportunidades para la Mayoría (OMJ). Esas operaciones se realizaron en diversos sectores, entre los que vale la pena resaltar: vivienda, micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), agua y saneamiento, transporte, sector agropecuario, protección social y cambio climático, entre otros.</p> <p>Las operaciones de las ventanillas del sector privado seguirán centrándose en la mejora de la calidad de vida de la población y financiando las diversas áreas estratégicas que se definan en la nueva EBP para el período 2013-2018. Actualmente, SCF está desarrollando criterios de evaluabilidad asociados a fallas de mercado, para atender este tipo de recomendación de manera corporativa.</p>

Recomendaciones de la Evaluación del Programa de País	Respuesta de la Administración
Reducir costos de transacción	
<p>Para reducir los costos de transacción, el Banco debiera continuar sus esfuerzos para ahondar el uso de los sistemas nacionales. En particular, en los préstamos con la federación que se ejecutan con transferencias del ejecutor a las delegaciones o a los estados, usando reglas de operación del Programa del gobierno federal, el Banco debiera considerar permitir que la justificación del gasto sea el respaldo de la transferencia del nivel central a la delegación o al Estado, según corresponda y no solicitar el detalle de pago del beneficiario final. Además, el Banco debería considerar explorar conjuntamente con el Directorio maneras innovadoras para realizar préstamos al sector privado en moneda local, sin tener que recurrir a la modalidad <i>swap</i>.</p>	<p>De acuerdo. La Administración está tomando varias acciones para continuar avanzando en la adopción de los sistemas nacionales en México y contribuir a reducir los costos de transacción. Durante el 2012, en materia de adquisiciones, como parte de la implementación de la Estrategia para el Fortalecimiento y Uso de los Sistemas Nacionales (GN-2538) y en respuesta a la solicitud del Gobierno de México, se aplicó la Guía para la Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones (GN-2538-6). Los resultados fueron satisfactorios por lo que, próximamente, se someterá a la consideración del Directorio Ejecutivo la recomendación del uso avanzado de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones en México.</p> <p>En materia de administración financiera, se ha logrado una mayor simplificación de procesos para la rendición de cuentas y preparación de informes financieros. Durante 2012, la Secretaría de la Función Pública (SFP), el Banco Mundial (BM) y el BID firmaron un Memorando de Entendimiento Técnico para formalizar el uso del sistema país en la designación de los auditores externos elegibles para auditar proyectos financiados por los organismos financieros internacionales.</p> <p>En relación con la recomendación particular de OVE, la Administración implementará estos cambios a través de la inclusión de este tipo de acuerdos en el anexo sobre acuerdos y requisitos fiduciarios de los documentos de proyecto. Esta simplificación también apoyaría a reducir los costos de las auditorías externas, teniendo en cuenta que su alcance se limitaría a la revisión del respaldo presentado al Banco y no a la comprobación de una muestra de pagos en varios estados y municipios en el territorio nacional. Finalmente, en cuanto a la necesidad de explorar maneras innovadoras para otorgar préstamos en moneda local, la Administración desarrollará una propuesta para hacer más competitivo este producto, explorando diferentes alternativas disponibles para el Banco y así atender esta recomendación de manera corporativa.</p>

Recomendaciones de la Evaluación del Programa de País	Respuesta de la Administración
Explorar formas efectivas para trabajar con los Gobiernos Sub Nacionales	
<p>Para poder apoyar efectivamente al país en el desarrollo de sus GSNs, se sugiere que se aproveche la elaboración de la próxima estrategia para profundizar el diálogo que se ha venido manteniendo con el gobierno, en aras de encontrar y hacer efectivas alternativas para poder trabajar directamente con los GSNs sin necesidad de recurrir a las intermediarias financieras (e.g., la creación de un fideicomiso), o, en su defecto, reducir los costos de transacción relativos a la intermediación de Banobras (e.g., eliminación de la comisión de inspección y vigilancia, duplicidad de procesos, etc.), desarrollando mejores mecanismos de colaboración entre Banobras y el Banco, y facilitar la asistencia técnica del Banco a los GSNs.</p>	<p>Parcialmente de acuerdo. La Administración mantiene un diálogo estrecho con el gobierno de México para continuar trabajando, tanto a nivel de programas del gobierno federal, como a nivel directo con los gobiernos subnacionales. No obstante, en el caso de los préstamos a nivel subnacional, existen restricciones constitucionales por lo que las operaciones de inversión requeridas por los estados y municipios son atendidas a través de la banca de desarrollo nacional (en particular BANOBRAS). Ello presenta al Banco retos, tanto para el análisis, diseño y ejecución de operaciones individuales, como para el manejo de los costos financieros y transaccionales asociados a las operaciones y su administración.</p> <p>La Administración ha explorado varias opciones con el gobierno de México y continuará explorando mecanismos para atender a los estados y municipios de la manera más directa posible, y así reducir los costos de transacción y la duplicidad de acciones. Independientemente de los mecanismos que se desarrollen en el futuro cercano, la Administración buscará atender las necesidades de los subnacionales en tres niveles:</p> <p>(i) estados y municipios con problemas financieros y rezagos en materia de desarrollo y de gestión pública, para dotarles de asistencia y apoyo financiero para que puedan alcanzar límites de endeudamiento sostenibles y riesgos crediticios bajos o manejables;</p> <p>(ii) estados y municipios que requieren el apoyo de programas para implementar reformas y el financiamiento de operaciones de inversión en áreas específicas (por ejemplo: gestión fiscal, infraestructura, desarrollo productivo, inversión social y reducción de la pobreza, cambio climático, etc.); y</p> <p>(iii) estados y municipios con alta potencialidad de acudir al mercado, para los cuales se vislumbran operaciones que contribuirían a que accedan al mercado de capitales en mejores condiciones, preparando operaciones de “<i>credit enhancement</i>”, líneas de crédito y bursatilización, en áreas y sectores prioritarios de la EBP.</p>

Recomendaciones de la Evaluación del Programa de País	Respuesta de la Administración
Adoptar un enfoque más estratégico en la definición del programa de cooperaciones técnica	
<p>Para asegurar una mayor relevancia estratégica de la AT y priorizar los recursos cada vez más escasos, la Administración debería considerar, al realizar la programación anual, una discusión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre el uso y destino de los recursos de AT potencialmente disponibles para México, sobre la base de las cifras indicativas y tendencias de uso de cada fondo que GCM facilitaría para este efecto. Asimismo, debiera considerar la posibilidad de exigir que las operaciones de AT contengan indicadores de resultados alineados con los objetivos estratégicos del Banco para el país, haciendo un seguimiento de su avance, el que se trasladaría al GDM.</p>	<p>De acuerdo. Hasta la fecha, la Administración ha sido exitosa en contar con recursos y utilizarlos en los sectores estratégicos de la EBP vigente, mediante un ejercicio regular de priorización de los programas propuestos con la división de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (GCM) en función de su alineación con la EBP, la solicitud del Gobierno de México, las nuevas oportunidades de diálogo sectorial y las fuentes de financiamiento disponibles.</p> <p>En todo caso, la Administración, en el marco del diseño de la nueva EBP para el período 2013-2018 mantendrá una estrecha coordinación con la SHCP para garantizar la priorización y eficiencia en el uso de los limitados recursos de AT y el seguimiento de los resultados de las operaciones. De esta manera, la Administración reforzará conjuntamente con SHCP los mecanismos actuales de programación para garantizar la consistencia y alineación de la AT con las áreas estratégicas de la EBP y, también, mejorar la supervisión y evaluación de esas operaciones, de conformidad con lineamientos vigentes en materia de cooperación técnica.</p> <p>Asimismo, como parte de un esfuerzo corporativo, se explorarán mecanismos alternos de financiamiento de la AT, para poder brindar conocimiento y asesoría al gobierno, en temas en que el Banco cuente con valor técnico y especializado relevante, como por ejemplo, mediante el establecimiento de un programa de servicios de asesoría técnica y especializada al país, más comúnmente conocido por su nombre en inglés “<i>fee for services</i>”.</p>



1 Introducción

El objetivo de la Evaluación de Programa de País (EPP) es evaluar la asistencia que el Banco ha brindado a México durante el período 2007-2011. Se espera que sirva como insumo para la preparación de la estrategia de país 2013-2018 para México.

Esta EPP usa los criterios de evaluación de relevancia, eficiencia y efectividad de la *Organization for Economic Cooperation and Development – Development Cooperation Directorate* (OECD-DAC) (OECD, 1991) y, aparte de realizar la tradicional evaluación del programa del Banco, pone énfasis en algunos aspectos del posicionamiento que el Banco viene desarrollando para poder seguir siendo relevante en un país que, como México, tiene cada vez menos necesidad de la asistencia que brindan los organismos multilaterales de crédito¹.

En esta evaluación, los aspectos destacados del posicionamiento del Banco en el país son los esfuerzos realizados para aumentar su relevancia mediante el trabajo con el sector privado y los Gobiernos Sub Nacionales (GSNs) y el uso estratégico de la asistencia técnica (AT). Si bien el posicionamiento sólo se hace explícito en la EBP de diciembre de 2010, el patrón de aprobaciones y las entrevistas mantenidas con representantes del Gobierno de México (GDM) y funcionarios del Banco permite aseverar que la Administración ha venido desarrollando algunos de sus elementos y, en particular, los tres mencionados desde el inicio del período citado².

Debe tenerse en cuenta que el período incluido en el estudio no se corresponde con el período de vigencia original de un documento de estrategia de país, tal y como se acostumbra. Durante los primeros cuatro años, el Banco estuvo operando en



En 2008 los ingresos por turismo rebasaron los US\$1.300 millones, no habiendo recuperado ese nivel a finales de 2011.
© Pablo Alonso, 2012

México en base al documento de estrategia aprobado para el período 2001-2006 (GN-2181-1) y sus actualizaciones. Los últimos trece meses del período estuvieron gobernados por la Estrategia del Banco para el País (EBP) aprobada el 3 de diciembre de 2010 (GN-2595-1). La ausencia de un documento de estrategia durante los cuatro primeros años del período impide que se pueda analizar la relevancia de la intención y la capacidad de anticipación durante ese lapso. Sin embargo, el análisis de la programación del período permite comprobar que el Banco mantiene una continuidad estratégica con México.

El presente documento está organizado en seis secciones. La presente sección introductoria establece los objetivos de la evaluación e identifica los aspectos menos tradicionales a los que se va a prestar especial atención. La sección II establece el contexto en el que se implementó el programa del Banco. En particular, se describe el contexto general de México, y se identifican los desafíos más importantes para el desarrollo, los principales eventos que ocurrieron en el período, y los factores que afectan la relevancia del Banco en el país. La sección III describe el programa del Banco durante el período, y evalúa la adecuación de la asistencia del Banco a sus necesidades estructurales de desarrollo, a los desafíos del país y la relevancia del posicionamiento del Banco en México. La sección IV analiza el costo-efectividad en la implementación del programa del Banco. La



sección V evalúa el grado de evaluabilidad de las operaciones del Banco, el grado de cumplimiento de los resultados esperados en las operaciones de préstamo, y el avance en el uso de los sistemas nacionales. Finalmente, la sección VI recoge las conclusiones y recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) a la Administración.



2 Contexto

México es un país de 114 millones de habitantes con un PIB per cápita de US\$14.600 anuales, una economía abierta³ y un sólido manejo macroeconómico. Pese al crecimiento, la apertura comercial y la estabilidad económica que ha registrado el país durante los últimos lustros, México se enfrenta a desafíos que requieren reformas estructurales profundas⁴. Sin embargo, desde 1997 el sistema político no ha tenido mayorías legislativas que le permitan pasar reformas constitucionales o económicas importantes, a excepción de la reforma parcial de pensiones, la reforma fiscal de 2007, los cambios legislativos en materia energética y el aumento de los impuestos al consumo realizados entre 2008 y 2009 (EIU, 2000-2011).

A. DESAFÍOS ESTRUCTURALES

Diversos análisis⁵ coinciden en que México debe liberar su potencial de crecimiento, mitigar la desigualdad, enfrentar las subyacentes presiones fiscales, reducir la inseguridad y mitigar los efectos del cambio climático (Galindo, 2009)⁶.

Durante las dos décadas anteriores a la crisis financiera, México creció un promedio de 3,25%, lo que está por debajo de su potencial de crecimiento (IMF, 2011). Desde que en 1994 se iniciara el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), el crecimiento promedio anual del PIB per cápita ha sido de 1,58%, menor a la registrada por Argentina, Brasil y Chile⁷. Las causas del crecimiento por debajo de su potencial, son variadas. Entre ellas se encuentran la baja productividad, las rigideces en los mercados de productos, servicios y laboral, el limitado acceso al crédito en general y de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y hogares en particular, la baja calidad del sistema educativo, y la inseguridad pública (IMF, 2011) (IDB, 2002) (OCDE, 2011).

El nivel de desigualdad de ingresos de la población activa (PEA) es el segundo dentro de los países de la OCDE. Esto lo ubica entre los países con mayor desigualdad del mundo⁸.

Asimismo, México se enfrenta a presiones fiscales como consecuencia de la reducción en los ingresos petroleros y de los gastos relacionados con el envejecimiento de la población⁹. En la actualidad, los ingresos del petróleo suponen una tercera parte de los ingresos del gobierno y un 8% del PIB, y existe el riesgo de que puedan caer al 4% del PIB hacia el año 2030 (IMF, 2011)¹⁰. Pemex ha sumado siete años de caída en la producción de petróleo. Desde que México alcanzara su máximo de producción en 2004, acumula una disminución de 24%¹¹. Los ingresos tributarios, especialmente de los GSNs, están por debajo del promedio de los países de la OCDE (OCDE, 2011).

Los mexicanos perciben la inseguridad pública como uno de los principales problemas del país (Latinobarómetro, 2012)¹². La sensación de inseguridad se ve afectada por el incremento de la tasa de homicidios. Dicha percepción aumenta con la incidencia de delitos como los robos, asaltos en la vía pública y en los medios de transporte (24,2% del total de delitos), las extorsiones (23,7%) (INEGI, 2011), los elevados grados de impunidad¹³ y la baja confianza que hay en el sistema de justicia criminal¹⁴.

La solución a estos problemas requiere reformas estructurales. Sin embargo, estas necesitan de consensos parlamentarios difícilmente alcanzables debido a la ausencia de mayorías parlamentarias (EIU, 2000-2011).

B. PRINCIPALES DESAFÍOS DEL PERÍODO

La crisis financiera, la epidemia de gripe A/H1N1, y el fuerte incremento de la tasa de homicidios asociados con el narcotráfico, han marcado el período 2007-2011.

La crisis financiera de 2008-2009 provocó la caída más profunda del producto mexicano desde 1932, con las presiones fiscales resultantes, la pérdida de más de 180.000 empleos formales en 2009, y el aumento de la pobreza de patrimonio hasta más del 51% de la población en 2010 (Coneval, 2012)¹⁵. El ingreso real de los hogares se redujo especialmente en las áreas urbanas, y se registró un incremento de la población que carece de acceso a la alimentación¹⁶.

La recesión tuvo un efecto tan severo en la economía mexicana debido a varios factores. Uno de ellos es el vínculo entre la actividad industrial y el sector manufacturero de Estados Unidos¹⁸. La fuerte caída de la actividad productiva de este país durante 2009 se tradujo en una caída pronunciada de la demanda externa en México. Asimismo, la reducción del comercio internacional que se presentó durante el período se magnificó en México, debido a que dos tercios de la economía mexicana dependen del comercio con otros países (Oficina de la Presidencia, 2012).

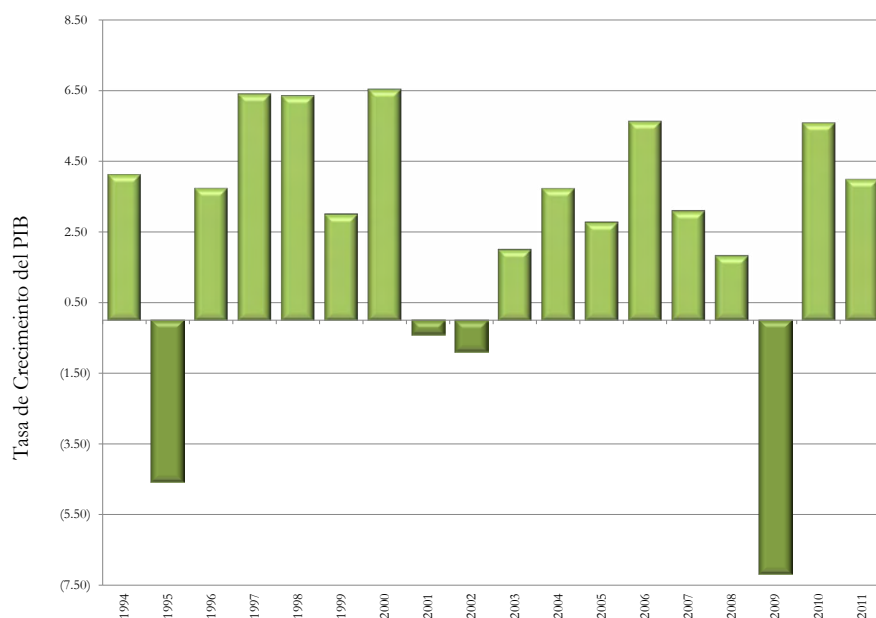


GRÁFICO 1A

Tasa de Crecimiento del PIB

Fuente: INEGI, Datos Económicos de Coyuntura. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>



GRÁFICO 1B

Evolución de la Pobreza en % de persona¹⁷

Nota: las estimaciones de 2006, 2008 y 2010 utilizan los factores de expansión ajustados a los resultados definitivos del Censo de Población y Vivienda 2010, estimados por INEGI.

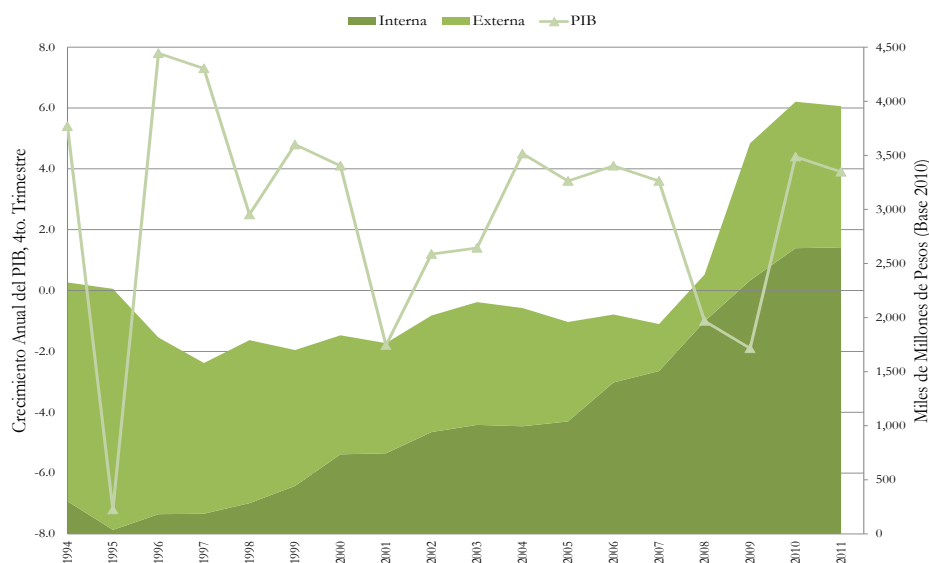
Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2010.

La crisis financiera afectó la tendencia de composición de la deuda pública mexicana. Los niveles de deuda externa aumentaron a partir de 2010 (Véase Gráfico 2)¹⁹. El proceso de repago con organismos multilaterales se revirtió y las autoridades mexicanas recurrieron a ellos para cubrir sus requerimientos financieros²⁰. Asimismo, los niveles de deuda de los GSNs con la banca privada y de desarrollo tuvo un incremento significativo.

GRÁFICO 2

Niveles y Composición de la Deuda Pública Mexicana

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información Económica. <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>



La epidemia de la gripe A/H1N1 de 2009-2010 tuvo un impacto negativo sobre el turismo, que es uno de los generadores de ingresos por divisas más importantes para el país y la actividad comercial. Los ingresos de divisas por turismo internacional de México disminuyeron casi 50% (Banxico, 2012). El Gráfico 1 del Anexo II muestra como aún el sector no ha recuperado los niveles previos a la crisis²¹.

Durante el período se ha experimentado un aumento significativo de la tasa de homicidios (INEGI, 2011). Las causas del incremento de homicidios parecen ser múltiples²², por lo que es preciso mejorar el análisis de información delictiva, así como la efectividad de las intervenciones de prevención del crimen (Hope, 2012).

C. FACTORES QUE AFECTAN LA RELEVANCIA DEL BANCO PARA MÉXICO

Como es de esperar en un país con una economía grande, de ingresos medio-altos, con fácil acceso a los mercados financieros²³ e inmersa en un proceso de reducción de su deuda externa (Véase Gráfico 2, Anexo II), el Banco ha venido perdiendo relevancia financiera y técnica. El promedio anual de desembolsos del Banco a México durante el período 2007-2011 ha supuesto menos del 0,2% del PIB²⁴. Sin embargo, México sigue encontrando beneficiosa su relación con el Banco.

México también ha desarrollado una reconocida sofisticación institucional y técnica, que tiende a reducir la necesidad del país por concepto de AT respecto del Banco, lo que se refleja en un marco macroeconómico sólido y en una posición de vanguardia en el diseño de programas sociales (IMF, 2011). Por otro lado, México ha fortalecido sus instituciones, como lo demuestran distintos indicadores institucionales que sitúan a México por encima del promedio regional²⁵.

El Presupuesto Federal asigna a las Secretarías de Estado (SE) un techo de financiación con independencia de la fuente de financiación (e.g., ingresos tributarios, préstamos de organismos multilaterales, etc.) para sufragar el costo de los programas federales previamente definidos. Es decir, la financiación parcial por parte del Banco de un programa federal no supone un incremento en los recursos asignados a la SE respectiva (i.e., no tiene adicionalidad presupuestaria), pero viene acompañada de los costos de transacción relativos a trabajar con el Banco (véase sección 3)²⁶.

En este contexto, el Banco ha venido desarrollando un modelo de negocios o posicionamiento en el país que, entre otras cosas, tiene como objetivo aumentar su relevancia mediante el trabajo con el sector privado y los GSNs, haciendo un uso más estratégico de la AT²⁷.



El Banco ha revitalizado su rol de interlocutor en el diálogo de política social, demostrando que, si se resuelven los obstáculos jurídicos existentes, puede ampliar su, hasta ahora, limitado pero importante papel en el fortalecimiento de los Gobiernos Sub Nacionales.

© Federico Delgado 2009

3 Relevancia

A. EL PROGRAMA DEL BANCO

Los objetivos estratégicos perseguidos durante el período son los mencionados en los documentos de estrategia (i.e., GN-2181-1 y sus actualizaciones - GN-2595-1). Tal y como muestra el Cuadro 1 del Anexo I, el programa efectivamente implementado da continuidad al trabajo que el Banco hizo en México durante el período anterior. Debe notarse, además, que el nivel de negocios del Banco con el país durante el período incluido bajo la evaluación ha sido superior al del período anterior, y se ha invertido la tendencia a la baja observada durante finales del período anterior e inicios del presente (Véase Gráfico 3 del Anexo II).

El Banco ha financiado el 10% de las necesidades de financiamiento anuales del GDM durante el período²⁸. Asimismo, el Banco ha revitalizado su rol de interlocutor en el diálogo de política social, demostrando que, si se resuelven los obstáculos jurídicos existentes, puede ampliar su, hasta ahora, limitado pero importante papel en el fortalecimiento de los Gobiernos Sub Nacionales.

La actividad del Banco durante este período se enmarca en cuatro áreas principales: (i) social; (ii) productividad; (iii) finanzas públicas; y (iv) cambio climático. Estas áreas estratégicas son básicamente las mismas comprendidas en el documento de estrategia de 2001-2006 y sus subsiguientes actualizaciones, con algunas diferencias: (i) el área relativa al fomento de la integración regional, incluida en el documento 2001-2006, pierde relevancia durante el período de estudio; y (ii) el área relativa a la modernización del Estado y el fomento de la descentralización, recogida en el documento de estrategia 2001-2006, pasa a enfocarse, casi exclusivamente, en el fortalecimiento de la capacidad fiscal de estados y municipios, desvinculándose de los sub objetivos relacionados con

la mejora de la gestión de los servicios públicos, de la justicia, del marco regulador de la privatización y la descentralización, y el fortalecimiento de la protección de los derechos de propiedad. Sin embargo, la actividad en esta área en materia de AT es considerable (US\$10,5 millones) y abarca varios temas (e.g., transparencia y anticorrupción, gestión por resultados, armonización contable, fortalecimiento municipal, sistemas de inversión pública y seguridad ciudadana). Los cuadros 2 y 3 del Anexo I resumen las aprobaciones y saldos por desembolsar por áreas estratégicas y los tipos de prestatario e instrumentos.

Durante el período 2007-2011 el Banco aprobó un total de 43 operaciones por un total de US\$9.602 millones, más del doble que durante el período anterior. Veintisiete fueron con Garantía Soberana (SG), por US\$8.666 millones (i.e., 90,3% del total) y 16 son Sin Garantía Soberana (NSG), por US\$936 millones (i.e., 9,7% del total). Del total del valor en dólares aprobados, 50,6% usaron líneas de crédito (i.e. *Conditional Credit Line for Investment Projects* – CCLIP) y 20,8% *Programatic Based Loans* (PBL). El 25,1% estuvo dirigido al Sector Social, el 43,2% el Sector de Productividad, el 17,8% al Sector de Finanzas Públicas, el 13,4% al Cambio Climático, y el 0,5% a la Integración. No hubo préstamos dirigidos al sector de Modernización del Estado, salvo los relativos a fortalecimiento municipal, que han sido incluidos dentro del área de Finanzas Públicas.

Durante el período 2007-2011 el Banco incrementó la aprobación de operaciones NSG en México de US\$255 millones (durante la última estrategia 2002-2006) a US\$936 millones (durante el período 2007-2011). Del total de las 16 operaciones aprobadas, 15 se concentraron en tres de los Enfoques (cambio climático, productivo, y social) de la EBP 2010-2012, y uno correspondió a los sectores identificados como estratégicos por los documentos aplicables. Los cuadros 4 y 5 del Anexo I resumen el trabajo del Banco por tipo de ventanilla, enfoque sectorial, y características (e.g., tipo de moneda y plazo).

El número de ATs aprobado durante 2007-2011 se incrementó en un 71% con respecto al período anterior (i.e., de 75 durante el período 2002-2006 se pasó a 128 durante el período 2007-2011), y el monto total de ATs se incrementó de US\$54,3 millones a US\$84,8 millones, distribuidos de la siguiente forma: 88 ATs no reembolsables por US\$40,7 millones, 39 Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) no reembolsables por US\$44,1 millones,²⁹ y un *investment grant* por US\$10.000. A finales de 2011, la cartera de AT para México consistía en 48 operaciones en ejecución con un saldo de US\$15,8 millones, y 41 operaciones del FOMIN en ejecución con un saldo de US\$31,7 millones.

B. RELEVANCIA DEL PROGRAMA EN RELACIÓN CON LOS DESAFÍOS ESTRUCTURALES

Teniendo en cuenta que la aportación financiera del Banco a México durante el período fue aproximadamente 0,2% del PIB (véase sección 2), su contribución para resolver los desafíos estructurales es, necesariamente, limitada, y no puede abarcar todos los retos, so pena de correr el riesgo de volverse irrelevante. Además, como consecuencia del tamaño de la economía mexicana, su desarrollo técnico, y la naturaleza *demand-driven* del Programa, el Banco responde a las necesidades del Gobierno más que a su iniciativa propia. A pesar de estas limitaciones, el Programa del Banco durante el período ha sido coherente con los desafíos estructurales de desarrollo del país, tales como potenciar el crecimiento económico y la competitividad, reducir la desigualdad, fortalecer el marco fiscal, fortalecer la seguridad y mitigar los efectos del cambio climático. Sin embargo, el Banco ha tenido un rol menor en la promoción de la integración de México con los mercados, en el objetivo de atenuar el vínculo entre la actividad industrial de México y el sector manufacturero de Estados Unidos (véase sección 2).

El 43% de los recursos del Banco han estado dirigidos a mejorar la productividad para coadyuvar a que México alcance su potencial de crecimiento (e.g., mercado hipotecario, vivienda, desarrollo urbano, desarrollo agropecuario, etc.). Asimismo, el 25% se ha invertido en el sector social con el ánimo tanto de mejorar la productividad como de contribuir a que el crecimiento sea más equitativo (e.g., protección social y educación).

El Banco ha apoyado al GDM en el programa de consolidación fiscal (ME-L1090) y ha realizado un importante trabajo de AT con los estados para mejorar sus finanzas públicas y la gestión del gasto, lo que es clave ante las expectativas de una caída de la participación de los ingresos petroleros en los ingresos totales del Estado (EIU, 2000-2011) (World Bank, 2007) (IDB, 2010) (IMF, 2011) (OCDE, 2011). Dentro de la sostenibilidad del marco fiscal, uno de los desafíos más importantes, según los expertos, son los costos derivados del envejecimiento de la población (véase sección 2). El aporte del Banco, hasta la fecha, ha sido menor.

En el sector del cambio climático, el Banco ha aprobado 3 PBLs por US\$1.000 millones, que sirvieron para desarrollar un marco jurídico-institucional sólido que permita enfrentar con garantías los desafíos del cambio climático. Asimismo, se aprobaron US\$7,9 millones en ATs, incluyendo dos operaciones por un monto de US\$400.000 para apoyar a los estados a desarrollar planes de acción contra el cambio climático, y se realizaron cinco operaciones con la ventanilla NSG para financiar proyectos de energías renovables.

Para apoyar el desafío de la inseguridad ciudadana, el Banco apoyó a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) con AT por un monto de US\$830.000, y ha comenzado a apoyar las necesidades de seguridad de algunos estados (e.g., Chihuahua) y a través del programa Habitat (véase sección 5)³⁰.

C. RELEVANCIA DEL PROGRAMA EN RELACIÓN CON LOS DESAFÍOS DEL PERÍODO

De los tres desafíos del período, el Banco respondió principalmente a la crisis financiera, y parcialmente a la epidemia de la gripe A/H1N1³¹ y al incremento de inseguridad. Mediante un aumento sustantivo de sus desembolsos, el Banco hizo un significativo esfuerzo para proveer liquidez a la economía mexicana (véase Gráfico 3 del Anexo II) durante la crisis financiera. El total de desembolsos supusieron el 22,8%, el 21,3% y el 19% del total del Banco para los años 2009, 2010 y 2011, respectivamente (véase Gráfico 4 del Anexo II). Los desembolsos llegaron a suponer el 28% del total de las necesidades de financiamiento de México en el año 2009. Para ello, el Banco comenzó a preparar algunas operaciones con siete meses de antelación a la caída de *Lehman Brothers*, a raíz de que el secretario de Hacienda declarase que tenía una alta preocupación por la economía (véase Cuadro 6 del Anexo I y Gráfico 5 del Anexo II), y aceleró los tiempos de preparación y desembolso de las operaciones.

Finalmente, en respuesta a la crisis de liquidez resultante de la crisis financiera, el Banco respondió aumentando sus préstamos al sector privado con un marcado carácter contra cíclico. El 44,5% de los recursos destinados a este sector (equivalente a 12 de las 16 operaciones) se aprobaron entre 2009 y 2010, y cinco de ellas fueron realizados como respuesta específica a la contracción de la oferta para financiamiento comercial (Cuadro 5 del Anexo I). Además, los recursos SG que el Banco dirigió al sector hipotecario llegaron justo durante el período de menor liquidez en los mercados financieros.

D. RELEVANCIA DEL BANCO COMO INSTITUCIÓN DE DESARROLLO

Si bien aquí se ha argumentado que la demanda de México por el financiamiento y AT del Banco debiera tender a la baja (véase sección 2), el Banco sigue ofreciendo ventajas financieras, técnicas y operativas que las autoridades mexicanas consideran atractivas. Prueba de ello es la evolución de la cartera del Banco durante el período, revirtiendo la tendencia a la baja del período anterior (véase sección 3) y su reposicionamiento en el diálogo de política sectorial. Además, el Banco ha venido posicionándose con el sector privado, los GSNs y mediante el uso más estratégico de la AT. En esta sección se van a identificar cuáles son las ventajas financieras, técnicas y operativas del Banco, así como a evaluar el posicionamiento del Banco.



Los recursos de garantía soberana que el Banco dirigió al sector hipotecario llegaron justo durante el período de menor liquidez en los mercados financieros, lo que ha ayudado a los mexicanos a obtener financiamiento para adquirir sus hogares.
© Federico Delgado, 2009

1. Importancia financiera

A pesar del poco peso relativo del financiamiento del Banco en las finanzas públicas mexicanas y de la creciente facilidad que tiene para acceder a los mercados y del hecho de que la deuda interna viene substituyendo a la externa (véase sección 2), México sigue encontrando atractivos los recursos del Banco. De hecho, la demanda por recursos del Banco exceden sus disponibilidades. La crisis financiera mostró el valor del Banco como financiador contra cíclico y coadyuvó a que el GOM reconsiderase su política de acelerar el repago de la deuda del Banco y redujera sus niveles de préstamos con el mismo (véase Gráfico 3 del Anexo II). Asimismo, los tipos y plazos de los recursos del Banco en dólares siguen siendo competitivos en relación con los que México puede obtener en los mercados financieros (véase Gráfico 6 del Anexo II)³². Los plazos de amortización que ofrece el Banco permiten a intermediarias financieras como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), Nacional Financiera (Nafin), o la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), financiar por lo general proyectos en divisas (o en moneda local para el sector privado³³) en mejores condiciones financieras que las disponibles en el mercado local.

Sin embargo, hay factores que encarecen los préstamos del Banco. El primero de estos factores son los *hassle costs*, tales como los plazos de preparación y desembolso de los préstamos y de respuesta a cartas y solicitudes de no objeción, y la duplicación de procedimientos debidos a la necesidad de seguir los procedimientos del Banco. Si bien durante el período ha habido una progresiva mejora en la reducción de los tiempos de preparación y desembolsos de los préstamos, principalmente en relación con el avance del uso de los sistemas nacionales (véase sección 5) aún hay espacio de mejora. En el caso de préstamos del Banco al GDM, el presupuesto federal tiene dos tipos de transferencias: (i) recursos a las SE que transfieren a sus delegaciones para ejecutar

programas federales; y (ii) recursos federales que son transferidos a los gobiernos estatales o entidades federativas para la ejecución de programas acordados anualmente por medio de convenios de coordinación que indican los proyectos a ser financiados. Por lo tanto, los costos de transacción relacionados con la rendición de gastos al Banco pueden llegar a ser elevados, ya que involucra la coordinación y consolidación del detalle de registros de gastos (a nivel de beneficiario) de 32 ejecutores -delegaciones o estados- y mucho más si la ejecución requiere coordinación con los municipios³⁴.

Aparte de los *hassle costs*, hay costos financieros adicionales, especialmente en las operaciones con el sector privado. Típicamente, en las operaciones en moneda local el Banco pasa a los prestatarios su costo de financiamiento (i.e., THIE28 menos 60 o 80 *bps*), más el *spread*³⁵, más los costos de ruptura (i.e., *breakage costs*) típicos en las operaciones de canje (*swap*) para obtener moneda local³⁶. Obviamente, a medida que la competitividad de los mercados mejore, lo normal sería que los prestatarios del sector privado rehúsen incluir los costos de ruptura³⁷. El sector privado ha mostrado apetito por acceder a préstamos en moneda local sin recurrir a la modalidad *swap*.

2. Importancia Técnica

México tiene una desarrollada capacidad para conceptualizar e implementar programas y políticas sociales y económicas de gran calado. En este contexto, se debe ser consciente de que la AT del Banco a México juega un rol complementario más que protagonista en los procesos de toma de decisiones y de diálogo de política del país. Sin perjuicio de ello, durante el período observado, el GDM ha considerado beneficioso el diálogo técnico mantenido con los funcionarios del Banco en temas de valor estratégico, como por ejemplo el área fiscal, la gestión por resultados, el programa Oportunidades, el desarrollo del marco regulatorio para las asociaciones público privadas, y el sector agrícola. En términos generales, el GDM valora la capacidad de los funcionarios del Banco para dar una segunda opinión experta e independiente que ayude a generar diálogos productivos entre distintos actores mexicanos que, por las premuras del quehacer diario, no se producirían necesariamente sin la participación de un ente externo. Aparte del apoyo directo de los funcionarios del Banco, éste ha provisto aproximadamente US\$17 millones anuales en operaciones de AT³⁸, que las autoridades del país valoran positivamente³⁹. Sin embargo, tal y como se discute más adelante, hay espacio para crecer y mejorar.

3. Importancia operativa

A parte de la competitividad de las condiciones financieras y el valor técnico de la asistencia del Banco, el GDM valora también algunos aspectos operativos de la asistencia del Banco. Muestra de ello es que, a pesar de los *hassle costs*, las operaciones con la federación, a excepción del Programa Oportunidades, han sido solicitadas por las SE. En particular, se aprecia la calidad de las operaciones del Banco, y sobre todo el énfasis en dotar a las mismas de un marco de resultados y procesos de evaluación⁴⁰.

El GDM valora especialmente el rigor de las evaluaciones del Banco, pues les permite determinar la pertinencia de continuar financiando programas federales o de calibrar los mismos sobre la base de los resultados de las evaluaciones, como ha sido el caso en el programa Oportunidades. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) mostró especial interés en la participación del Banco en el programa PROCAMPO, con el objeto de realizar una evaluación que les permita calibrar el programa de subsidios al campo y así hacerlo más eficiente, pro-pobre y equitativo. Asimismo, se valora el sello de calidad que aporta el Banco, como ha ocurrido con el Programa de Consolidación Fiscal⁴¹. Sin embargo, existe la impresión generalizada de que el Banco podría ser más afectivo con México si ajustase sus procesos, instrumentos y organización a las necesidades específicas del país. Por ejemplo, las autoridades creen que el proceso de toma de decisiones del Banco está excesivamente centralizado, lo que produciría demoras e ineficiencias. OVE está analizando estos temas con más detalle en sus evaluaciones del cumplimiento de los compromisos del IDB-9 y la realineación, los que se presentarán al Directorio en el futuro.

Una de las principales virtudes de las operaciones del Banco es que coadyuvan a que los programas iniciados por una administración determinada puedan trascender el ciclo político. Asimismo, las operaciones del Banco inducen una mayor coordinación entre distintos estamentos gubernamentales y una mayor disciplina en la ejecución de proyectos.

Finalmente, los gobiernos de las entidades sub nacionales, habida cuenta de sus mayores necesidades institucionales, aprecian además el fortalecimiento institucional resultante de la interacción con el Banco, la capacidad que tiene éste para concretar proyectos, el acompañamiento durante la ejecución, el sello de calidad asociado con el Banco que coadyuva a aumentar la viabilidad de los proyectos, y la transparencia y seguridad de sus sistemas fiduciarios⁴².

4. Posicionamiento del Banco

En busca de continuar siendo relevante en un país de ingresos medio-altos como México, el Banco ha venido potenciando su trabajo en los sectores privado y sub nacional, e intentando hacer un uso más estratégico de la AT. El trabajo realizado en estas tres dimensiones ofrece varios contrastes. OVE está preparando una evaluación donde se analiza la posición del Banco *vis-à-vis* los países de ingresos medio-altos, donde estos temas son tratados con mayor amplitud y detalle.

a. Sector Privado

Mediante una mayor presencia en el sector privado, el Banco espera contribuir al desarrollo económico del país, ayudando a resolver las fallas de mercado existentes que afectan su desarrollo y apoyando a los sectores con altas externalidades positivas. Para ello, es recomendable que la actividad del Banco se ajuste a los criterios que

justifican el apoyo directo de la Banca Multilateral de Desarrollo (BMD) al sector privado (véase Cuadro 1, Anexo 1), si bien no es necesario que los proyectos del sector privado cumplan con todos los criterios citados. Además, es necesario que haya una racionalidad clara en su aplicación y priorización, en aras de justificar el uso de recursos escasos para financiar a entidades privadas, y asegurar que estén dirigidos a objetivos de desarrollo claros. Asimismo, se debe tener en cuenta que en una coyuntura como la de México, en la que los mercados financieros locales están madurando, se corre el riesgo de desplazar al sector financiero privado (*crowding out*)⁴³.

Durante el período se ha observado un marcado aumento del volumen de operaciones con respecto al período anterior (véase sección 3) y que las operaciones del sector privado han tenido un marcado valor contra cíclico (véase sección 3). Sin embargo, un análisis pormenorizado de los proyectos con el sector privado muestra que su relación con los citados criterios no es profunda (Véase el Anexo III). No se han podido identificar criterios claros que permitan racionalizar o priorizar la cartera del sector privado, o bien utilizar las distintas ventanillas *vis à vis* la ventaja comparativa del Banco, las condiciones de mercado del país y los documentos de estrategia aplicables. Aparte, los proyectos del sector privado adolecen de problemas de evaluabilidad, por lo que no se pudo evaluar su efectividad ni determinar la relación entre sus objetivos y las metas de desarrollo⁴⁴. Esta situación parece ser representativa de lo que ocurre con la cartera del sector privado en general. OVE está realizando una evaluación sobre la misma, como parte de la evaluación del cumplimiento de los compromisos del IDB-9, la que será presentada al Directorio a inicios de 2013.

b. Sub-nacional

La decisión del Banco de aumentar su apoyo a los GSNs es coherente con los deseos del GDM y con algunos de los principales desafíos estructurales: el fortalecimiento de la posición fiscal⁴⁵, el crecimiento, la pobreza⁴⁶ y la desigualdad⁴⁷ (World Bank, 2007) (IMF, 2011) (OCDE, 2011) (UNDP, 2011) (EIU, 2000-2011) (UNDP, 2011)⁴⁸.

El GDM reconoce la competencia y experiencia del Banco y desea que éste incremente su apoyo a los GSNs. Sin embargo, el marco jurídico vigente impide que el Banco preste directamente a los GSNs⁴⁹. El Banco ha realizado grandes esfuerzos durante el período de estudio para aumentar el volumen de negocios en el sector y mejorar su adicionalidad⁵⁰. En particular, el Banco comenzó a trabajar directamente con los estados mediante el uso de cooperación técnica (PRODEV y FOMIN), cada vez más escasa para México, con el fin de apoyarles en temas de gestión financiera e inversión pública, entre otros⁵¹. El GDM y los gobiernos de los estados que han recibido apoyo del Banco, especialmente el Estado de Yucatán, expresan un alto grado de satisfacción. Sin embargo, debido a las restricciones existentes, el Banco aún no ha encontrado un mecanismo eficaz y eficiente⁵² para aumentar sustantivamente su apoyo a los GSNs, tal y como se infiere del escaso número de operaciones aprobado para el sector durante

el período (dos por un monto de US\$660 millones), que suponen el 7% del total de préstamos directos del Banco a México⁵³. Por ello, mientras persistan estas restricciones, es improbable que el Banco aumente el volumen de préstamos en el sector.

c. *Asistencia Técnica*

El Banco piensa que mediante un uso más estratégico de la AT puede reforzar su relevancia y posición de socio estratégico con el GDM. En términos generales, la AT ha sido bien recibida y ha servido para que el Banco recupere un rol complementario en el diálogo de políticas (véase sección 3). Sin embargo, existen algunos factores que limitan su efectividad tales como la prevalencia de su uso como mecanismo para generar negocios más que como mecanismo para generar conocimiento, la limitada planificación estratégica en la priorización de las operaciones de AT, y sus altos costos de ejecución.

Según la Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento (GCM), existe una relativa correlación entre las operaciones de AT y las de préstamo (IDB, 2012). El GDM ha expresado que la AT les sería más provechosa si se pudiese usar sin necesidad de que ésta vaya asociada con proyectos específicos en áreas de valor estratégico donde quizá el Banco no esté financiando proyectos y se puedan generar un mayores externalidades⁵⁴.

Asimismo, se han identificado algunos factores que han dificultado el uso estratégico de la AT durante el período en evaluación, y que tienen que ver principalmente con el lado de la oferta, tales como la poca disponibilidad de recursos de AT y la ausencia de instrumentos de AT adecuados para satisfacer las necesidades de México. En particular, la programación de AT, más que a una explícita planificación estratégica, obedeció, principalmente a: (i) incentivos burocráticos internos al Banco (e.g., particularidades de cada fondo y normas del Banco sobre la asignación de los recursos de los fondos) que el país desconoce; y (ii) a una lógica de negociación *ad hoc* entre las divisiones de la Vicepresidencia de Sectores del Banco (VPS) y las SE, GSNs o beneficiarios de las ATs. Esta situación se refleja, en parte, en el elevado y disperso número de operaciones aprobadas durante el período (i.e., 128) y en el número de sectores cubiertos (i.e., 13) (IDB, 2012). Además, la AT carece de mecanismos adecuados de seguimiento, lo que dificulta su supervisión y evaluación, así como la agregación de sus resultados *vis-à-vis* los objetivos estratégicos perseguidos por el Banco en el país⁵⁵. El GDM informó que desconocía el monto de recursos y el número de operaciones de AT que el Banco consideraba asignar cada año, y las áreas donde los recursos podrían ser utilizados.

Finalmente, las entidades beneficiarias, prefieren que sea el Banco el que ejecute directamente las operaciones⁵⁶ debido a los *hassle costs*⁵⁷. Como consecuencia de ello, las SE no ejecutaron ninguna AT a su cargo en 2010.



Palacio Nacional, México.

Como consecuencia del tamaño de la economía mexicana, su desarrollo técnico, y la naturaleza *demand-driven* del Programa, el Banco responde a las necesidades del Gobierno más que a su iniciativa propia.

© Alejandro Guerrero, 2012

4 Eficiencia

El presente capítulo evalúa la preparación y ejecución de las operaciones derivadas de la programación en México. Se presenta la cartera bajo evaluación y se analiza la eficiencia con la que se prepararon y ejecutaron las operaciones.

A. CARTERA BAJO EVALUACIÓN

La cartera de proyectos en México asciende a US\$11.678 millones correspondientes a todos los préstamos y garantías aprobadas entre 2007 y 2011 (43 proyectos por US\$9.602 millones), y a aquellos proyectos activos a inicios del período (16 proyectos que a inicios de 2007 tenían un saldo por desembolsar de US\$2.076 millones).

Cabe mencionar, que el histórico nivel de aprobaciones fue acompañado de un similar nivel de desembolsos y un bajo nivel de cancelaciones⁵⁸. El total de montos por desembolsar pasó de US\$2.706,6 millones en inicios de 2007 a US\$2.968,4 millones a finales de 2011. El total de préstamos por desembolsar de la cartera con SG aumentó 10% (de US\$1.884,1 millones a US\$2.069,5 millones), mientras que la cartera NSG 467% (de US\$192,5 millones a US\$ 898,9 millones, de los cuales US\$621 millones corresponden a garantías activas)⁵⁹. A diciembre de 2011, un 56% de la cartera por desembolsar corresponde a proyectos en el área de productividad.

B. EFICIENCIA DE LAS OPERACIONES

Para medir la eficiencia de la cartera se usaron los indicadores tradicionales, tales como los tiempos y costos de preparación y ejecución durante el período 2007-2011, en comparación con: (i) la cartera de México durante el período anterior 2002-2006; (ii) el promedio del Banco; y (iii) el promedio de los otros países del Grupo A (Argentina, Brasil, Venezuela) (véase el Cuadro 7 del Anexo I).

Se observa que los **tiempos en la preparación** de proyectos mejoraron considerablemente en comparación con el período anterior y otros países. El tiempo de preparación de proyectos de inversión en México (desde el inventario hasta la aprobación) disminuyó en promedio 50%, desde 46,6 meses (2002-2006) a 23,1 meses (2007-2010), mientras que en el Banco el promedio disminuyó de 39,8 meses a 26,6 meses (-33%). En tanto, la reducción del promedio para los otros países del Grupo A fue de 39,8 meses a 30,1 meses (-21%).

En el período de análisis, pese a que el Banco y los otros países del Grupo A redujeron sus costos de preparación en casi 40%, en México subieron en US\$193 por millón desembolsado (+28%) respecto al promedio 2002-2006, alcanzando US\$748. No obstante, estos costos continúan siendo considerablemente menores que los promedios del Banco y de los otros países del Grupo A (US\$2.191 y US\$1.548 respectivamente).

México continuó mostrando un buen desempeño en términos de **tiempos de ejecución** y **niveles de desembolsos**, presentando principalmente problemas en operaciones específicas aprobadas antes de 2007. A fines de 2006, solamente dos proyectos (18% de los proyectos de inversión activos) presentaban extensiones con una media de 43 meses. Durante el período 2007-2011 esta situación se mantuvo, no sobrepasando más de dos operaciones con extensiones a fines de cada año. A fines de 2011 no se registraron proyectos con extensiones, mientras el promedio del resto del Banco y de los países del Grupo A fue de 25%.

Durante el período se incrementaron los desembolsos anuales de proyectos de inversión en proporción al total del monto disponible para desembolsar, evidenciando una mejora en la ejecución (véase Cuadro 7 del Anexo I). Entre 2007 y 2011 se desembolsó en promedio un 37% de los fondos para préstamos de inversión disponibles, con un máximo de 55% en 2009. Entre 2002 y 2006 esta cifra fue de 30%. Como resultado del mayor y más rápido nivel de desembolsos, la antigüedad promedio de la cartera activa de proyectos de inversión pasó de 2,6 años a 0,9 años, entre 2007 y 2011⁶⁰.

Gran parte de este alto nivel de desembolsos está relacionada con la activa utilización de *Conditional Credit Line for Investment Projects* (CCLIPs) como instrumentos de inversión, los cuales tuvieron rápida ejecución. De los 23 préstamos de inversión con SG aprobados durante 2007 y 2011, nueve cerraron en el mismo período. De éstas, siete correspondieron a CCLIPs (en total se aprobaron 11 CCLIPs). Adicionalmente, estas operaciones CCLIPs desembolsaron en total US\$3.875 millones durante 2007-2011, es decir un 68% de los montos desembolsados por préstamos de inversión y un 48% del total de operaciones con SG durante el período⁶¹ (véase Cuadro 8 del Anexo I).

Los costos de ejecución por millón de dólares desembolsado disminuyeron entre ambos períodos de US\$949 a US\$703 (-26%). Parte de los bajos costos de preparación y de ejecución, se encuentran relacionados con el gran tamaño de las operaciones que generan economías de escala en México, con costos fijos relativos a los procesos de aprobación y ejecución. En el período 2007-2011, el monto promedio aprobado por préstamo de inversión alcanzó US\$289,8 millones, cifra por encima de los US\$87,6 millones promedio del Banco y de los US\$154,4 millones de los otros países del Grupo A.



La desigualdad es más pronunciada para los indígenas (79.3%) y las zonas rurales (64.9%) (CONEVAL, 2012) y entre las mujeres. El índice de desigualdad de género (IDG) es de 0.448 en 2011, lo que sitúa a México en el número 57 de 187 países.

© BID, 2008

5 Efectividad

El presente capítulo analiza la efectividad del programa del Banco en México en relación con los objetivos planteados. Se presenta un análisis de la evaluabilidad de las operaciones en México en el marco de la implementación del nuevo Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEM), y los principales resultados alcanzados por los programas apoyados por el Banco durante el período, con un desembolso superior al 40% y con información que permita su evaluación. Además, se analiza el avance del Banco en el uso de sistemas nacionales y su coordinación con otros donantes.

En términos de resultados, es importante destacar que el Banco ha apoyado principalmente programas de iniciativa y diseño del gobierno mexicano. Además, el aporte financiero del Banco es una fracción del costo total del programa. Por ello, resulta difícil realizar algún tipo de atribución entre los resultados de los programas y el aporte específico del Banco. En este contexto, OVE se ha esmerado no sólo en documentar los resultados y el apoyo financiero, sino también la adicionalidad no financiera/valor agregado proporcionado por el Banco durante el diseño y ejecución de las operaciones. Las fuentes de información incluyen los sistemas de seguimiento y evaluación del Banco (PMRs, PCR), evaluaciones realizadas principalmente por el Consejo Nacional de Evaluación (Coneval), así como información recolectada de las misiones de trabajo de OVE en México.

A. EVALUABILIDAD

En 2009, el Banco introdujo el Marco de Efectividad en el Desarrollo (DEM) con el objetivo de determinar el nivel de evaluabilidad de las operaciones al momento de aprobación. Un análisis de los puntajes del DEM, obtenidos por las operaciones con SG entre 2008 y 2011 (92,5% del total de operaciones en México durante el período de evaluación), indica mejoras en el nivel de evaluabilidad a través del tiempo, al



El BID continuó apoyando el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en términos de financiamiento parcial a la operación del programa y en términos técnicos.
© BID, 2002

igual que la tendencia registrada para el Banco en general. Si bien no es posible la comparación con el período anterior (2002-2006), dicho ejercicio con los otros países del Grupo A y el Banco durante el período de vigencia del DEM (2009-2011), sugiere un mejor desempeño de México a nivel general (y en particular en las dimensiones de Lógica del Proyecto y Evaluación y Seguimiento) que los otros países del Grupo A y el Banco (véase Cuadro 9 del Anexo I).

Seis de los siete programas diseñados por el gobierno en los que participa el Banco, han sido evaluados rigurosamente (la excepción es PROCAMPO). Durante el período cerraron un total de 25 operaciones con SG y 13 de las 14 que requieren *Project Completion Report* (PCR) cuentan con él. En el caso de las ocho operaciones cerradas NSG, ninguna cuenta con PCR y sólo una de las operaciones abiertas (i.e., ME-L1066) cuenta con *Project Supervision Report* (PSR), lo cual dificulta realizar cualquier valoración objetiva sobre su desempeño.

B. EFECTIVIDAD POR SECTOR

1. Social

a. Protección social

Durante el período 2007-2012, el Banco continuó apoyando el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, a través de tres operaciones de préstamo (i.e., ME-L1052 por US\$200 millones; ME-L1067 por US\$600 millones; y ME-L1080 por US\$800 millones), y una AT no rembolsable (ME-T1112 por US\$1 millón).

El apoyo del Banco se dio tanto en términos de financiamiento parcial a la operación del Programa como en términos técnicos, apoyando su agenda de evaluaciones y ayudando a mejorar su operación en el ámbito urbano. Para tal efecto, mediante la AT ME-T1112 se financió una serie de estudios que hicieron un diagnóstico y elaboraron propuestas de mejora de varios aspectos del Programa. Con base en ellos, la operación ME-L1052 puso en marcha un programa piloto que incluía seis modificaciones a la operación del Programa: un nuevo mecanismo de focalización, un nuevo esquema de becas, un nuevo modelo de atención a beneficiarios, un nuevo modelo de atención en salud, una nueva estrategia de nutrición y un nuevo mecanismo bancarizado de entrega de transferencias. La operación ME-L1067 financió la evaluación de este piloto.

En cuanto a resultados positivos del piloto, el nuevo esquema de becas se implementó sin mayores contratiempos y se contrató una evaluación de impacto con especialistas reconocidos internacionalmente. La evaluación de impacto mostró que los resultados del nuevo esquema de becas dependen del contexto local donde se implementen. Por lo tanto, cambiar el esquema de becas debe ser una decisión cuidadosa que considere los contextos específicos de cada localidad. Por otro lado, en cuanto al nuevo mecanismo de focalización, el Banco propuso primero un mecanismo multidimensional que fue

criticado desde un punto de vista técnico por las autoridades del GDM. Ante ello, se propuso un nuevo mecanismo lineal basado exclusivamente en ingresos. Este nuevo mecanismo representó una mejora con respecto al que se tenía originalmente, pues arrojó menores tasas de fuga y sub cobertura.

Otras partes del piloto no fueron tan exitosas. El nuevo Modelo Alternativo de Salud, por ejemplo, se implementó de forma poco controlada, provocando que el tratamiento no fuese homogéneo e incluso que algunas personas del grupo de control también lo recibieran. Ante ello, la evaluación de impacto no pudo llevarse a cabo. Por otro lado, por decisión del GDM, el esquema de bancarización de pagos se expandió rápidamente⁶². De acuerdo con una evaluación externa del piloto, este esquema provocó que los beneficiarios incurrieran en mayores costos financieros y de transporte para poder cobrar las transferencias monetarias (Mir, 2011).

Los otros dos componentes del piloto urbano no han arrojado un balance claro. La Estrategia Integral de Atención a la Nutrición está aún en implementación y el nuevo Modelo de Atención Personalizada Oportunidades fue expandido más rápidamente de lo planeado (debido a la expansión de la bancarización), y antes de que se hiciera un análisis costo-beneficio de su implementación.

Otra iniciativa apoyada por el Banco durante el período 2007-2012 es el Programa 3x1 para Migrantes. Este programa busca “impulsar iniciativas de infraestructura, servicios y actividad económica” en las comunidades de origen de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, agregando, con recursos federales, estatales y municipales, el triple de la cantidad invertida por los migrantes a través de sus clubes en el país de llegada. El apoyo del Banco durante el período consistió en un proyecto piloto (ME-L1012, primera parte de un préstamo multifase) que buscaba: (i) financiar proyectos productivos en las comunidades de origen; y (ii) fomentar la participación efectiva de la comunidad en la planeación y priorización de proyectos de infraestructura en dichas comunidades. Este piloto, a su vez, fue apoyado por una AT (ME-T1019).

El financiamiento de proyectos productivos enfrentó retrasos, pues los migrantes que aportan los recursos demandaron ser copropietarios de los proyectos, lo cual originalmente no estaba contemplado ya que los fondos provenían formalmente de los clubes de migrantes. El obstáculo logró sobrellevarse y, de acuerdo con el PMR más reciente (marzo 2011), el 19% de los fondos ejecutados hasta entonces estuvo dirigido a financiar estos proyectos. Por otra parte, de acuerdo con las personas entrevistadas, el proyecto no consiguió que todos los proyectos de inversión comunitaria fuesen planeados y priorizados en conjunto con las comunidades receptoras. Una razón para ello fue que éstas y los migrantes suelen tener intereses divergentes: Mientras las primeras prefieren obras de infraestructura básica —como agua potable y drenaje— los segundos se inclinan más por inversiones compatibles con niveles más altos de consumo —como asfaltado y luz eléctrica—. Además, de acuerdo con el Informe Final de Evaluación, el modelo de planeación participativa nunca se definió formalmente, y

enfrentó problemas de compatibilización de intereses por parte de múltiples actores—migrantes, comunidades receptoras y municipios—, períodos cortos para la realización de las obras, falta de preparación y experiencia entre las comunidades receptoras, así como diversos problemas de recursos humanos en su implementación (González Contreras, 2010).

b. Educación

Durante el período, el Banco siguió apoyando los dos programas de educación que fueron implementados en el período anterior y desarrolló uno nuevo para responder a las necesidades que los eventos coyunturales pusieron de relieve. En 2010, el Banco aprobó la fase II del Programa de Educación Comunitaria (PEC), *Constructores de Equidad* (ME-L1033, US\$100 millones), cuyo objetivo fue mejorar la calidad de la educación básica comunitaria en municipios de alto rezago social. El mismo año aprobó también la segunda fase del Programa de Formación de Recursos Humanos basado en Competencias (PROFORHCOM) (ME-L1039, US\$100 millones), el cual buscaba mejorar la empleabilidad de los egresados de la educación media y superior, así como la formación profesional y técnica. En 2009, el brote de gripe A/H1N1 puso de manifiesto la importancia de prevenir la propagación de enfermedades y la necesidad de mejorar las infraestructuras escolares en agua y saneamiento. La división de Educación, en conjunto con la división de Agua y Saneamiento, diseñaron un nuevo programa de agua, saneamiento e higiene en la educación básica, el cual fue aprobado en 2011 como Programa de Agua, Saneamiento e Higiene en Educación Básica (PASHEB) (ME-L1086, US\$350 millones).

Los resultados del PEC pueden ser apreciados a través del desempeño de las escuelas comunitarias en las pruebas de la Evaluación Nacional de Logros Académicos en Centros Escolares (ENLACE). El Coneval indica que la brecha entre escuelas comunitarias y las demás ha disminuido entre 2006 y 2010, si bien las escuelas comunitarias siguen siendo las que tienen el rendimiento más bajo del sistema educativo mexicano. Estos resultados deben, sin embargo, ser apreciados a la luz del alto nivel de dificultad de retener a jóvenes en comunidades rurales lejanas. Para mejor entender los resultados del PEC, el Banco está apoyando una evaluación de impacto del programa, cuyos resultados se esperan para 2013.

Respecto a los resultados del PROFORHCOM, la evaluación de OVE (OVE, 2010) compara la situación de empleo entre jóvenes graduados de educación técnica y jóvenes graduados de educación general media superior. De forma preliminar, el resultado muestra que los primeros tienen tasas de empleo y niveles de salario inicial mayores en relación con los segundos. La evaluación que se realizará en 2013, incluida en la fase II, permitirá profundizar estos hallazgos.



En términos de AT, el Banco ha aprobado seis operaciones en el sector educativo por un total de US\$2,72 millones.
© BID, 2002

El PASHEB no puede ser evaluado, ya que se declaró elegible en agosto del 2012. Este proyecto fue diseñado durante un proceso complejo de casi dos años, que combinó varias consultas con expertos internacionales, una AT liderada por la división de Agua y Saneamiento, y discusiones entre diferentes departamentos de la Secretaría de Educación Pública (SEP), así como con la Secretaría de Salud. La duración del proceso de preparación y los atrasos para iniciar la ejecución se explican por cuestiones internas (dificultad de trabajar entre sectores) y externas (complejo diálogo con la SEP y un cambio de agencias ejecutoras, lo que dio lugar a una modificación del contrato). Sin embargo, este proyecto muestra la pro-actividad del Banco para responder a desafíos específicos de México y acompañar al país en el desarrollo de nuevas operaciones que vayan más allá del apoyo a programas gubernamentales ya establecidos.

En términos de AT, el Banco ha aprobado seis operaciones en el sector educativo por un total de US\$2,72 millones (ME-T1031, ME-T1041, ME-T1176, ME-T1177, ME-T1114 y ME-T1115). Cuatro ATs fueron de apoyo al cliente y dos de investigación. Además, una AT regional (RG-T1963, US\$510.000) fue aprobada para financiar la evaluación de impacto de la segunda fase del PEC y otra fue liderada por la división de agua y saneamiento (ME-T1151, US\$150.000), lo que sirvió para preparar el nuevo proyecto PASHEB. Finalmente, una AT aprobada en el 2006 (ME-T1021) permitió financiar una serie de intervenciones puntuales para mantener el diálogo técnico con la SEP durante el período. De estas cooperaciones, sólo dos han sido finalizadas, incluyendo la de Oportunidades para la Mayoría (OMJ), que sirvió de apoyo al préstamo para el acceso a la educación universitaria. Las otras operaciones aparecen desvinculadas del portafolio en educación, y responden a intereses puntuales que a la fecha no han sido incorporadas como políticas públicas.

2. Productividad

a. Mercado hipotecario

El Banco apoyó el desarrollo del mercado hipotecario en México a través del financiamiento a la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) con varias operaciones de préstamo (i.e., ME-L1063, MA-L1065 y ME-L1079, cada una por US\$500 millones), y AT (i.e., ME-T1127 por US\$750.000 y ME-T1183 por US\$1 millón). El apoyo del Banco a la SHF fue coherente con el desafío de aumentar el acceso al crédito en México, especialmente a raíz de la crisis financiera, pues sus recursos llegaron al sector hipotecario justo durante el período de menor liquidez en los mercados financieros.

La intervención del Banco (junto al Banco Mundial - BM) aportó liquidez y estabilidad a los mercados hipotecarios primario y secundario. Gracias a los recursos inyectados, el pasivo de largo plazo de la SHF aumentó del 10% a más del 40% del pasivo total, con lo cual su riesgo de balance disminuyó, permitiéndole aumentar su portafolio (de poco más de MX\$65.000 millones a casi MX\$100.000 millones) aun manteniendo niveles menores de capitalización. Por otra parte, el objetivo general de promover en México el desarrollo de mercados hipotecarios eficientes e inclusivos se cumplió parcialmente, ya que del total de recursos invertidos por la SHF, una cantidad inferior a la anticipada estuvo realmente dirigida a financiar créditos hipotecarios. Sin embargo, esta reducción no afectó la proporción de préstamos hipotecarios dirigidos a hogares con bajos ingresos, considerado como meta. Es decir, en la medida en que los recursos de la SHF estuvieron dirigidos a financiar créditos hipotecarios, el objetivo de la CCLIP ME-X1006 de hacer más incluyente el mercado hipotecario mexicano, se satisfizo.

Junto con esto, el Banco ha prestado AT, que ha sido altamente valorada por las autoridades de la SHF. Esta asistencia se ha dado en dos áreas principales. Primero, el Banco ha apoyado la implementación de una metodología para un desarrollo ordenado y planificado: los Desarrollos Urbanos Integrales Sustentables (DUIS; ME-T1127 y ME-T1183). En segundo lugar, el Banco ha colaborado (con recursos de AT de la operación ME0137) con el Programa Nacional de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad, que busca dar certidumbre jurídica a las transacciones inmobiliarias.

Aparte, el Banco ejecutó tres proyectos NSG en el área de vivienda: Su Casita (ME-L1009, aprobada en 2006); Metrofinanciera (ME-L1011, aprobada en 2006); e Infonavit Facilidad Financiera (ME-L1112, aprobada en 2007).

b. Mercado de trabajo

Otra área en la que el Banco mantuvo una activa colaboración con México es la de capacitación para el empleo. Entre 2007 y 2012, el Banco continuó el apoyo financiero y el diálogo técnico que ha mantenido con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

(STPS) desde 1997. Específicamente, se financió la segunda parte de una operación multifase del Programa de Apoyo para la Capacitación y el Empleo (PACE) por US\$100 (ME-L1004), y su préstamo complementario por US\$150 millones (ME-L1084).

El PACE es un programa compuesto a su vez por dos programas: el Programa de Apoyo al Empleo (PAE) y el Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC). Durante el período 2007–2012, el Banco continuó apoyando el financiamiento del PAE, pero ya no el del PAC, como había ocurrido en la primera fase. De acuerdo con las personas entrevistadas, las características del PAC hicieron que su impacto nunca pudiera ser evaluado rigurosamente (pese a la insistencia del Banco). Además, las metas de la primera fase relativas al PAC no fueron satisfechas plenamente. En contraste, las metas del PAE fueron satisfechas en la primera fase y sus evaluaciones —incluyendo una del componente Bécate, elaborada por OVE en 2006— mostraron posibles impactos positivos en la tasa de ocupación. Una evaluación reciente (Gameren, 2010) encuentra impactos positivos en la tasa de ocupación y en el ingreso; sin embargo, un análisis posterior hecho por la Administración encuentra resultados divergentes y menos positivos⁶³. Se espera que haya continuidad en este tipo de resultados, puesto que el programa no ha sido modificado sustancialmente.

La colaboración del Banco con la STPS cobró mayor relevancia durante la crisis financiera internacional. Como medida para contener un incremento en el desempleo, el GDM solicitó un préstamo por US\$150 millones, complementario (ME-L1084) a la segunda fase del Programa, para expandir diversos componentes del PAE (Bécate, Portal de Empleo, servicios de orientación laboral y servicios de capacitación mixta).

Además, el Banco mantuvo un nutrido diálogo técnico con el gobierno mediante varias ATs, como las desarrolladas para monitorear y evaluar políticas públicas de la STPS (ME-T1037); promover las políticas de género e inclusión social en el PACE II (ME-T1039); y apoyar al sector público para el diálogo en materia de políticas de mercado laboral y seguridad social (ME-T1174). De acuerdo con las autoridades gubernamentales, además de ser una pieza importante para el funcionamiento del PAE, durante los últimos cinco años el Banco ha sido un aliado muy importante para crear capacidad de evaluación al interior de la STPS, como también para generar sensibilidad y aumentar el entendimiento sobre la empleabilidad de las mujeres entre el empresariado mexicano.

c. Desarrollo urbano

La mayor contribución del Banco al desarrollo urbano en México ha sido el apoyo proporcionado al programa Hábitat (fases I, II, III). El programa tiene como objetivo contribuir a reducir la pobreza en zonas urbanas, principalmente mediante un mejor acceso a servicios básicos e infraestructura. Durante el período de evaluación se aprobó la fase II (ME-L1019), por US\$150 millones, y la fase III (ME-L1098), por US\$280

millones. La fase II se completó en 2011, mientras que a mediados de julio de 2012 la fase III había desembolsado un 26.3% de sus recursos. Asimismo, el Banco aprobó la implementación con el sector privado del proyecto Mejora tu Calle (ME-L1044).

Hábitat ha sido evaluado en 2007 por *Mathematica Policy Research*⁶⁴. Coneval ha llevado a cabo, asimismo, varias evaluaciones de desempeño y prevé, en 2012, una evaluación para medir el impacto atribuible al programa, en términos de servicios de infraestructura, organización y participación comunitaria en los Polígonos Hábitat (Coneval, 2010). CONEVAL considera el Programa Hábitat satisfactorio respecto a los siguientes parámetros: todas las obras existen, el 95% de ellas opera y el 99% de los beneficiarios percibe que la obra tiene algún grado de utilidad (68.4% considera que es muy útil), con un alto nivel de satisfacción por parte de los usuarios y con un buen monitoreo de los trabajos realizados. Coneval recomendó realizar un trabajo más cercano a las comunidades con el objetivo de asegurar la sostenibilidad de las obras y servicios. La fase III de Hábitat incluye pilotos de prevención de violencia y una metodología para incrementarlos a nivel nacional en caso de que sean exitosos (financiados por ATs). De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), retrasos y un seguimiento insuficiente por parte del Banco han disminuido la relevancia de las ATs. Más allá de este problema específico, la contribución del Banco al programa Hábitat es considerado positivo en términos de fortalecimiento de los sistemas de información, evaluaciones de impacto, y apoyo al diálogo técnico.

El Banco aprobó seis ATs en el sector de desarrollo urbano por un total de US\$4,45 millones (ME-T1025, ME-T1028, ME-T1127, ME-T1131, ME-T1163 y ME-T1183). Todas han sido de apoyo al cliente, salvo una AT que financió pilotos de prevención de violencia para el proyecto Hábitat (ME-T1163). La única que se completó durante el período analizado es la ME-T1131, Desarrollo local y regional de la Frontera Sur, cuyos informes finales están disponibles.

d. Agua y saneamiento

Las necesidades que enfrenta el país en este sector han justificado que durante el período de análisis el Banco haya proporcionado continuo apoyo al sector en áreas rurales de México a través del Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales (Prossapys)⁶⁵. En 2005 el Banco aprobó la etapa II (ME0212) del Programa, por US\$150 millones, y que a inicios de 2007 aún debía desembolsar la totalidad de sus recursos. Esta etapa buscaba proporcionar agua potable y saneamiento a comunidades rurales de hasta 2,500 habitantes. En 2011 se aprobó la etapa III (ME-L1050), por US\$250 millones, que busca incrementar la cobertura de estos servicios en localidades de hasta 10,000 habitantes.

Prossapys II fue completado en 2009 y evaluado por Coneval, que informó de un impacto positivo en incremento de cobertura. Otra evaluación, realizada por Tendencias Económicas, estimó que la focalización del Programa ha sido satisfactoria, si bien

sólo 54% de los beneficiarios pertenecen a comunidades clasificadas como altamente marginadas. Para fines de 2011, Prossapys III (ME-L1050) había desembolsado el 20% de sus recursos. La principal innovación en términos de diseño de Prossapys III fue el componente de organización comunitaria, que buscaba la activa participación de los beneficiarios durante la fase de operación con el objetivo de asegurar una mayor sustentabilidad de los trabajos e instalaciones⁶⁶.

En términos de AT, el Banco aprobó cinco operaciones en el sector de agua y saneamiento por un total de US\$2,65 millones (ME-T1144, ME-T1151, ME-T1167, ME-T1184 y ME-T1188). Dos operaciones fueron de generación de conocimiento y fortalecimiento de capacidades, dos tenían como propósito preparar proyectos (incluyendo una que se canceló), y otra era de apoyo al cliente. Sólo una AT se terminó durante el período (ME-T1151, apoyo a la preparación del proyecto PASHEB).

e. Desarrollo agropecuario y rural

A inicios de 2007, el PBL de Consolidación del Sistema Financiero Rural ME0243 (US\$300 millones), aprobado en 2003, debía desembolsar el 50% de sus recursos. En el período de evaluación, el Banco apoyó al sector con tres préstamos. En 2009, el Banco aprobó el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO, ME-L1041) por US\$750 millones (primera operación del CCLIP ME-X1009 por hasta US\$2.500 millones). En tanto, en 2011 se aprobó el Programa de Fortalecimiento de Bienes Públicos Rurales (ME-L1045, por US\$190 millones, y el Programa de Financiamiento Rural (ME-L1055) por US\$20 millones. A Diciembre de 2011, PROCAMPO había desembolsado el 67% de sus recursos.

El PBL fortaleció al Sistema Financiero Rural apoyando la ampliación y consolidación de la oferta de servicios financieros para sectores rurales. El programa terminó en 2007, y entre sus principales acciones destacan medidas para mejorar la coordinación de los distintos programas del Estado en el sector rural y la creación de la Financiera Rural, organismo descentralizado de la Administración Pública Federal que provee crédito y AT al sector rural usualmente no atendido por otras instituciones financieras. En 2008 los beneficiarios de crédito fueron 836.743 personas (20.000 en 2003), el porcentaje de acreditados de la cartera con ingresos inferiores al salario mínimo alcanzó al 96% (80% en 2003), y el número de intermediarios financieros llegó a 582 (75 en 2003).

Procampo fue diseñado en 1994 por el GDM para apoyar a los productores agrícolas ante la apertura comercial y eliminación de subsidios. El objetivo de ME-L1041 es incrementar y reducir las fluctuaciones de ingreso de los productores beneficiarios. El componente de Mejoramiento Operacional (US\$36,5 millones), que incluye la actualización del padrón de beneficiarios y predios, había tenido baja ejecución por problemas de asignación presupuestaria. El componente de Transferencias Directas (US\$709 millones) ha desembolsado casi la totalidad de sus recursos. En tanto, el levantamiento de la línea de base del componente de evaluación de impacto

(US\$4,5 millones) se programó para 2011, pero se atrasó por razones presupuestarias y técnicas, y por retrasos en la negociación con la entidad a cargo de la evaluación. Se espera tener la licitación a finales de 2012. Asimismo, se aprobó la operación NSG para el sector agrícola: Acción Banamex (ME-L1095).

Entre 2007 y 2011 el Banco también aprobó seis ATs por US\$2 millones, destinados principalmente a: (i) apoyar los préstamos Procampo (ME-T1108) y Bienes Públicos Rurales (ME-T1122 y ME-T1146); y (ii) estudios sobre el gasto público rural (ME-T1155) y el efecto distributivo de las reformas (ME-T1029). En 2007 el Banco realizó más de 14 estudios sobre política agraria que fueron muy bien recibidos por el GDM.

f. Desarrollo empresarial (PYMES)

En 2006 el Banco aprobó el programa ME0240 de Financiamiento para Pequeños y Medianos Exportadores (PYMEXS, US\$100 millones) que a inicios de 2007 había desembolsado solamente su fondo rotatorio. Durante el período de evaluación, el Banco continuó apoyando al sector de PYMES mediante dos operaciones del CCLIP ME-X1010 por hasta US\$1.200 millones: ME-L1051 (US\$301 millones) aprobado en 2009 y ME-L1081 (US\$50 millones) aprobado en 2011. El Banco también aprobó cuatro proyectos NSG: BBVA Bancomer TFFP (ME-L1077), Mi Tienda (ME-L1075), Crédito Real (ME-L1089), y Leasing Operations de México (ME-L1087).

El programa para PYMEXS (ME0240) buscaba aumentar y diversificar las exportaciones de este segmento mediante: (i) una línea de crédito a través de Intermediarias Financieras (IFIs) bancarias y no bancarias, para financiar capital de trabajo e inversión; y (ii) AT a Bancomext, institución pública de crédito a cargo del programa. En 2010, a petición del ejecutor, el programa se canceló, desembolsando solamente US\$9,5 millones (9,5% de sus recursos). Entre las causas de su cancelación se encuentran los cambios administrativos en Bancomext y los elevados costos de colocación de recursos a través de IFIs, incrementados por la crisis económica. Como consecuencia, el programa logró apoyar a 125 PYMEXS y contó con la participación de dos IFIs, considerado por debajo de la metas estimadas para el programa (700 PYMEXS y 9 IFIs)⁶⁷.

La primera operación (ME-L1051) del CCLIP buscaba apoyar a las PYMES que participan en la cadena de valor de la industria petrolera mediante financiamiento de mediano y largo plazo (US\$250 millones), y financiamiento para proyectos que reduzcan la emisión de gases invernaderos en la industria petrolera (US\$50 millones). Sólo se aprobaron y desembolsaron US\$100 millones, por lo que se está redefiniendo la matriz de resultados⁶⁸. La segunda operación (ME-L1081) del CCLIP comparte los objetivos del primer programa, pero pone más énfasis en el financiamiento de proyectos de energía renovable (US\$40 millones) que en financiamiento de PYMES



Las entre las causas del crecimiento por debajo de su potencial se encuentran la baja productividad, las rigideces en los mercados de productos, servicios y laboral, el limitado acceso al crédito en general y de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) y hogares en particular, la baja calidad del sistema educativo, y la inseguridad pública. Es por esto que se han creado proyectos dirigidos a aumentar la competitividad en el país como lo es el caso de este campo de agave.

© Diana Lesbines, 2009

(US\$10 millones), debido a la demanda observada en la primera operación. Sólo se ha desembolsado un anticipo en diciembre de 2011, por lo que aún no se han reportado resultados⁶⁹.

3. Finanzas públicas

En 2001 y 2006 el Banco aprobó el Programa de Inversiones y Fortalecimiento de Estados y Municipios (FORTEM), fase I (ME0231, US\$300 millones) y fase II (ME0256, US\$200 millones), pero a inicios de 2007 estas operaciones aún debían desembolsar el 49% y 100% de sus recursos, respectivamente. Durante el período de evaluación, el Banco continuó apoyando a los GSNs mediante el Programa CCLIP de Crédito Sub-nacional para Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional (ME-L1017), por US\$350 millones aprobado en 2008, y el ME-L1059 por US\$310 millones, aprobado en 2011⁷⁰. Todas estas operaciones cerraron durante el período analizado, con la excepción de ME-L1059 (sub-préstamo a Yucatán) que a finales de 2011 había desembolsado 23% de sus recursos⁷¹.

El Programa de Inversiones y Fortalecimiento de Estados y Municipios (Fortem), ejecutado por Banobras, permitió financiar planes de inversión e introdujo mejoras en la capacidad de gestión en los estados de Durango, Guanajuato, Jalisco, Nueva León, Oaxaca, Quintana Roo y Veracruz, así como en los municipios de Ixtapan, Monterrey, Morelia, Nueva Laredo, Tlalnepantla y Uruapan. No obstante, las operaciones no alcanzaron sus metas propuestas en términos de cobertura. Además, el ritmo de ejecución del programa se desaceleró debido en parte a su mecanismo de operación. En este contexto, y ante la necesidad de poder financiar operaciones de los GSNs más

marginados, se diseñó un nuevo mecanismo más flexible CCLIP, que incorporó un componente de financiamiento de proyectos elegibles presentado por los GSNs y otro de AT para la estructuración de proyectos⁷².

El propósito de la primera operación CCLIP (ME-L1017) era contribuir a la implementación del Plan Estratégico de Banobras y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), mediante: (i) la ampliación del mercado de GSNs y Entidades Proveedoras de Servicios Públicos (EPSPs); (ii) la ampliación y diversificación de los instrumentos financieros ofertados a GSNs/EPSPs; y (iii) inversiones con alto impacto socio-económico. En términos de resultados preliminares, a 2010 el programa solamente había alcanzado el objetivo relacionado con la ampliación de cartera con GSNs.

Además, el Banco aprobó 23 ATs para entidades sub-nacionales por un total de US\$12,8 millones, destinadas principalmente a incrementar la capacidad de gestión en GSNs. Las ATs incluyen principalmente: (i) apoyo al ejecución de la fase II del Fortem; (ii) apoyo a la implementación de presupuestos basados en resultados y sistemas de inversión pública; (iii) apoyo a la preparación de Planes Estatales de Acción frente al Cambio Climático; y (iv) apoyo a fondos administrados por Banobras (Fondo Inversión para Estados y Municipalidades, Fondo Nacional de Infraestructura). El FOMIN además aprobó ocho ATs para entidades sub-nacionales por US\$5,7 millones, principalmente dirigidas a apoyar a los estados en la promoción de asociaciones público-privadas. Todas estas operaciones han sido muy bien recibidas por los beneficiarios, que informan que las mismas han cumplido sus objetivos.

El Banco, además, apoyó las finanzas públicas a nivel federal con dos préstamos. En 2008 aprobó la primera fase del Programa de Apoyo al Presupuesto Basado en Resultados (PBR), ME-L1047, por US\$45 millones, que buscaba mejorar la eficiencia, eficacia y calidad del gasto público mediante la implantación de un PBR en la Administración Pública Federal (AFP)⁷³. En noviembre de 2011, el GDM decidió cancelar US\$20,5 millones para completar el programa con sus propios recursos, debido al redimensionamiento del Programa⁷⁴.

La cancelación de recursos y de varias actividades contempladas en el diseño original ha conllevado, entre otras cosas, a la revisión de la matriz de resultados y productos⁷⁵. En término de resultados, para 2011 los indicadores de resultado muestran avances con respecto a sus líneas de bases (LB): (i) 47.8% del gasto asignado a programas presupuestarios cuentan con una Matriz de Indicadores y Resultados (LB: 9%); (ii) 53.4% del gasto del presupuesto federal programable fue evaluado a partir de resultados alcanzados por dependencias y entidades (LB: 14%); (iii) 63.6% de los programas presupuestarios estuvieron alineados a programas sectoriales y al PND (LB: 18%); (iv) 65,5% de los programas evaluados en 2011 establecieron compromisos de mejoramiento (LB: 50%); y (v) el 100% de los estados de la federación realizaron acciones de alineación plan-presupuesto y elaboraron indicadores de evaluación.

Además, el Banco aprobó 10 ATs por un monto total de US\$6,8 millones para apoyar la implementación de PBR a nivel federal y a nivel de estados (Yucatán, Tabasco, Baja California, Michoacán), así como para apoyar el desarrollo de sistemas estatales de inversión pública (Yucatán y Tabasco). Los beneficiarios informan que los objetivos se están cumpliendo satisfactoriamente.

En tanto, en 2010 el Banco aprobó el PBL programático de Apoyo a la Consolidación de la Sostenibilidad Fiscal (ME-L1090) por US\$1.000 millones, que buscaba consolidar la sostenibilidad fiscal de mediano plazo, mantener políticas contra cíclicas para promover una recuperación más rápida de la economía, y mejorar la efectividad y eficiencia de la gestión fiscal⁷⁶. En un contexto de crisis económica y crecientes riesgos, el GDM recurrió al Banco para enviar una señal a los mercados respecto de su compromiso con la implementación de reformas estructurales. Gran parte de las medidas adoptadas fueron aprobadas entre fines de 2009 y el primer trimestre de 2010, tiempo durante el cual se diseñó el programa. El Banco jugó un papel clave como socio estratégico del GDM en la discusión técnica de reformas. A solicitud del GDM, y sin perjuicio de que el GDM siguiera adelante con las reformas, se desembolsó sólo la mitad de los recursos debido a la pronta recuperación de la economía mexicana.

4. Cambio climático

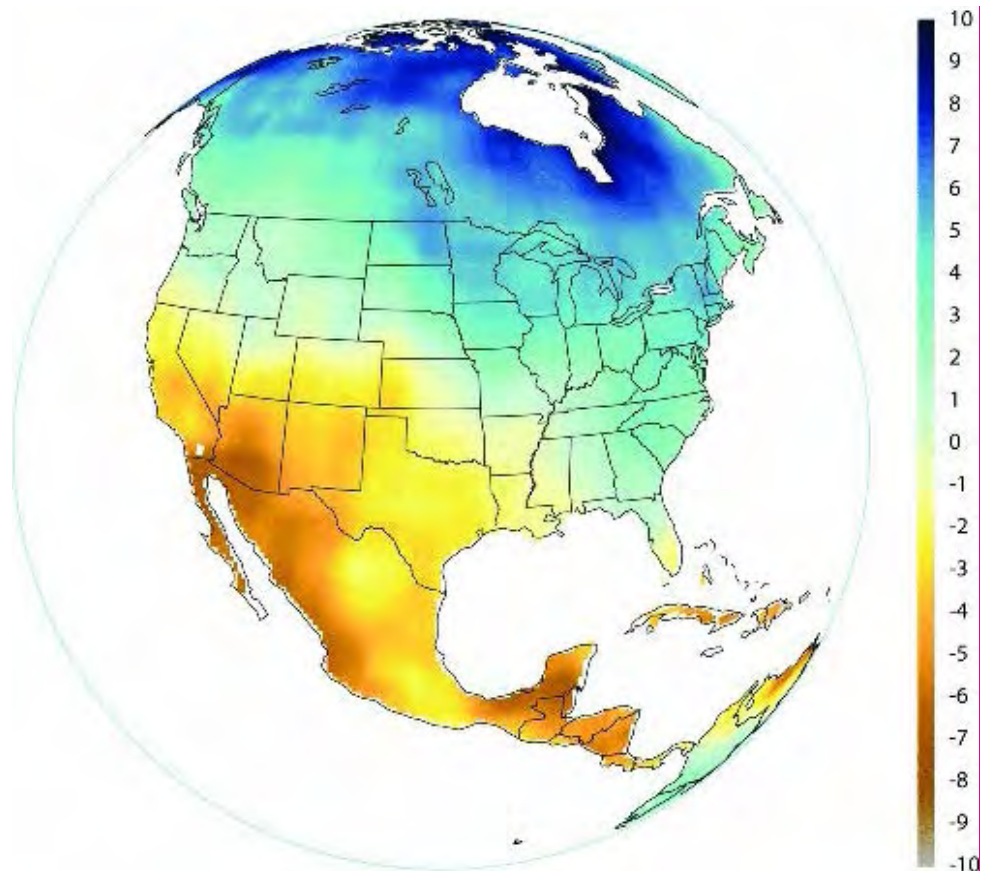
El Banco apoyó activamente al GDM en el fomento e implementación de su agenda de cambio climático, mediante la aprobación de tres PBLs programáticos por un total de US\$1.000 millones (ME-L1053 en 2008, por US\$200 millones; ME-L1058 en 2009, por US\$400 millones; y ME-L1078 en 2010, por US\$400 millones). Los programas contemplaban componentes de apoyo a: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) marco institucional; (iii) agenda de mitigación; y (iv) agenda de adaptación. A diciembre de 2011, las tres operaciones se encontraban totalmente desembolsadas. El Banco, además, aprobó US\$7,9 millones en AT enfocadas principalmente a apoyar la agenda política de cambio climático a nivel nacional y sub-nacional, promover la eficiencia energética, fomentar el uso de energías renovables, y tratar el riesgo sísmico y otras emergencias.

La información recolectada por OVE indica que los compromisos establecidos en las matrices de política se han cumplido, y que el enfoque programático ha permitido un apoyo continuo y eficaz para consolidar el marco institucional y operativo que sustente la agenda de cambio climático. Entre las principales acciones apoyadas por el programa destacan: estudios analíticos para evaluar los impactos económicos del cambio climático en México; apoyo institucional a entidades a cargo de la implementación de la agenda (SEMARMAT, INE, SHCP); apoyo a la formulación e implementación del Programa Especial de Cambio Climático (PECC), principal instrumento de política en la agenda de cambio climático que establece metas específicas de mitigación y adaptación⁷⁷; creación de la Dirección General de Políticas de Cambio Climático en

Cambio climático: Descenso percentual estimado en precipitaciones en México. Comparación del periodo 2021-2040 frente a la media de 1950-2000. El Banco apoyó activamente a México en el fomento e implementación de su agenda de cambio climático, mediante la aprobación de tres PBLs programáticos por un total de US\$1.000 millones.

Imagen: Gabriel Vecchi

Datos: Geophysical Fluid Dynamics Laboratory, National Oceanic and Atmospheric Administration, 2012



SEMARNAT (a cargo de la coordinación e implementación del PECC); y desarrollo de una unidad de Proyectos Sustentables y Cambio Climático en NAFIN.

A nivel sub-nacional, el programa ha apoyado el desarrollo de Programas Estatales de Acción frente al Cambio Climático (PEACC) para aumentar la capacidad de los estados en las áreas de mitigación y adaptación. A enero de 2012, siete estados han elaborado sus PEACCs (Chiapas, Tabasco, Veracruz, Puebla, Hidalgo, Guanajuato y Nueva León) y más de 15 están en proceso de preparación⁷⁸. El Banco apoyó directamente la elaboración de PEACCs en Yucatán y Tabasco, mediante dos ATs por un total de US\$400.000⁷⁹. Asimismo, se aprobaron cinco préstamos con el sector privado relacionadas con el cambio climático (La Ventosa -ME-L1076; Eurus ME-L1068; Eurus CTF -ME-L1099; Marena -ME-L1107; y BBVA Bancomer Facilidad Verde -ME-L1069).

C. AVANCES EN EL USO DE LOS SISTEMAS NACIONALES

Los mayores adelantos desde el período anterior están relacionados con la administración financiera, los sistemas de adquisiciones y el monitoreo de desempeño

por resultados. En cuanto a los sistemas financieros, el Banco usa los subsistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y auditoría interna y externa en el 100% de sus operaciones. Además, se ha simplificado el sistema de rendición de gastos e implementado el “*e-disbursement*”, que, según NAFIN, ha reducido los tiempos de solicitud de desembolsos en 10 días. En relación con los sistemas de adquisiciones, el Banco usa el módulo de información de CompraNet 5 para publicar las contrataciones y adquisiciones en el 100% de sus proyectos. Asimismo, se han estandarizado pliegos y términos de referencia para acelerar los tiempos de ejecución. El Banco ha realizado numerosas actividades de capacitación, en coordinación con el BM, que han sido muy valoradas por las autoridades del GDM.

D. COORDINACIÓN CON OTROS DONANTES

Por lo general, hay una división de roles en la comunidad donante y que está definida por el GDM. Sin perjuicio de ello, existe cierto nivel de coordinación en áreas de trabajo común. A continuación se resaltan algunos de los logros más relevantes. Por ejemplo, con el BM se ha diseñado un plan de inversión para acceder al *Clean Energy Fund* (CEF). Hay que resaltar la colaboración existente entre ambas instituciones y la Secretaría de Función Pública (SFP) en materia de sistemas nacionales y capacitación a los funcionarios públicos en temas de modelos fiduciarios. México es el primer país donde el Banco y el BM han armonizado los términos generales de referencia, los modelos para los estados financieros auditados y la lista de auditores elegibles.

Además, el Banco ha coordinado actividades relativas al Programa de Financiamiento Rural (ME-L1055), y financiado operaciones conjuntamente con la Agencia de Desarrollo Francesa (AFD) y con la SHF. En el sector vivienda se está coordinando con la *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW) y el *Clean Technology Fund* (CTF) para financiar viviendas sostenibles. La ventana del sector privado está coordinada con la Corporación Financiera de Japón (JBIC, por sus siglas en inglés) y el Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) para diseñar un fondo de capital para el medio ambiente.



6 Conclusiones y Recomendaciones

La EPP considera que el Programa, en términos generales, ha sido relevante en relación con los desafíos estructurales y, especialmente, con uno de los tres desafíos del período bajo estudio (i.e, la crisis financiera). En cuanto a los tres aspectos del posicionamiento del Banco citados, la EPP considera que: (i) el trabajo del Banco en el sector privado, sin perjuicio del substancial aumento con respecto al período anterior y su valor contra-cíclico, no ha logrado identificar criterios claros que permitan racionalizar o priorizar la cartera existente, o bien utilizar las distintas ventanillas *vis à vis* la ventaja comparativa del Banco, las condiciones de mercado del país, y los documentos de estrategia aplicables, además de tener una baja evaluabilidad; (ii) el Banco y el GDM, a pesar de los esfuerzos realizados durante el período, aún no han encontrado un mecanismo eficaz y eficiente para apoyar a los GSNs; y (iii) el uso de la AT, si bien ha sido bien recibida, permite un amplio margen de maniobra para mejorar su focalización estratégica.

La eficiencia de la cartera en términos de preparación, ejecución y costos ha mejorado en relación con el período anterior y otros países. Asimismo, ha habido una mejoría en la evaluabilidad de las operaciones de préstamo con SG.

En cuanto a la eficacia del Programa, si bien es difícil separar la contribución del Banco de la del propio país, OVE considera que la participación del Banco ha ayudado a mejorar la focalización de algunos programas (e.g., Oportunidades y Procampo), su diseño (e.g., PEC, Oportunidades), seguimiento (e.g., Hábitat) y su evaluación (e.g., Procampo, PEC, Oportunidades). Por otro lado, se han identificado retrasos en la ejecución (e.g., PASHEB) y algunos programas no han logrado todos los objetivos

originalmente propuestos (e.g., Oportunidades, Hábitat, 3x1 Migrantes). Asimismo, OVE advierte un avance notable en el uso de los sistemas nacionales, lo que debiera incidir en una reducción de los costos de transacción.

La evaluación realizada sugiere que, para mejorar la relevancia, eficiencia y eficacia del futuro programa con México, el Banco debe considerar las siguientes recomendaciones:

- **Fortalecer la relevancia del futuro programa con los desafíos estructurales del país**, incluyendo el apoyo al GDM en la futura EBP, para enfrentarse a los desafíos fiscales provenientes del envejecimiento de la población y fomentar la integración de la industria mexicana con la economía global.
- **Redefinir y explicitar los criterios para el trabajo del Banco con el sector privado, y realizar un seguimiento a las inversiones en el sector para asegurar el cumplimiento de los resultados y el valor añadido del Banco.** En particular, el Banco debiera considerar la definición de principios claros para la intervención en el sector privado. Éstos deben asegurar la adhesión del sector a los criterios que justifican el uso de recursos escasos de la banca de desarrollo para apoyar a entidades privadas en México, que permitan jerarquizar la acción del Banco y mejorar la participación coordinada de las distintas ventanillas del sector privado en la elaboración de la EBP. Asimismo, para el diseño de operaciones SGS, el Banco debiera considerar el desarrollo de criterios de evaluabilidad asociados a fallas de mercado, asegurando que las operaciones tengan indicadores relacionados con los objetivos de desarrollo del país.
- **Reducir los costos de transacción.** Para reducir los *hassle costs* el Banco debiera continuar sus esfuerzos para ahondar el uso de los sistemas nacionales. En particular, en los préstamos a la federación que se ejecutan con transferencias del ejecutor a las delegaciones o a los estados, usando reglas de operación del programa del gobierno federal, el Banco debiera autorizar que la justificación del gasto sea el respaldo de la transferencia del nivel central a la delegación o al Estado, según corresponda, y no solicitar el detalle de pago al beneficiario final. En este caso, se deberían usar los informes de auditoría nacionales para supervisar el destino de los fondos a nivel de beneficiario final. Además, el Banco debería explorar, conjuntamente con el Directorio, maneras innovadoras para realizar préstamos al sector privado en moneda local, sin tener que recurrir a la modalidad *swap*.
- **Explorar formas efectivas para trabajar con los Gobiernos Sub Nacionales.** Para poder apoyar efectivamente al país en el desarrollo de sus GSNs, se sugiere aprovechar la elaboración de la próxima estrategia para profundizar el diálogo que se ha venido manteniendo con el gobierno, en aras de

encontrar y hacer efectivas las alternativas que permitan al Banco trabajar directamente con los GSNs sin necesidad de recurrir a las intermediarias financieras (e.g., la creación de un fideicomiso), o, en su defecto, reducir los costos de transacción relativos a la intermediación de Banobras (e.g., eliminación de la comisión de inspección y vigilancia, y duplicidad de procesos), y mejorar la colaboración entre Banobras y el Banco para facilitar la asistencia técnica del Banco a los GSNs.

- **Adoptar un enfoque más estratégico en la definición del programa de cooperaciones técnicas.** Al realizar la programación anual, y como forma de asegurar una mayor relevancia estratégica de la AT y priorizar los recursos cada vez más escasos, la Administración debería considerar someter a discusión con la SHCP el uso y destino de los recursos de AT potencialmente disponibles para México, sobre la base de las cifras indicativas y tendencias de uso de cada fondo, facilitadas por GCM para tal efecto. Asimismo, debería considerar exigir que las operaciones de AT contengan indicadores de resultados alineados con los objetivos estratégicos del Banco para el país, haciendo un seguimiento de su avance, y el cual se trasladaría al GDM.

ANEXO I

TABLAS Y CUADROS

TABLA 1: APROBACIONES DE PRÉSTAMOS CON GARANTÍA SOBERANA (2001-2011)

Sector Estratégico	Sector	Operación	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Social	Inversión Social	OPORTUNIDADES		ME0244			ME-L1007				ME-L1052	ME-L1080	
		Piloto 3x1 Migrantes						ME-L1012			ME-L1067		
	Educación	PACE	ME0233						ME-L1004		ME-L1084		
		PROFORHCOM				ME0255					ME-L1039		
		Educación Comunitaria			ME0238							ME-L1033	
		Agua, Saneamiento e Higiene en Educación Básica											ME-L1086
Productividad	Agua y Saneamiento	PROSSAPYS					ME0212						ME-L1050
		Demonstrativo Agua y Saneamiento				ME0253							
	Vivienda	HABITAT				ME0255			ME-L1019				ME-L1098
		Mercados Hipotecarios								ME-L1063	ME-L1065	ME-L1079	
	PYMES	Desarrollo Empresarial (PYMES)									ME-L1051		ME-L1081
		Pequeños Exportadores					ME0240						
	Sist. Financiero	Consolidación Sector Público Financiero - PBL					ME0259						
		PROCAMPO	ME0213								ME-L1041		
	Desarrollo Rural	Bienes Públicos Rurales											ME-L1045
		Financiamiento Rural (Apoyo Sagarpa)											ME-L1055
Fiscal	Subnacional	Sistema Financiero Rural - PBL			ME0243								
		BANOBRA	ME0231					ME0256		ME-L1017			ME-L1059
	Federal	Presupuesto Basado en Resultados								ME-L1047			
		Consolidación de la Sostenibilidad Fiscal - PBL										ME-L1090	
Cambio Climático	Política	Agenda Cambio Climático - PBL								ME-L1053	ME-L1058	ME-L1078	
	Ener. Renovable	Energía Renovable CTF											ME-L1109

Notas: Incluye sólo operaciones con garantía soberana.

PACE: Programa de Apoyo a la Capacitación y al Empleo. PROFORHCOM: Programa de Formación de Recursos Humanos Basada en Competencias. PROSSAPYS: Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en comunidades rurales.

TABLA 2: APROBACIONES Y SALDOS POR DESEMBOLSAR POR ÁREAS ESTRATÉGICAS Y TIPO DE PRESTATARIO

Sector Estratégico	Saldo Disponible (31 Dec. 2006)				Aprobaciones 2007-2011				Saldo Disponible (31 Dec. 2011)			
	Número		Monto		Número		Monto		Número		Monto	
	N	(%)	US\$ millones	%	N	(%)	US\$ millones	%	N	(%)	US\$ millones	%
Social	5	31%	813.8	39%	10	23%	2414.0	25%	5	20%	866.8	29%
Productividad	8	50%	834.0	40%	19	44%	4145.7	43%	15	60%	1657.5	56%
Finanzas Públicas	2	13%	348.8	17%	4	9%	1705.0	18%	2	8%	249.1	8%
Cambio Climático	-	-	-	-	9	21%	1286.9	13%	2	8%	145.0	5%
Integración	1	6%	80.0	4%	1	2%	50.0	1%	1	4%	50.0	2%
Modernización del Estado	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total	16	100%	2076.6	100%	43	100%	9601.6	100%	25	100%	2968.4	100%
Tipo Prestatario	Saldo Disponible (31 Dec. 2006)				Aprobaciones 2007-2011				Saldo Disponible (31 Dec. 2011)			
	Número		Monto		Número		Monto		Número		Monto	
	N	(%)	US\$ millones	%	N	(%)	US\$ millones	%	N	(%)	US\$ millones	%
Garantía Soberana	13	81%	1884.1	91%	27	63%	8666.0	90%	14	56%	2069.5	70%
Sin Garantía Soberana	3	19%	192.5	9%	16	37%	935.6	10%	11	44%	898.9	30%
Total	16	100%	2076.6	100%	43	100%	9601.6	100%	25	100%	2968.4	100%

Notas: Incluye préstamos y garantías financiados con Capital Ordinario y Fondo para una Tecnología limpia (CTF)

Social incluye operaciones clasificadas en Inversión Social, Educación, Mercados Laborales, Salud.

Productividad incluye operaciones en Vivienda, PYMES, Agua y Saneamiento, Transporte, Agropecuario/Rural, Energía Termoeléctrica.

Finanzas Públicas incluye operaciones en Administración Financiera, Sub-Nacional / Banobras.

Cambio Climático incluye operaciones en Medio Ambiente (Cambio Climático), Energías Renovables.

TABLA 3: APROBACIONES POR TIPO DE INSTRUMENTO (2002-2006 Y 2007-2011)

Tipo de Operación		Tipo de Instrumento	2002-2006				2007-2011			
			Número		Monto		Número		Monto	
			(N)	(%)	(millones US\$)	(%)	(N)	(%)	(millones US\$)	(%)
Garantía Soberana	Préstamos de Inversion	Programas de Crédito Global					2	4.7%	90	0.9%
		Programas de Obras Múltiples					1	2.3%	250	2.6%
		Operaciones de Innovacion	1	6.7%	10	0.2%				
		Multi-Fase	7	46.7%	3,017	68.1%	5	11.6%	495	5.2%
		Operaciones CCLIP					11	25.6%	4,861	50.6%
	Préstamos de Políticas	Específicos de Inversión	2	13.3%	250	5.6%	4	9.3%	970	10.1%
		PBL	2	13.3%	900	20.3%				
		PBL - Programáticos					4	9.3%	2,000	20.8%
Total Garantía Soberana		12	80.0%	4,177	94.2%	27	62.8%	8,666	90.3%	
Sin Garantía Soberana	Garantía	3	20.0%	255	5.8%	5	11.6%	468	4.9%	
	Inversion Sector Privado					9	20.9%	388	4.0%	
	Prestamo Suplementario Sector Privado					1	2.3%	30	0.3%	
	TFFP					1	2.3%	50	0.5%	
	Total Sin Garantía Soberana		3	20.0%	255	5.8%	16	37.2%	936	9.7%
Total		15	100%	4,432	100%	43	100%	9,602	100%	

TABLA 4: OPERACIONES SIN GARANTÍA SOBERANA (NSG) POR SECTOR Y TIPO VENTANILLA (2007-2011)

Enfoque / Sector	SCF / OMJ (US\$ Millones)	%	SCF / OMJ (Proyectos)	%
Enfoque Social	14	1.2%	2	10.5%
Enfoque Productivo	709	62.2%	10	52.6%
MiPYMES	79	7.0%	4	21.1%
Vivienda	215	18.9%	3	15.8%
Agua y Saneamiento				
Transporte	410	35.9%	2	10.5%
Agricultura	5	0.4%	1	5.3%
Enfoque: Cambio Climático	192	16.8%	5	26.3%
Otros	225	19.7%	2	10.5%
Total	1,139	100.0%	19	100.0%

TABLA 5: OPERACIONES EN SIN GARANTÍA SOBERANA (NSG) POR PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS
(EN EJECUCIÓN DURANTE 2007-2011)

Numero de Operación	Nombre de Operación	Año Aprobación	Monto Original (US\$ millones)	Instrumento	Moneda	Plazo	Anticiclico
Cambio Climático							
ME-L1076	EDF-La Ventosa Wind Project	2009	20.6	P	L	14	S
ME-L1068	Eurus Wind Project	2009	30	P	E	15	N
ME-L1099	Eurus Wind Project - CTF Loan	2010	50	P	E	15	N
ME-L1107	Marena Renovables Wind Project	2011	82	P	L	16.5	N
ME-L1069	BBVA Bancomer Green Facility	2009	40	P	E	5	S
MiPYMES							
ME-L1077	BBVA Bancomer S.A. - TFFP	2009	50	G	E	3	S
ME-L1089	Credito Real, S.A. de C.V. SFOM, ENR	2010	9.5	G	L	25	S
ME-L1087	Leasing Operations de Mexico	2010	17.8	G	L	25	S
ME-L1075	Mi Tienda: Rural Supply Network	2009	2	P	E	8	N
Vivienda							
ME-L1112	First Disbursement - Infonavit Mezzanine Finance Facility	2007	35	P	L	N/A	N/A
ME-L1009	Su Casita MBS/Warehouse Facility	2006	75	G	E	3	N
ME-L1011	Metrofinanciera Mortgage Warehouse and MBS Guarantee Facilities	2006	105	G	E	7	N
Transporte							
ME-L1044	"Mejora Tu Calle" Program	2008	10	G	L	7	N
ME-L1015	Guadalajara Toll Roads Project	2007	400	G	E	29	N
Agricultura							
ME-L1095	Small Farmer Sunflower Supply Chain Program	2010	5	G	L	7	N
Educación							
ME-L1094	Loans for Access to University Education for Students at the Base of the Pyramid	2010	2	P	L	7	N
0							
ME-L1066	Puerta de Hierro Project	2009	12	P	E	10	N
Otro							
ME0218	Thermoelectrica del Golfo, S.A. de C.V.	1999	75	P	E	17	S
ME-L1096	Macquarie Mexican Infrastructure Fund	2010	150	P	L	13	N

P=Prestamo; G=Garantia; L=Local; E=Extranjera; S=Si;N=No; N/A=No existe informacion

TABLA 6: PREPARACIÓN DE OPERACIONES EN REACCIÓN A LA CRISIS

Operación Preparación ¹			Entrada al pipeline ²	Primer desembolso			Ultimo desembolso ²
				Momento ²	Monto	Porcentaje	
PBLs / PBP	ME0227 ³	n.d.	n.d.	-95	150	60%	-83
	PBLs ME0243 ³	40	-86	-46	150	50%	-21
	ME0259 ³	27	-61	-34	300	50%	-14
	ME-L1053	11	-8	3	200	100%	3
	PBP ME-L1058	21	-6	15	400	100%	15
	ME-L1078	24	9	33	400	100%	33
	ME-L1090	13	14	27	1000	100%	27
CCLIPs	X1002 ME-L1017 ³	35	-21	14	13	4%	37
	ME-L1059	44	-5	39	72	23%	(activa)
	ME-L1063	8	-2	6	500	100%	6
	X1006 ME-L1065	15	0	15	495	99%	39
	ME-L1079	18	9	27	500	100%	27
	ME-L1052	16	-8	8	182	91%	15
	X1007 ME-L1067	9	2	11	284	47%	27
	ME-L1080	24	9	33	502	63%	(activa)
	X1009 ME-L1041 ³	34	-13	21	450	60%	(activa)
	X1010 ME-L1051	33	2	35	30	30%	(activa)
	ME-L1081	30	9	39	50	100%	39

Notas:

1/ Meses transcurridos entre la entrada al pipeline y el primer desembolso

2/ Meses con relación a la caída de Lehman Borthers

3/ Operaciones que entraron al pipeline antes de que el Srio. de Hacienda hiciera la declaración del “catarrito”

TABLA 7: INDICADORES DE EFICIENCIA OPERACIONAL

TABLA 7: INDICADORES DE EFICIENCIA OPERACIONAL								
Etapa	Indíces	2002-2006			2007-2011			
		México	Países Grupo A*	Banco	México	Países Grupo A*	Banco	
PREPARACION	Tiempos de Aprobación							
	Promedio desde pipe-start a aprobación (meses)	29.4	20.9	24.2	14.4	16.7	14.3	
	Promedio desde aprobación a primera elegibilidad (meses)	13.5	14.0	14.1	7.9	11.6	10.6	
	Promedio desde primera elegibilidad a primer desembolso (meses)	3.8	3.3	1.5	0.7	1.8	1.7	
	Costos Preparación							
	Costos de Preparación (por millón US\$ aprobado)	698	2,473	3,833	891	1,569	2,418	
EJECUCION	Extensiones en Ejecución a finales del periodo							
	Proyectos Activos con Extensiones (número)	2	49	234	0	39	150	
	Proyectos Activos con Extensiones (% proyectos activos)	18%	48%	46%	0%	25%	26%	
	Extensión Media en Proyectos Extendidos (meses)	43	45	30	-	24	24	
	Extensión Promedio en Proyectos Extendidos (meses)	42.5	46.4	35.6	-	31.0	30.6	
	Costos Ejecución							
	Costos de Ejecución (por millón US\$ desembolsado)	949	1,972	3,935	703	1,847	3,680	
	<div><p>Desembolsos como % de fondos disponibles para desembolsar (Promedio Móvil tres años)</p><p>2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011</p><p>— México - - - Países Grupo A* . . . Banco</p></div>						<p>Notas: Países A*: Argentina, Brasil, y Venezuela. Todos los cálculos incluyen sólo préstamos de inversión con garantía soberana. Datos de Costos de Preparación disponibles desde 2003. El índice Extensión en Ejecución se estima sobre la base de proyectos activos a fines de 2006 y 2011 respectivamente, y se se calcula como la diferencia entre la fecha de vencimiento original original de desembolsos y la fecha de vencimiento actual de desembolsos en el año respectivo. Los desembolsos como porcentaje de fondos disponibles para desembolsar en el año t se calculan como: desembolsos (t) / (balance disponible (t-1) + aprobaciones (t)).</p> <p>Fuente: OVE usando sistemas del Banco</p>	

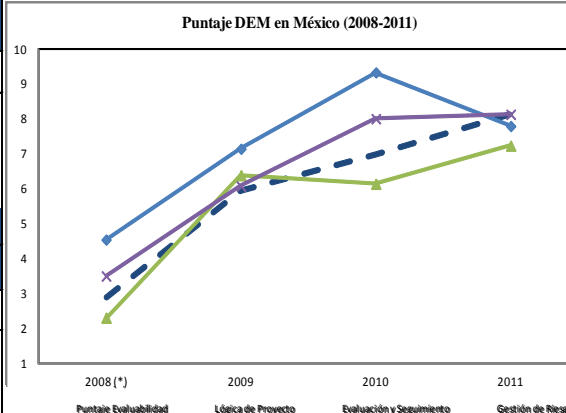
TABLA 8: EJECUCIÓN DE OPERACIONES BAJO LÍNEAS CCLIPs (2007-2011)

Codigo	Nombre Operacion	Monto Original Aprobado	Monto Desembolsado	Monto Cancelado	Desembolsos (%)	Fecha Aprobacion	Fecha Original Ultimo Desembolso	Fecha Ultimo Desembolso
ME-L1017	Credito Subnacional Infraestructura, Servicios, Fortalecimiento Institucional	350	350		100%	12-Nov-08	9-Sep-14	26-Oct-11
ME-L1041	Programa de Apoyos Directos al Campo	750	502		67%	9-Sep-09	18-Nov-12	-
ME-L1051	Promover el Desarrollo de PYME Proveedoras y Contratistas Industria Petrolera	301	99	201	99%	11-Nov-09	23-Nov-13	-
ME-L1052	Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades	200	200		100%	1-Jan-09	25-Mar-11	24-Dec-09
ME-L1059	Infraestructura, Servicios Publicos y Fortalecimiento Institucional II	310	72		23%	3-Aug-11	29-Nov-16	-
ME-L1063	Primer Programa Global de Credito para el Desarrollo de Mercados Hipotecarios	500	500		100%	25-Nov-08	3-Feb-14	31-Mar-09
ME-L1065	SHF - Segundo Programa Global de Credito para Desarrollo Mercados Hipotecarios	500	500		100%	7-Aug-09	14-Oct-12	10-Dec-11
ME-L1067	Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades - Segundo Proyecto	600	600		100%	21-May-09	15-Jun-11	16-Dec-10
ME-L1079	Tercer Programa de Credito para el Desarrollo de Mercados Hipotecarios	500	500		100%	15-Jul-10	14-Sep-13	18-Dec-10
ME-L1080	Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades III	800	502		63%	18-Oct-10	1-Apr-13	-
ME-L1081	Segunda Operacion Individual para el Apoyo al Desarrollo Empresarial de Mexico	50	50		100%	9-Dec-11	16-Dec-15	24-Dec-11
TOTAL		4861	3875	201	83.2%			

Notas: Valores al 31 de Diciembre de 2011. Porcentaje de desembolsos sobre monto actual aprobado (monto original menos cancelaciones)

TABLA 9: PUNTAJES DEM (2008-2011)

Evolución Puntajes - México	2008 (*)	2009	2010	2011
Puntaje de Evaluabilidad	2.9	5.9	7.0	8.1
Dimensiones de Evaluabilidad				
Lógica del Proyecto	4.5	7.1	9.3	7.8
Evaluación de Seguimiento	2.3	6.4	6.1	7.2
Gestión de Riesgo	3.5	6.1	8.0	8.1
Puntajes Promedios	2009-2011 (*)			
	México	Países Grupo A*	Banco	
Puntaje de Evaluabilidad	6.6	5.8	5.9	
Dimensiones de Evaluabilidad				
Lógica del Proyecto	8.1	7.5	7.4	
Evaluación de Seguimiento	6.6	5.8	5.9	
Gestión de Riesgo	7.4	7.9	8.0	



(*) Los proyectos aprobados en 2008 fueron calificados para evaluabilidad ex post, con el fin de tener una línea de base de cómo serían las propuestas de los proyectos en ausencia de la herramienta y proceso de evaluabilidad. En el caso de México son solamente dos operaciones. Los puntajes no han sido validados por OVE. Fuente: OVE usando base de datos de SPD.

CUADRO 1: ALGUNOS CRITERIOS QUE JUSTIFICAN EL APOYO DIRECTO DE LA BMD AL SECTOR PRIVADO

En líneas generales, sin ánimo de ser exhaustivo, los criterios que justifican el apoyo directo de la BMD al sector privado son los siguientes:

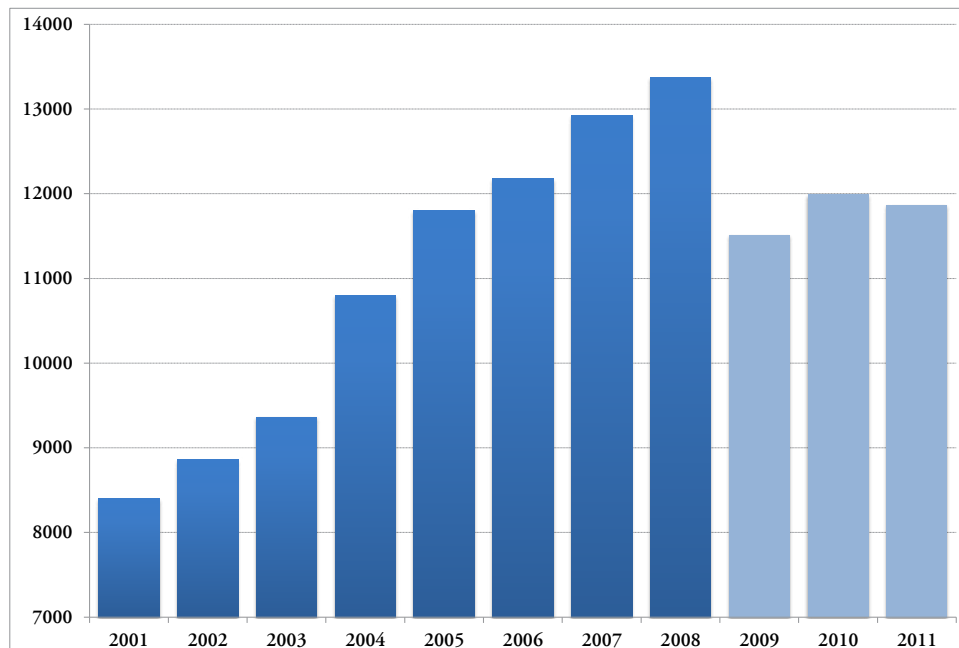
- Apoyo al sector privado en países con mercados financieros poco profundos y desarrollados en donde las empresas tienen problemas de acceso a los mercados financieros (capital o deuda), especialmente a las PYMES.
- Apoyo a empresas con potenciales grandes externalidades positivas como aquellas que se dedican a actividades de salud, educación, medio ambiente, infraestructura, productos financieros, y exportación.
- Mediante el uso, preferentemente, de intermediarias financieras para acceder de forma más eficiente y a mayor número de beneficiarios.
- Mediante el uso de instrumentos de largo plazo, preferentemente en moneda local.
- Mediante el uso de productos financieros adecuados para manejar los riesgos, como las garantías, debido a la falta de colateral y,
- Para ayudar contra cíclicamente a resolver los problemas de liquidez de los mercados, como por ejemplo, en tiempos de crisis.

Fuentes: Gurriá Treviño & Volcker, 2001; Haber, 2003; Birdsall, 2005; Rodrik, Hausmann, & Velasco, 2005; De la Torre & Schmukler, 2006; Birdsall, Rodrik, & Subramanian, 2007; Arbellaez, Perry, & Becerra, 2010; y Perry, 2009 y 2011.

ANEXO II

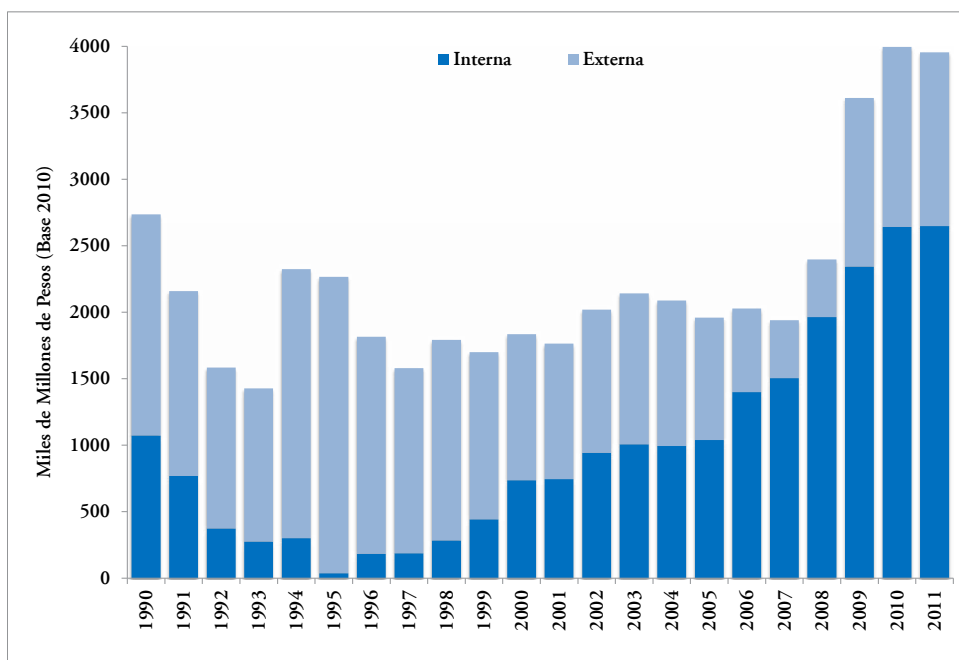
GRÁFICOS

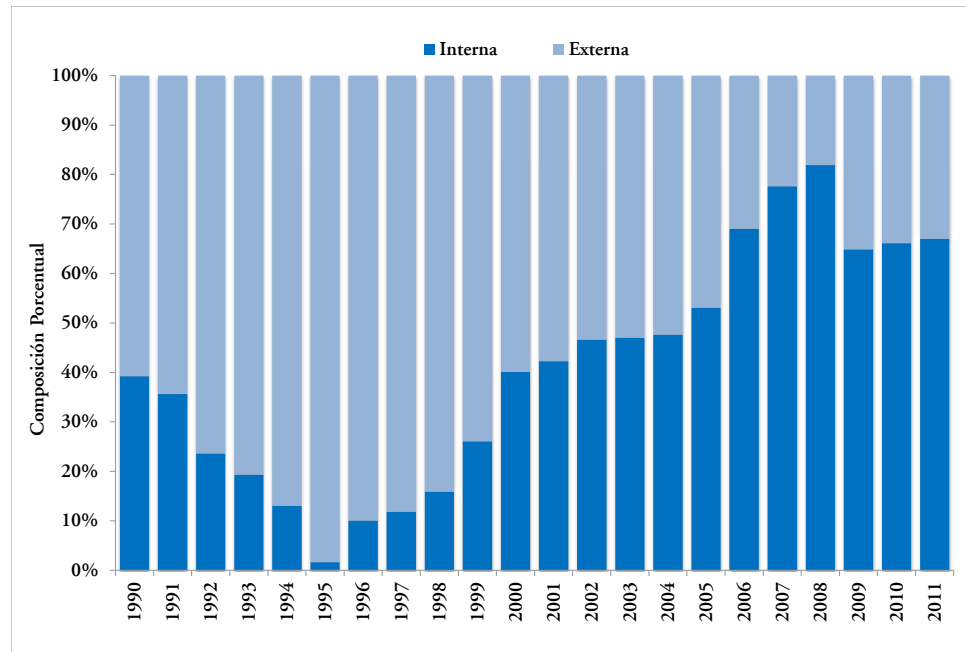
GRÁFICO 1: INGRESOS DE DIVISAS POR TURISMO INTERNACIONAL
(MILLONES DE DÓLARES CORRIENTES)



Fuente: Banco de México

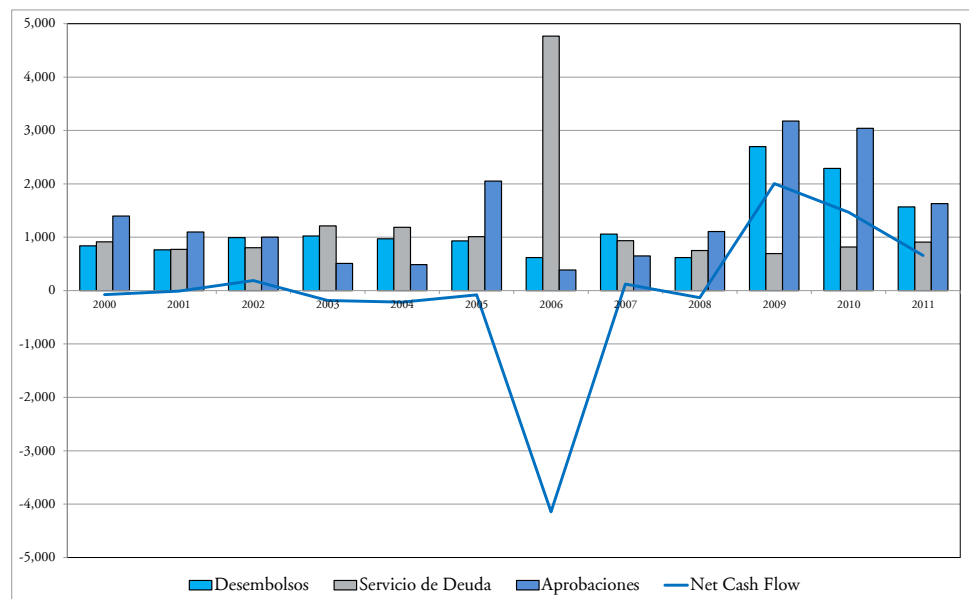
GRÁFICO 2: NIVELES Y COMPOSICIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA MEXICANA





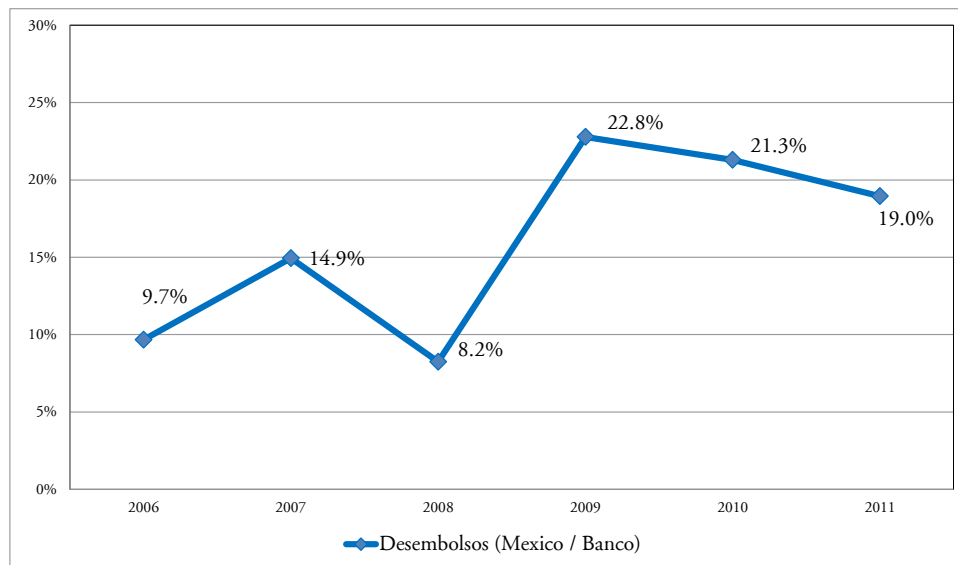
Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Banco de Información Económica.

GRÁFICO 3: DESEMBOLSOS, SERVICIOS DE DEUDA Y *NET CASH FLOW* PARA MÉXICO (2000-2011)



Fuente: Departamento de Finanzas

GRÁFICO 4: DESEMBOLSOS MÉXICO VERSUS DESEMBOLSOS BANCO (2006-2011)



Fuente: Departamento de Finanzas

GRÁFICO 5: CRECIMIENTO REAL Y DESEMBOLSOS DE CCLIPs Y PBLs

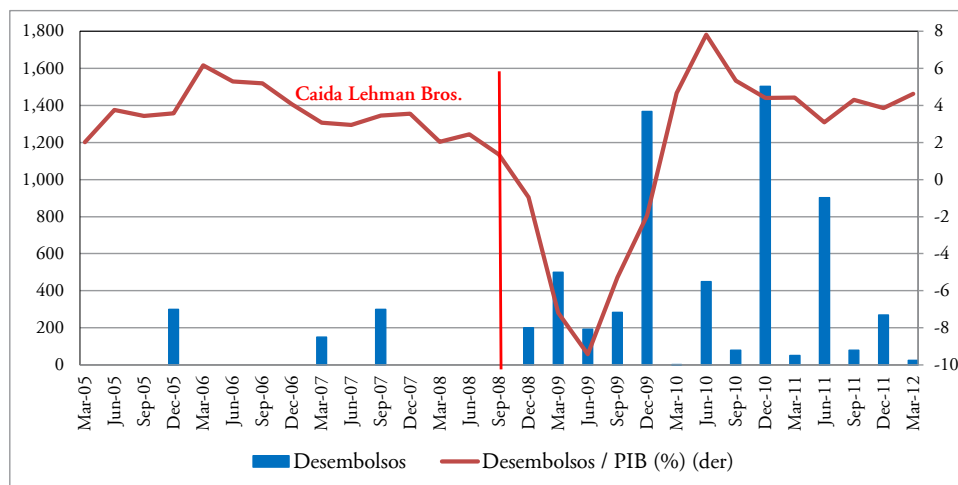


GRÁFICO 6A: COSTOS FINANCIEROS PARA MÉXICO
COSTO OFIS vs UMS

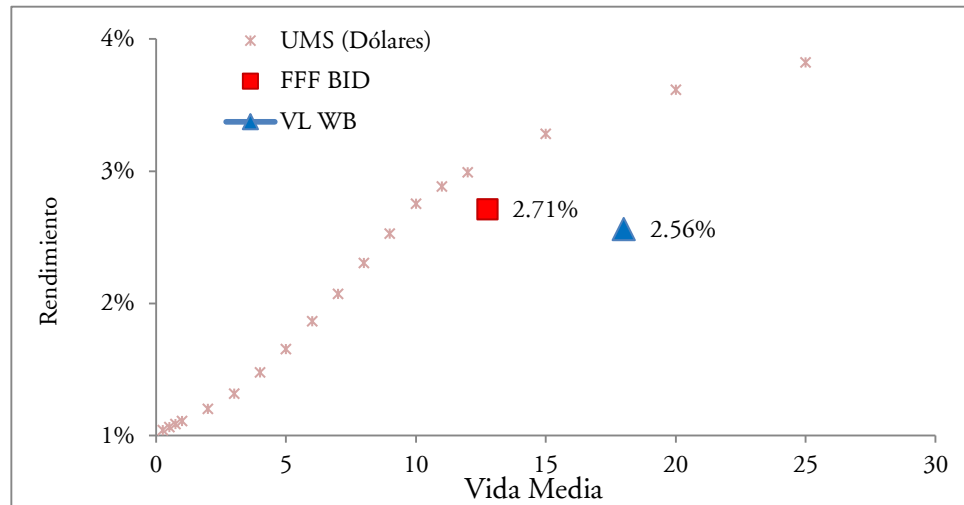
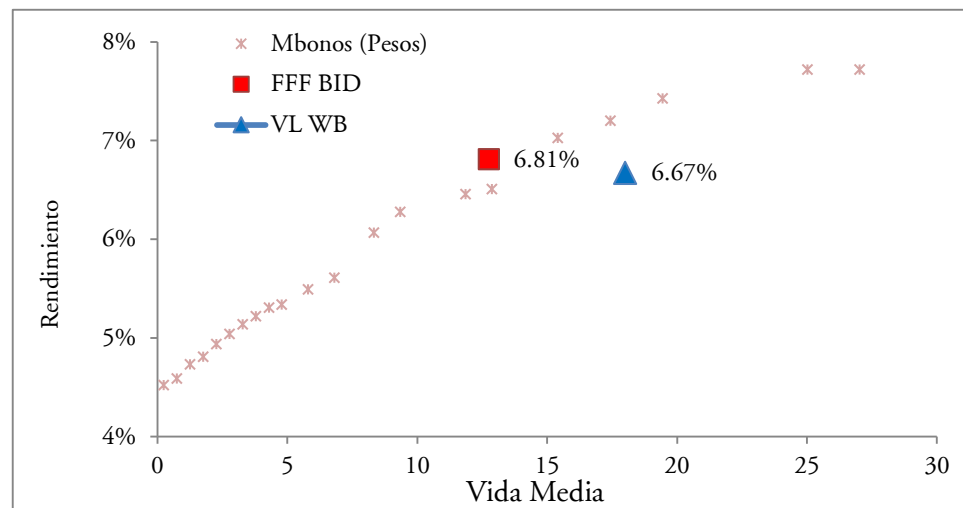


GRÁFICO 6B: COSTOS FINANCIEROS PARA MÉXICO
COSTO OFIS vs MBONO



- ¹ El documento de Estrategia de País con México (GN-2595-1) establece que el posicionamiento del Banco está fundamentado en los siguientes ocho elementos: (i) enfoque programático en sectores estratégicos; (ii) participación en programas de alta evaluabilidad; (iii) desarrollo de conocimiento para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas; (iv) formulación de proyectos de inversión pública a nivel federal, sub nacional y con el sector privado; (v) respuesta rápida en período de crisis; (vi) el uso estratégico de los instrumentos financieros del Banco y de la agenda de conocimiento; (vii) el desarrollo de alianzas estratégicas con las intermediarias financieras; y (viii) el trabajo con GSNs (véase párrafos 2.1 y 2.2 del GN-2595-1).
- ² Por ejemplo, con respecto al período anterior (2002-2006), el número de proyectos aprobados con el sector privado se incrementó en un 433% y la actividad de préstamos con los GSNs siguió en niveles similares a los del período anterior, pero el número de operaciones de AT se incrementaron en un 70,6%.
- ³ México tiene acuerdos de libre comercio con más de 50 países, inclui del 90% de su comercio exterior en manos de estos acuerdos.
- ⁴ Esta posición la sustentan múltiples expertos: (Hanson, 2010) (Heckman, Arias, Azuara, & Bernal, 2010) (Chiquar & Ramos-Francia, 2009) (Levy, 2008) (Levy & Walton, 2009), (EIU, 2000-2011), (World Bank, 2007), (IMF, 2011), (OCDE, 2011), (IDB, 2010).
- ⁵ Véase nota 4 *supra*.
- ⁶ Galindo (2009) estima que los costos del cambio climático podrían fluctuar entre el 5% y el 15% para el 2015.
- ⁷ Estimaciones propias con base en los datos del *World Penn Table* (<http://pwt.econ.upenn.edu/>)
- ⁸ El coeficiente de Gini para México en 2010 fue de 50,9, mientras que en Brasil, Chile y Colombia fue de 51,9 (2012), 52,1 (2009) y 56,0 (2010), respectivamente (CIA, 2012). Aparte, la desigualdad es más pronunciada para los indígenas (79.3%) y las zonas rurales (64,9%) (CONEVAL, 2012) y entre las mujeres. El índice de desigualdad de género (IDG) es de 0.448 en 2011, lo que sitúa a México en el número 57 de 187 países, después de Chile (44) y Argentina (45).
- ⁹ El envejecimiento de la población incrementará el costo asociado a las pensiones y el gasto en salud. Se estima que estos costos, más los relativos a la reforma del antiguo sistema de pensiones, pueden ascender a un 3% del PIB en 2015 (SHCP, 2012).
- ¹⁰ Recientemente, Petróleos Mexicanos (PEMEX) ha descubierto depósitos de petróleo en las aguas profundas de la costa del estado norteño de Tamaulipas, los que podrían tener unas reservas de hasta 400 millones de barriles.
- ¹¹ Ante las condiciones externas e internas el GDM mantuvo estabilidad macroeconómica e implementó reformas tributarias en 2009 y 2010. Dichas reformas se orientaron a la recaudación de mayores ingresos no petroleros y a disminuir la dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros. La deuda pública federal mexicana mantuvo una trayectoria sostenible y no representa una fuente de vulnerabilidad. Asimismo, el gobierno federal implementó un programa general de desregulación, aceleró su programa de infraestructura y financiamiento de vivienda y puso en marcha PBR, a través del Sistema de Evaluación del Desempeño. Desde 2009, la economía mexicana se ha mantenido en expansión y ha rebasado los niveles previos a la crisis.

- ¹² Aunque pudiera parecer contra intuitivo, las cifras de victimización en México son comparables relativamente a las de otros países como Inglaterra, Canadá y Chile. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 (INEGI, 2011), el 24% de la población mayor de 18 años fue víctima de algún delito y un 38% de los hogares tuvieron al menos una víctima de delito durante 2010. En Inglaterra y Gales el porcentaje de personas víctimas de algún delito durante 2009 fue de 21.5% para una población de 16 años y más, mientras que en Canadá este porcentaje fue de 27% para una población mayor de 15 años. En Chile, el porcentaje de hogares víctima de algún delito durante 2010 fue de 28.2%.
- ¹³ Sólo se inicia algún tipo de indagación previa para el 8% de los delitos cometidos. En Estados Unidos, Canadá, e Inglaterra y Gales, se inicia indagación previa para el 41%, 31% y 38% de los delitos, respectivamente (INEGI, 2011).
- ¹⁴ El 80% y el 70% de los mexicanos dicen tener poca o ninguna confianza en la policía y en los jueces, respectivamente (Latinobarómetro, 2012).
- ¹⁵ Debe tenerse en cuenta que desde 1996, la pobreza según capacidades (i.e., insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y educación), se redujo de un 47% hasta el 25,3% de la población en 2008 (CONEVAL www.coneval.gob.mx).
- ¹⁶ Es importante enfatizar que, pese a que la caída del producto fue muy similar a la crisis de 1995, el aumento de la pobreza no tuvo las mismas proporciones; se alcanzó la cobertura universal para los servicios de salud y educación básica, y se logró el mayor incremento de vivienda en la historia del país.
- ¹⁷ Existen tres líneas oficiales de pobreza: *Alimentaria*: Incapacidad para obtener una canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar para comprar sólo los bienes de dicha canasta. *Capacidades*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir el valor de la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud y en educación, aun dedicando el ingreso total de los hogares nada más que para estos fines. *Patrimonio*: Insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria, así como para realizar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aunque la totalidad del ingreso del hogar sea utilizado exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.
- ¹⁸ El 80% de las exportaciones no petrolíferas tiene a Estados Unidos como destinatario, y la actual correlación de la producción industrial entre México y Estados Unidos es de 0,9 para el período 2006-2010 (OCDE, 2011).
- ¹⁹ En 1995 el financiamiento externo suponía aproximadamente el 98% de la deuda. Entre 2007 y 2011 el financiamiento externo se situó en aproximadamente el 25% del total de la deuda.
- ²⁰ A partir de 2010, el endeudamiento externo se ha reducido nuevamente, aunque a una menor tasa de lo registrado previo al 2009.
- ²¹ En 2008 los ingresos por turismo rebasaron los US\$1.300 millones, no habiendo recuperado ese nivel a finales de 2011 (Banxico, 2012).
- ²² De acuerdo con las autoridades mexicanas, esta situación se debe a la transformación del mercado nacional e internacional de drogas, la mayor disponibilidad de armamento ilegal, y el abandono de las instituciones de seguridad y justicia locales.
- ²³ Gracias a haber alcanzado grado de inversión (investment grade), México tiene acceso a los mercados financieros en condiciones más favorables que en el pasado.
- ²⁴ Los préstamos del Banco a México representan el 15,2% del volumen total de préstamos aprobados por el Banco durante el período.

- ²⁵ De los países de la región, sólo Chile, con una puntuación de 1,2, supera a México (0,16) en el indicador “Efectividad del Gobierno”, que agrega muchos de los indicadores existentes sobre el tema. El índice varía de -2,5 a 2,5. El valor “0” equivale al promedio de la muestra de los 177 países considerados (World Bank, 2011).
- ²⁶ Sin embargo, sí existe adicionalidad presupuestaria con respecto a los recursos que el Banco presta a las intermediarias financieras y los que llegan a las entidades sub nacionales. Sin embargo, las SE siguen teniendo cierto apetito por los recursos del Banco debido a la calidad del acompañamiento tal y como se discute más adelante.
- ²⁷ En la sección III siguiente se detalla más el contenido de este nuevo posicionamiento y se evalúa su relevancia.
- ²⁸ Por necesidades de financiamiento se entiende el total de ingresos menos gastos (Fondo Monetario Internacional). El 6% indicado es el promedio para el período 2007-2011, exceptuando los desembolsos realizados por el Banco al país durante 2009, el año después de la crisis financiera, que supusieron el 28%. En el 2011, el financiamiento del Banco supuso el 3% del total de la deuda contraída por México.
- ²⁹ Este CPE no evalúa el desempeño de las actividades del FOMIN. OVE está realizando una evaluación por separado de toda la cartera del FOMIN que se presentará al Directorio a finales de 2012.
- ³⁰ Si bien el Banco decidió sacar del pipeline el programa de seguridad ciudadana programado en 2007, debe tenerse en cuenta que la SSP no necesitó de los recursos pues tenía el presupuesto suficiente para desarrollar las actividades previstas en el préstamo que el Banco estaba contemplando, que se firmó e Plan Mérida con los EE. UU. y que, dado que la problemática es sumamente compleja, el Banco apenas comienzan a desarrollar su capacidad en el sector.
- ³¹ El Banco, dentro del contexto de la epidemia de la gripe A/H1N1, financió un proyecto de agua y saneamiento para mejorar la higiene en la educación básica (ME-L1086), que coadyuva a que epidemias similares no se propaguen en el futuro, pero no se puede considerar una respuesta inmediata a la crisis. Además, el gobierno mexicano amplió la cobertura del programa Oportunidades en casi un millón de hogares, con la intención de paliar los efectos de la crisis financiera internacional, el incremento de los precios de los alimentos, y la epidemia de la gripe.
- ³² La adopción de la Facilidad de Financiamiento Flexible hará más atractivos los recursos del Banco, pues otorga al prestatario la posibilidad de escoger la estructura de amortización y los plazos que más le conviene.
- ³³ Gracias a que el peso mexicano es totalmente convertible, a que su mercado es profundo y a la calificación de crédito del Banco, éste puede obtener pesos mediante operaciones de canje (i.e., *swap*) a plazos promedio de 15,25 años, mejorando las condiciones que ofrece el mercado local. En particular, el Banco puede obtener pesos a un tipo equivalente a la tasa de interés interbancaria a 28 días (TIIE28) menos 80 o 60 puntos básicos (bps), lo que se compara favorablemente con los precios que las intermediarias financieras pueden obtener en el mercado local (i.e., aproximadamente a la TIIE28 menos 5 o 10 bps).
- ³⁴ Si bien la Ley General de Contabilidad Gubernamental de 2008, desarrollada con apoyo del Banco, requiere la armonización de las normas contables de los distintos niveles de gobierno, aún o ha sido debidamente implementada. Además, dicha ley sólo armoniza los planes generales de cuentas, pero no los sistemas contables específicos de cada entidad.

- ³⁵ En operaciones con SG, el Banco fija semestralmente el *spread*, que actualmente se sitúa en 62 bps. En operaciones con el sector privado, el Banco carga el tipo del mercado, que varía dependiendo del riesgo del prestatario. En el Proyecto Eólico Mareña Renovables, ME-L1109, por ejemplo, se carga el TIIE28 más un margen que varía entre 275 y 365 bps dependiendo del año de operación del proyecto.
- ³⁶ El convenio constitutivo prohíbe al Banco tomar riesgo de cambio. Por ello, para poder hacer operaciones en moneda local, debe recurrir a los instrumentos de canje (*swap*) en Estados Unidos, que llevan acarreados los costos de ruptura. Los costos de ruptura o *breakage costs* son tasas que el deudor debe pagar al acreedor sólo en caso de prepago de un préstamo a interés fijo, pero, por lo general, no se hacen efectivos. Si bien los costos de ruptura también se incluyen en las operaciones con SG en moneda local, hasta la fecha el prestatario ha aceptado los costos de ruptura típicos en las operaciones *swap*.
- ³⁷ En una operación con el sector privado (NSG) (e.g., Proyecto Eólico Mareña Renovables, ME-L1109) el prestatario ha rehusado aceptar el coste de ruptura, lo que afecta el margen de beneficio del Banco. Para resolver este impase, el Banco tomó los recursos en pesos prestados de NAFIN y los traspasó a la beneficiaria de la operación.
- ³⁸ Aproximadamente la mitad corresponde a operaciones del FOMIN. Las AT de capital ordinario para México están limitadas a aquellas disponibles para todo el Banco tales como PRODEV, el Infrafund, el Social Fund, el SECCI Fund, etc. Las mayores fuentes de recursos para AT para México durante el período han sido los fondos japoneses (i.e., Japanese Special Fund, Japanese Special Program and Japanese Consulting Fund) que suponen el 19% del total aprobado, seguido del PRODEV, SCI, y IPF que suponen el 14%, el 9% y el 8% respectivamente (IDB, 2012).
- ³⁹ En una de las encuestas realizada por OVE para evaluar el grado de satisfacción de la AT, el 100% de los representantes del GDM encuestados afirmaron que, por lo general, la AT del Banco es de buena calidad.
- ⁴⁰ El 83,4% de los representantes del GDM encuestados y la mayoría de los entrevistados expresaron haber percibido una mejora en la evaluabilidad de los proyectos durante los últimos cinco años. Véase, además, el párrafo 5.35.3.
- ⁴¹ Las autoridades de la Secretaría de Hacienda entrevistadas hicieron indicación de que, aunque no necesitaban los recursos del Banco per se, solicitaban la participación del Banco y del BM en el diseño de las acciones de consolidación fiscal para enviar un mensaje a los mercados, en el sentido de que la comunidad internacional avalaba las reformas propuestas.
- ⁴² Las autoridades de algunos GSNs comentaron a esta oficina que sin la intervención del Banco hubiese sido difícil obtener el apoyo político y social para acometer grandes inversiones, pues las operaciones del Banco van consubstancialmente asociadas con un sello de calidad que apacigua las dudas y suspicacias políticas que pudiese haber al respecto, y aportan tranquilidad mediante el uso de sus procedimientos fiduciarios y salvaguardas ambientales.
- ⁴³ La importancia estratégica y el potencial de crecimiento de México aseguran el interés de los bancos extranjeros en tener presencia en el país (Oxford Analytica, 2012). También, los grandes bancos comerciales nacionales están ampliando su cobertura de financiamiento a PYMES debido a que las grandes firmas, a las que tradicionalmente atienden, tienen acceso a los mercados de capitales (IFC, 2009).
- ⁴⁴ OVE está finalizando una evaluación sobre los programas del sector privado del Banco, que será presentada al Directorio a finales de 2012. OVE tuvo que asignar un 20% de la cartera de NSG a la categoría de “Otros”, al no poder clasificarlos de conformidad con la nomenclatura de los documentos de estrategia aplicables durante el período.

- ⁴⁵ Por ejemplo, a partir de 2007 ha habido un endeudamiento acelerado de las entidades federativas, pasando de suponer aproximadamente el 1,5% del PIB antes de 2007 al 2,9% en 2011. El nivel de deuda de algunas entidades federativas tales como Coahuila, Nayarit, Quintana Roo y Veracruz se sitúa entre el 4,5% y el 8,9% de su PIB estatal (SHCP, 2012).
- ⁴⁶ A partir de 2010, para medir la desigualdad, se adoptó una nueva metodología que complementa la estimación de pobreza de ingreso. Se estimó la población con algún tipo de carencia social, definida como falta de acceso a los servicios de salud; servicios básicos en la vivienda; calidad y espacios de la vivienda; a la seguridad social; y rezago educativo.
- ⁴⁷ A pesar de la reducción en las carencias sociales, la pobreza en México sigue manteniendo una gran variación a nivel regional. Por ejemplo, mientras que en estados como Chiapas y Guerrero menos del 10% de la población se considera no pobre y sin algún rezago social, en Coahuila y Nuevo León este número se encuentra alrededor del 45% (CONEVAL, 2012).
- ⁴⁸ Los ingresos de los GSNs se sitúan al 1,3% del PIB, por debajo del promedio de los países de la OCDE (OCDE, 2011) lo que provoca la dependencia de los GSNs de las transferencias de la federación y una ilusión fiscal, que conduce a un error de percepción de los GSNs sobre los límites presupuestarios (i.e., *hard budget constraints*), que resulta en sobregasto e ineficiencias (Buchanan, 1967) (Oates W., 1988) (Mourao, 2007) (Gibson & Calvo, 2000). De hecho, sólo el 13% del pago de la deuda de los estados se realiza con recursos propios (SHCP, 2012). Asimismo, el gasto federal total de las entidades federativas muestra una progresividad muy limitada, y casi la mitad de las entidades tienen asignaciones de gasto de carácter regresivo entre sus municipios. Los pesos y contrapesos que aparecen en el Gobierno Federal no se replican en los estados y municipios, lo que concentra poder en el Ejecutivo estatal, que puede propiciar discrecionalidad en el manejo del dinero público (Ortega & Sour, 2008). Finalmente, una abultada bibliografía establece la relación entre descentralización y mayor crecimiento, eficiencia y eficacia en el gasto público (Oates W. E., 1993) (Dillinger, 1995) (IDB, 1997) (Ahmand, Hewitt, & Ruggerio, 1997) (Iimi, 2005) (Schelker, 2005).
- ⁴⁹ La Constitución de México prohíbe a los GSNs adquirir deuda externa, en divisas o tomar préstamos de entidades multilaterales de crédito. El Banco, para poder prestar a los GSNs, debe usar la intermediación de Banobras.
- ⁵⁰ En una primera fase, el Banco otorgó préstamos a Banobras (ME0231 y ME0256) mediante los que se abría una línea de crédito contra la que los GSNs descontaban gastos elegibles de conformidad con un menú previamente definido y siguiendo los procedimientos fiduciarios del Banco. Esta modalidad ha resultado ser eficiente en transferir recursos con bajos costos de diseño y ejecución pero ofrece adicionalidad técnica limitada, pues la interacción entre el Banco y los GSNs es mínima.
- ⁵¹ El Banco, además, realizó una propuesta para crear una SOFOM mediante la cual poder trabajar directamente con los GSNs, que no fue aceptada por el GDM, debido a dificultades legales que impiden que el Banco use esta fórmula.
- ⁵² El costo de preparación de la operación de Yucatán (ME-L1059) por millón de dólares aprobado ha sido más de 2,5 y 3 veces superior a los costos de preparación del FORTEM Fase II (ME256) y del primer CCLIP a Banobras (ME-L1017). A parte, se debe tener en cuenta que los estados, a parte de los costos financieros del préstamo del Banco deben añadir los costos financieros de la intermediaria (e.g., Banobras) que incluye además, la comisión de inspección y vigilancia del Banco, aun cuando esta no se hace efectiva.
- ⁵³ Durante el mismo período, en Brasil, donde se puede prestar directamente a GSNs, el Banco aprobó un total de 70 operaciones con GSNs por aproximadamente US\$7.000 millones, que supone el 50% del total de préstamos directos del Banco a Brasil.

- ⁵⁴ Un 70% de los representantes del gobierno dijeron, al ser encuestados, que “la relevancia del BID aumentaría si se desvinculase la AT del financiamiento”. Mientras los funcionarios de VPS se oponen a la desvinculación en un 50%, o se muestran indiferentes en un 25%, el 36% de los funcionarios de CID apoyan la desvinculación, el 27% se opone y el resto se muestra indiferente.
- ⁵⁵ En un contexto más amplio, el Banco ha comenzado a dar respuesta a estas preocupaciones. Con la realineación se creó la ventanilla única para canalizar y priorizar todas las solicitudes de AT. Desde 2012, a raíz de la aprobación de las Guías Operativas para Productos de AT (GN-2629-1), el apoyo de AT para el diseño y ejecución de operaciones, o necesidades de los clientes, debe ser reflejada en los Documentos de Programación de País (DPP). Asimismo, las guías requieren informar dos veces al año sobre una cantidad indicativa de recursos de AT disponibles, así como la agilización y estandarización de los procesos de aprobación y la simplificación de los procesos de ejecución de AT.
- ⁵⁶ Casi un 50% de las operaciones de AT no reembolsables son ejecutadas directamente por el Banco (IDB, 2012).
- ⁵⁷ Esta situación genera una sobrecarga de trabajo para los funcionarios del Banco, que, además, expresan no recibir el apoyo necesario. De hecho, la totalidad de los funcionarios de VPS encuestados expresan que no reciben suficientes recursos financieros o humanos para preparar o supervisar las ATs.
- ⁵⁸ Las cancelaciones del período incluyeron las siguientes operaciones: Financiamiento para Pequeños Exportadores (ME0240), aprobado en 2005, canceló US\$90,4 millones en el período (91% del monto original aprobado, US\$100 millones); Proyecto Demostrativo en Agua Potable y Saneamiento (ME0253), aprobado en 2004, se canceló totalmente (US\$10 millones); Programa de Apoyo al PBR - Fase I (ME-L1047), aprobado en 2008, canceló US\$20,4 millones en el período (45% del monto original aprobado, US\$45 millones); Préstamo para Promover el Desarrollo de PYME Proveedoras y Contratistas Industria Petrolera (ME-L1051), aprobado en 2009, canceló US\$201 millones en el período (67% del monto original aprobado, US\$301 millones).
- ⁵⁹ Sin considerar las garantías del sector privado, el incremento del saldo por desembolsar de los préstamos NSG sería de 44%. En tanto el incremento para el total de la cartera en México sería de 13%.
- ⁶⁰ La edad de la cartera a fines de 2007 y 2011 se calcula como la media de las diferencias entre la fecha de efectividad y el 31 de diciembre de los proyectos activos en el año respectivo.
- ⁶¹ Si se consideran sólo los desembolsos de aprobaciones aprobadas en el mismo período, las operaciones bajo CCLIPs contabilizaron 88% de los montos desembolsados por préstamos de inversión, y 60% del total de operaciones con SG.
- ⁶² De acuerdo con la página de internet del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, el programa de bancarización comenzó en 2009 y culminó en diciembre de 2011. A partir de entonces, 6.5 millones de titulares beneficiarias recibirían las transferencias mediante tarjeta de débito o pre pagada.
- ⁶³ Este tipo de resultados contradictorios se seguirán presentando en la medida en que no se mejore la calidad de las evaluaciones.
- ⁶⁴ La evaluación de *Mathematica Policy Research* consideró que la construcción de drenaje tenía impactos positivos en la reducción del rezago. Sin embargo, no se pudo determinar evidencia del impacto del Programa en el valor de los inmuebles (Coneval 2010).
- ⁶⁵ En 2008, 10 millones de personas no tenían acceso a agua potable y 14 millones no tenían accesos a alcantarillado, problema acentuado a nivel rural y pequeñas municipalidades.

- ⁶⁶ OVE visitó una comunidad cerca de Cuernavaca, detectando que los mayores problemas relacionados con el mantenimiento de las instalaciones se relacionaban con la falta de personal para supervisión a nivel estadual, el bajo involucramiento de la comunidad, la contaminación del agua, y las necesidades aún insatisfechas de una importante parte de la población, foco potencial de un conflicto a futuro.
- ⁶⁷ PCR del programa aprobado en 2011.
- ⁶⁸ PMR del programa (marzo, 2011).
- ⁶⁹ PMR del programa (marzo, 2011).
- ⁷⁰ Ambas operaciones corresponden a la línea CCLIP ME-X1002 de US\$1.200 millones.
- ⁷¹ El financiamiento para Yucatán, bajo la línea CCLIP, fue aprobado por un monto de US\$200 millones. Baja California y Michoacán están en preparación con la ayuda de dos ATs PRODEV.
- ⁷² La primera operación de la línea CCLIP (ME-L1017) contemplaba un componente de inversión por US\$344 millones y uno de AT por US\$3 millones. En tanto, la segunda operación (ME-L1015) tiene un estimado de 80% para inversión y 20% para AT.
- ⁷³ El programa contemplaba cuatro componentes: (i) PBR; (ii) Evaluaciones Externas; (iii) Sistema de Inversión Pública; y (iv) Extensión de PBR a Entidades Federativas.
- ⁷⁴ Solicitud del Organismo Ejecutor de 10 de noviembre de 2011. IDBDOCS# 36522744.
- ⁷⁵ En marzo de 2012 se contrató una consultoría para realizar una propuesta de actualización de la matriz de resultados y productos del programa (PMR, Marzo 2012).
- ⁷⁶ El programa incluía componentes de: (i) Estabilidad macroeconómica y reactivación del crecimiento; (ii) Política y administración tributaria y aduanera; (iii) reglas fiscales y responsabilidad hacendaria; (iv) calidad de la gestión fiscal y presupuestaria.
- ⁷⁷ El PECC establece para el año 2050 una meta de reducción del 50% de las emisiones con respecto al año 2000 (aproximadamente 340 millones de MtCO₂e). En tanto, para 2012, establece una reducción de 50.7 MtCO₂e.
- ⁷⁸ Fuente: Instituto Nacional de Ecología (INE). <http://www2.ine.gob.mx/sistemas/peacc/>
- ⁷⁹ Las ATs por US\$200.000 cada una (ME-T1116, aprobada en 2008, y ME-T1119, aprobada en 2009) buscaban apoyar la elaboración de PEACCs en Tabasco y Yucatán, respectivamente. Estas operaciones fueron canceladas debido a retrasos de ejecución, por lo que los estados y el GDM movilizaron recursos propios, los que serán restituidos con los recursos de las nuevas operaciones aprobadas en 2010: ME-T1170 (Yucatán) y ME-T1171 (Tabasco). Otras tres ATs están en etapa de preparación para los estados de Tamaulipas, Campeche y Oaxaca.

- Ahmand, E., Hewitt, D., & Ruggerio, E. (1997). Assigning Expenditure Responsibilities. En I. M. Fund, *Fiscal Federalism in Theory and Practice* (págs. 25-48). Washington, DC: International Monetary Fund.
- Arbellaez, M., Perry, G., & Becerra, A. (2010). *Structure of Financing and Financial Restrictions of Companies*. Caracas: CAF Working Papers, N°2010/07.
- Banxico. (2012). Banco de México. *Estadísticas de Balanza de Pagos: Viajeros Internacionales*. Obtenido de <http://www.banxico.org.mx/>
- Birdsall, N. (2005). *Debt and Development: How to Provide Efficient, Effective Assistance to the World's Poorest Countries*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Birdsall, N., Rodrik, D., & Subramanian, A. (2007). How To help Poor Countries. En G. Secondi ed., *The Development Economic Reader*. Oxford: Routledge.
- Buchanan, J. (1967). *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. Chapel Hill.: University of North Carolina Press.
- Chiquar, D., & Ramos-Francia, M. (2009). Competitiveness and Growth of the Mexican Economy. *Banco de Mexico Working Papers Series*, págs. No. 2009-11.
- CIA. (2012). *The World Fact Book*. Obtenido de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>
- Coneval. (2010). *Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010*. México, DF: Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL. (15 de Mayo de 2012). *Consejo Nacional de Evaluación de Políticas de Desarrollo Social*. Recuperado el 2012, de <http://web.coneval.gob.mx/Paginas/principal.aspx>
- De la Torre, A., & Schmukler, S. (2006). *Emerging Capital Markets and Globalization: The Latin-America Experience*. Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Dillinger, W. (1995). *Decentralization, Politics and Public Services*. Washington, DC: The World Bank.
- EIU. (2000-2011). *Country Report: Mexico, December*. London: The Economist Intelligence Unit Limited.
- El Economista. (9 de Julio de 2009). *ElEconomista.mx*. Recuperado el 11 de Mayo de 2012, de Ingresos acumulados por turismo caen 14.8%: Banxico: <http://eleconomista.com.mx/notas-online/negocios/2009/07/09/ingresos-acumulados-turismo-caen-148-banxico>
- Galindo, L. M. (2009). *La Economía del Cambio Climático en México*. Ciudad de México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- Gibson, E. L., & Calvo, E. (2000). Federalism and Low Maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, No. 3, 32–55.
- Gurría Treviño, J., & Volcker, P. (2001). *Report on the Role of Multilateral Financial Institutions in Middle-Income Countries*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Haber, S. (2003). Banks, Financial Markets, and Industrial Development: Lessons from the Economic Histories of Brazil and Mexico. *Harvard University Press*, 275-322.
- Hanson, G. H. (2010). Why Isn't Mexico Rich? *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, vol. 48(4), pages 987-1004.
- Heckman, J., Arias, J., Azuara, O., & Bernal, P. (2010). Policies to Promote Growth and Economic Efficiency in Mexico. *Journal of comparative Studies*, No. 52.
- Hinojosa, A. V. (2006). Configuration and revision of the budget federal law and fiscal responsibility in Mexico: An ethical approach in public finance. *International Journal of Good Conscience*. 1(1), 90-101.
- Hope, A. (1 de Noviembre de 2011). *Nexos en Línea*. Recuperado el 6 de Julio de 2012, de Nuestra guerra: Una conversación: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102417>
- Hope, A. (1 de Mayo de 2012). *Nexos en Línea*. Recuperado el 5 de Julio de 2012, de V. Impuesto a la violencia: <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102678>
- IDB. (1997). Latin America after a Decade of reforms. En *Economic and Social Progress in Latin America* (págs. 151-184). Washington, DC: The Inter-American Development Bank.
- IDB. (2002). *Estrategia de País para México: 2001-2006, GN-2181-1*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IDB. (2010). *Desarrollo en las Américas (DIA)*, . Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación (RES).
- IDB. (2010). *Estrategia de País para México: 2010-2012, GN-2505-1*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- IDB. (2011). *Las Guías Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1)*,. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- IDB. (31 de Mayo de 2012). *Grants and Cofinancing Management Unit - GCM reports*. Recuperado el 20 de June de 2012, de <http://gcm/proposalgcmreports/tabid/10259/language/en-us/default.aspx>
- IFC. (2009). *The SME Banking Knowledge Guide: Advisory Services/Access to Finance*. Washington, DC: International Finance Cooperation.

- Imi, A. (2005). *Decentralization and economic growth revisited: an empirical note*. Washington, DC: Japan Bank for International Cooperation (JBIC) Institute, and International Monetary Fund.
- IMF. (2011). *Mexico Article IV Consultation*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- INEGI. (20 de Septiembre de 2011). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Recuperado el 19 de Mayo de 2012, de Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2011 (ENVIPE): <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx>
- INEGI. (2011). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México*. Recuperado el 30 de May de 2012, de Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/default.aspx>
- Latinobarómetro. (2012). *Latinobarómetro: Opinión Pública Latinoamericana*. Obtenido de <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>
- Levy, S. (2008). *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality and Economic Growth in Mexico*. Washington, D.C.: The Brookings Institute.
- Levy, S., & Walton, M. (2009). *No Growth without Equity?: Inequality, Interests, and Competition in Mexico*. Washington, D.C: The World Bank.
- Mir, C. (2011). “*Desarrollo de Insumos para la Preparación del Reporte de Cierre del Proyecto de Fortalecimiento del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades I y II. Informe final*.” mimeo.
- Mourao, P. (2007). The economics of illusion: A discussion based in fiscal illusion. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 25(1).
- Oates, W. (1988). On the nature and measurement of fiscal illusion: A survey. En G. B. Brennan, *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews* (págs. 65-82). Sydney: Australian National University Press.
- Oates, W. E. (1993). Fiscal Decentralization and Economic Development. *National Tax Journal*, 237-243.
- OCDE. (2011). *OECD Economic Surveys: Mexico*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD. (1991). *Principles for Evaluation of Development Assistance. Development Assistance Committee*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Oficina de la Presidencia. (2012). Cuarto Informe de Gobierno. México, DF, México.
- Ortega, J., & Sour, L. (2008). *Marco institucional formal e informal en las relaciones intergubernamentales de gasto público en México*. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2011. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- OVE. (2010). *Oportunidades de Trabajo para Jóvenes en México: Educación Técnica versus Educación General*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- OVE. (2011). *Evaluación del Programa País: Brasil 2007-2011, RE-398*. Washington DC: Inter-American development Bank.
- Oxford Analytica. (13 de June de 2012). Foreign banks have strong prospects in Mexico. Oxford, UK: Oxford Analytica.
- Perry, G. (2009). *Beyond lending: How Multilateral banks Can Help Development Countries Manage Volatility*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Perry, G. (2011). *Growing Business or Development Priority? Multilateral Development Bank's Support to Private Firms*. Washington, DC: Center for Global Development.
- RFI. (29 de Abril de 2009). *Radio France International*. Recuperado el 12 de Mayo de 2012, de Boletín Informativo: <http://www.rfi.fr>
- Rodrik, D., Hausmann, R., & Velasco, A. (2005). *Growth Diagnostics*. Boston, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Rubin, J. (2008). *The New Inflation*. New York: CIBC World Markets.
- Schelker, M. (2005). *Fiscal Decentralization: Efficiency vs. Redistribution? An Institutional Feature to Resolve the Trade-Off*. Rochester, New York : Social Science Research Network.
- SECTUR. (1 de Mayo de 2009). *Secretaría de Turismo*. Recuperado el 11 de Mayo de 2012, de Monitorea Sector Destinos Turísticos ante Contingencia Sanitaria, Boletín 044: http://www.sectur.gob.mx/wb/sectur/sect_Boletin_044_Monitorea_Sector_Destinos_Turist
- SHCP. (2012). *Criterios Generales de Política Económica*. México DF: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP. (2012). *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Recuperado el 16 de Julio de 2012, de <http://www.shcp.gob.mx/Paginas/default.aspx>
- UNDP. (2011). *Informe sobre Desarrollo Humano México 2011*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- World Bank. (2007). *Mexico 2006-2012: Creating the Foundations for Equitable Growth*. Washington, DC: The World Bank.

World Bank. (2011). *World Bank*. Recuperado el 23 de April de 2012, de Worldwide Governance Indicators: <http://www.worldbank.org/wbi/governance>