



Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE
Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Ave. N.W., Washington, D.C. 20577

RE-259

***Evaluación del Programa
de País (CPE):
México, 1990 - 2000***



Oficina de Evaluación y Supervisión

Oficialmente distribuido al Directorio Ejecutivo el 14 de Febrero de 2002.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO

1.	GENERALIDADES	1
A.	Antecedentes.....	1
1.	Acontecimientos macroeconómicos.....	3
2.	Desigualdades de desarrollo: “un país de desigualdades”	8
2.	PROGRAMACIÓN.....	13
3.	LA CARTERA DEL BANCO.....	22
A.	Corrientes financieras.....	23
B.	Pautas en la cartera: instrumentos, sectores y sinergias.....	27
C.	Marcha de la ejecución.....	32
D.	Evaluaciones de los proyectos del Banco.....	38
4.	EFFECTO DE DESARROLLO	40
A.	Reforma estructural	42
1.	Agricultura	43
2.	El sector financiero	48
B.	La infraestructura y el sector privado.....	52
1.	Transporte y comunicaciones	53
2.	El sector de la electricidad	54
3.	Sector hídrico	58
C.	Pobreza y desarrollo social	63
1.	Los trastornos macroeconómicos y la red de seguridad social	64
2.	Generación de capacidad y oportunidades	67
2.1	Oportunidades y capacidad de inversión.....	71
2.2	Vivienda y servicios básicos.....	73
D.	Descentralización.....	75
5.	RECOMENDACIONES.....	81

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1.1. Opinión pública
- Gráfico 1.2. Evolución de las principales variables macroeconómicas
- Gráfico 1.3. Beneficios desiguales del crecimiento económico
- Gráfico 1.4. Desigualdad en la educación y en el acceso a la salud y el crédito
- Gráfico 2.1. Estudios económicos y sectoriales
- Gráfico 2.2. Desembolsos efectivos y previstos
- Gráfico 3.1. Sumas aprobadas y corrientes financieras netas
- Gráfico 3.2. Deuda de México con el BID y nivel de advertencia respecto de la deuda pendiente
- Gráfico 3.3. Sumas totales aprobadas por sector en los decenios de 1980 y 1990
- Gráfico 3.4. Sumas brutas aprobadas por instrumento
- Gráfico 3.5. Sumas totales aprobadas por sector y por concepto del FOMIN, pequeños proyectos y cooperación técnica
- Gráfico 3.6. Perfil de los desembolsos y tiempo que se demoran los desembolsos en comparación con la media en todo el Banco en 2000
- Gráfico 3.7. Desempeño de los proyectos según los objetivos de desarrollo: BID y Banco Mundial
- Gráfico 3.8. Tasa de crecimiento del gasto primario y de los desembolsos del BID para inversión
- Gráfico 4.1. Índice para determinar cuán completa es la evaluabilidad en el diseño de proyectos
- Gráfico 4.2. Apoyo a los productores 1997-1999 (dólares)
- Gráfico 4.3. Desempeño del sector agrícola
- Gráfico 4.4. Indicadores del desempeño de los bancos
- Gráfico 4.5. Indicadores fundamentales del sector de la electricidad
- Gráfico 4.6. Indicadores fundamentales del sector hídrico
- Gráfico 4.7. Proyectos clasificados entre los de equidad social
- Gráfico 4.8. Los pobres tienen poco acceso a las soluciones de vivienda y a los servicios básicos
- Gráfico 4.9. Indicadores de proyectos seleccionados financiados mediante ME-0051

LISTA DE CUADROS

- Cuadro 1.1. Convergencia-divergencia regional del crecimiento del PIB
- Cuadro 2.1. Ámbitos estratégicos prioritarios para la actividad del Banco
- Cuadro 2.2 Tasa de previsión en la programación
- Cuadro 3.1. Volatilidad del gasto primario
- Cuadro 3.2. Indicadores de los proyectos en ejecución relativos a los objetivos de desarrollo y a la marcha de la ejecución
- Cuadro 3.3. Proyectos actualmente calificados por ROS de “en riesgo” o “problemáticos”
- Cuadro 3.4. Perfiles del desembolso de préstamos que no son en apoyo de reforma de política
- Cuadro 3.5. Estado de las evaluaciones de proyectos
- Cuadro 4.1. Indicadores seleccionados de desarrollo social en México y los países en desarrollo
- Cuadro 4.2. Pobreza y desigualdad
- Cuadro 4.3. ME-0187, PROSSE – Objetivos seleccionados y su consecución
- Cuadro 4.4. Componente PROBECAT del proyecto ME-0186
- Cuadro 4.5. Componente del proyecto ME-0186 relativo a la pequeña y mediana empresa
- Cuadro 4.6. Programa para el sudeste

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
BANXICO	Banco de México
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CIMO	Calidad Integral y Modernización
CNA	Comisión Nacional del Agua
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones
CONASUPO	Compañía Nacional de Subsistencias Populares
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección al Ahorro
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONHAPO	Fondo Nacional de Habitaciones Populares
FOVI	Fomento a la Vivienda
FOVISSTE	Fondo de la Vivienda del Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores
IPAB	Instituto de Protección al Ahorro Bancario
ISDP	Informe de seguimiento del desempeño de proyectos
LFC	Luz y Fuerza del Centro
NAFIN	Nacional Financiera
OECE	Fondo del Japón para la Cooperación Económica en el Exterior
PIDIREGAS	Proyectos Infraestructura Productiva de Largo Impacto Diferido en el Registro
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRI/BID	Departamento del Sector Privado
PROBECAT	Programa de becas de capacitación para los trabajadores
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROCEDE	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PROSSE	Programa de Servicios Esenciales
RES	Departamento de Investigación
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SECODAM	Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo
SEP	Secretaría de Educación Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SOFOLES	Sociedad Financiera de Objeto Limitado
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
TELMEX	Teléfonos de México
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Resumen Ejecutivo

En este informe se presenta la evaluación realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión del programa con México de 1990 a 2000. La evaluación se funda en los criterios uniformes aprobados por el grupo de cooperación de los bancos multilaterales de desarrollo para la evaluación, a saber, pertinencia, eficiencia en la ejecución, focalización y eficacia.

Antes de resumir las conclusiones respecto de cada uno de los criterios, se presentan sucintamente tres cuestiones que hay que tener presentes al leerlas.

En primer lugar, el programa del Banco en el país debe verse en el contexto de un gobierno fuerte y un proceso presupuestario estricto. Gobierno fuerte significa que ciertamente era México quien dirigía sus relaciones con el Banco, pero significa también que los préstamos del Banco no habilitan fondos presupuestarios adicionales a ningún organismo o dependencia de ejecución. En ese contexto, cualquier “adicionalidad” para el Banco debe buscarse en términos cualitativos más que cuantitativos.

En segundo lugar, el contexto nacional y regional en que operaba el Banco cambió drásticamente en el período a que se refiere el presente informe. A pesar de las sustanciales reformas de política introducidas a partir de mediados de los años ochenta, el país no invirtió la baja de la productividad total de los factores que comenzó a principios de ese decenio ni volvió a registrar la elevada tasa media de crecimiento de los años sesenta y setenta. Sin embargo, el crecimiento fue mayor en relación con el decenio de 1980. El crecimiento económico, sumado a la prudencia fiscal, dio lugar a una laguna cada vez mayor en la infraestructura, que el sector privado no colmó. Además, el crecimiento económico benefició primordialmente a los hogares de más altos ingresos mientras en los más pobres se registraba un descenso del ingreso real per cápita. A estas tendencias se sumó una crisis macroeconómica a mediados de los años noventa y, juntas, produjeron un grado obstinadamente elevado de pobreza que dejó a su vez un legado de desigualdades en las oportunidades y en la capacidad. La población rural que vive en la extrema pobreza resultó particularmente perjudicada en razón de las reformas introducidas en ese sector, a pesar de los diversos programas de alivio que comenzaron a surtir efectos en 1998, año en que comenzó a disminuir la pobreza rural. La economía de México está cada vez más integrada con la de los Estados Unidos, lo que significa, paralelamente a los beneficios, una mayor sensibilidad a las fluctuaciones macroeconómicas en el Norte. La integración con la economía de los Estados Unidos puede haber contribuido en parte a un aumento de las diferencias entre las regiones dentro del país. Al mismo tiempo, los años noventa se caracterizaron por una transformación radical del marco de la descentralización. Por último, en el mismo período, la economía pasó por un ciclo completo: auge de 1990 a 1993, crisis en 1995 y recuperación de 1996 a 2000.

En tercer lugar, habida cuenta de la magnitud de los recursos financieros del sector público, el peso de la intervención del Banco ha sido en el mejor de los casos moderado. Resulta por lo tanto difícil desentrañar y evaluar los efectos de la intervención del Banco para el desarrollo. En todo caso, el problema de la atribución se reduce en la medida en que cada uno de los proyectos del programa haya enunciado claramente el marco de sus resultados y en la medida en que el Banco haya reunido información acerca de los progresos realizados en la consecución de los resultados previstos.

Pertinencia

Evaluar la pertinencia significa determinar si el programa y sus estrategias eran compatibles con los mandatos del país y los del Banco. Significa también determinar si las prioridades tenían en cuenta las necesidades del país. Al hacerlo, es necesario descubrir la intención del programa, desde el punto de vista de los problemas a que se había de hacer frente y del monto total de los préstamos, y evaluar si el diagnóstico hecho por el Banco de los problemas de desarrollo del país era adecuado. En términos resumidos, OVE, tras examinar los documentos de programación del BID en México, llega a la conclusión de que:

- El número de análisis y diagnósticos de los problemas del país es reducido y ello refleja los escasos recursos asignados a estudios económicos y sociales.
- Las “prioridades” indicadas en los documentos de país son tan amplias e incluyentes que ningún proyecto podría ser incompatible con ellas.
- No hay indicación alguna de la ventaja comparativa del Banco en relación con otras instituciones multilaterales de crédito.
- El Banco no ha previsto adecuadamente su programa general de préstamos y, por lo tanto, los proyectos que comprende. Muchas operaciones de crédito contempladas por el Banco no se concretaron.

Cabe decir que el programa del Banco en general era pertinente en las dimensiones de identificación del país con el programa y compatibilidad con los mandatos del Banco y la pertinencia de algunos proyectos individuales fue muy encomiada. En particular, el Banco respondió rápidamente a la crisis de 1995 en el país y aprobó proyectos por un valor de 1.570 millones de dólares, con lo cual aportó una contribución al “efecto de anuncio” del conjunto de medidas internacionales de rescate. La corriente neta de fondos cobró carácter finalmente positivo y, de esa manera, el Banco proporcionó también divisas que se necesitaban claramente.

Focalización

No se puede decir que el programa del Banco con México esté claramente enfocado. Los documentos del país y otros documentos de programación no proporcionan un marco ex ante para las operaciones del Banco y una lectura de cada uno de los proyectos aprobados no pone de manifiesto que haya una focalización ex post. Un examen conjunto de los proyectos hace llegar a la conclusión de que:

- Los proyectos estaban dispersos en varios sectores y tenían numerosos objetivos declarados.
- No había un tema o un elemento identificable que conectara las intervenciones multisectoriales.

La falta de focalización evidente, sumada a la clara identificación del país con el programa da a entender claramente que el programa del Banco respondía pasivamente a la selección de proyectos por el Gobierno. Ahora bien, ni la intervención multisectorial ni la atención de los deseos del Gobierno obstan necesariamente a la focalización. De hecho, en el documento de programación de 1993 se sugería organizar la labor en torno a un “crecimiento sostenible con equidad”, pero una lectura de las operaciones ulteriores no arroja evidencia alguna de que se favorezca sistemáticamente a los pobres:

- En el sector de la electricidad, los nueve proyectos, con inclusión de siete de PRI, apuntaban principalmente a aumentar la generación de energía y ninguno estaba destinado a proporcionar servicios a los pobres. Si los destinatarios hubiesen sido otros, con este volumen de proyectos aprobados se habría avanzado mucho en la tarea de atender la demanda insatisfecha de cinco millones de habitantes del país.
- En el sector financiero, ninguna de las cinco operaciones favorecía directamente a los pobres. Cabe aducir, sin embargo, que habría que tener en cuenta los beneficios de los proyectos, esto es, el efecto de profundización financiera sobre el crecimiento económico y, por lo tanto, sobre la pobreza.
- En el sector del agua, dos de las seis operaciones (ME-0150 y ME-0138) favorecían a los pobres. Sin embargo, se podría haber avanzado más si se hubiese concentrado un mayor número de proyectos del Banco en la tarea de atender la demanda rural insatisfecha, que actualmente equivale al 34% de la población.
- En la agricultura, los dos préstamos sectoriales, si bien básicamente apoyaban el desmantelamiento del sistema de subvenciones agrícolas, tenían importantes requisitos de condicionalidad a fin de mitigar los efectos negativos de la reforma para los pobres. En este contexto, el Banco aportó su única contribución importante al rediseñar PROCAMPO, importante programa de lucha contra la pobreza.
- De los dos proyectos de descentralización, cabe decir que uno solo (ME-0051) favorece a los pobres; se trataba primordialmente de financiar a PRONASOL, programa de gobierno ya existente.
- Había seis operaciones de fomento de la capacidad y las oportunidades de los pobres y cabe decir que todas los favorecían en mayor o menor medida.
- Utilizando la clasificación oficial del Banco de proyectos de mejoramiento de la equidad social, el 26% del total de proyectos y el 35% del importe total de las aprobaciones entre 1994 y 2000 favorecían a los pobres.

En resumen, el programa del Banco no apuntaba en particular a favorecer a los pobres y ello podría constituir una útil focalización para el programa de México y un nicho viable para el Banco. Las recientes operaciones relativas a PROCAMPO y al mercado laboral y la operación PROGRESA que se ha propuesto dan a entender que el país y el Banco están avanzando en ese sentido.

Ejecución

Nuestra evaluación de la ejecución del programa sobre la base de los datos agregados del Banco acerca de las aprobaciones y los desembolsos arroja los siguientes resultados:

- La tasa de aprobación en el Banco era relativamente baja en comparación con la del Banco Mundial y con las necesidades de financiación del país.
- Los resultados agregados en cuanto a los desembolsos equivalen prácticamente a la media en el Banco. Además, la situación de los desembolsos fue peor en 2000 que en 1990. La existencia de instituciones nacionales firmes, más la utilización casi exclusiva de dos agentes públicos financieros (BANOBRAS y NAFIN) deberían tener como consecuencia que los resultados de los proyectos fueran sistemáticamente mejores en México que en otros lugares y, sin embargo, ello no ha ocurrido.

- La tasa de aprobaciones y el perfil de desembolsos, junto con el vencimiento de la deuda, entrañaban una corriente financiera neta anual que se acercaba a cero en tiempos normales pero pasó a tener un signo positivo muy considerable durante la crisis económica de 1995-1996.

Lo que antecede sugiere dos hipótesis acerca de la impresión del Banco que tienen los funcionarios mejicanos:

- A nivel macroeconómico, el margen entre el costo de los intereses de los préstamos del Banco y las fuentes alternativas de financiación es del orden de cero, una vez descontados los riesgos de la imprevisibilidad en las fechas de las aprobaciones y desembolsos en el Banco.
- A nivel de los ministerios sectoriales, el valor neto de los préstamos del Banco, definido como el valor de la transferencia de conocimientos menos el valor del trabajo adicional que entrañan las transacciones con una institución internacional, es negativo.

El Banco ha tratado de reducir el costo que significa para México trabajar con el Banco, particularmente en la segunda mitad de los años noventa y, en ese sentido:

- Ha utilizado más préstamos en apoyo de reformas de política, préstamos para créditos múltiples y otros instrumentos de inversión que funcionan en forma similar (en los proyectos ME-0208, fortalecimiento de los estados y las municipalidades, y ME-0118, modernización del mercado de trabajo, por ejemplo). Estos proyectos de inversión, que tienen un diseño innovador, se caracterizan por que los desembolsos son más rápidos que los de otros instrumentos del Banco.
- Ha hecho flexibles los procedimientos de ejecución de los proyectos utilizando la supervisión ex post en lugar de la supervisión ex ante (también en el caso de los dos proyectos antes mencionados).
- Ha recurrido en mayor medida a la práctica de vincular las operaciones con partidas presupuestarias ya existentes, a diferencia de los proyectos de diseño convencional (también en los dos proyectos antes mencionados).

De todas maneras, para mejorar la ejecución subsisten dos tareas fundamentales. La primera consiste en reforzar y reasignar las funciones entre la SHCP, los agentes financieros y el Banco y en hacer lo mismo entre los tres y los organismos de ejecución, de manera de concretar plenamente las posibilidades que ofrece este marco institucional. La segunda tarea consiste en obtener que los préstamos del Banco tengan un valor neto positivo desde el punto de vista de los ministerios y, para ello, no sólo hay que reducir la carga administrativa a que son sometidos, sino también aumentar la transferencia de conocimientos. Esta tarea es particularmente difícil habida cuenta de que el Gobierno puede recurrir a un mayor número de funcionarios mucho más cualificados y a experiencias de carácter mucho más mundial que lo que puede ofrecer el Banco. La transferencia de conocimientos tiene lugar por conducto de dos mecanismos, el diagnóstico y el diálogo y la transferencia incorporada en cada proyecto. Habida cuenta de que el Banco tiene recursos limitados en comparación con los del país, la solución para el problema de la transferencia de tecnologías consistiría en buscar un nicho para el Banco y centrar su labor exclusivamente en él.

Eficiencia y eficacia

La eficacia (efectos de desarrollo que surten las actividades del BID) y la eficiencia (relación entre el monto aprobado y el costo) del programa son de difícil medición porque:

- La mayoría de las operaciones aprobadas en los años noventa están aún en curso.

- El Banco no reúne habitualmente información acerca de los progresos realizados en cuanto a los productos ni en cuanto a los resultados de los proyectos en curso.
- Muy pocos proyectos definieron su objetivo de desarrollo.
- Los instrumentos destinados a dar información acerca de los resultados de un proyecto no tienen buenos antecedentes en cuanto a su preparación. Únicamente se han materializado el 66% de los informes de terminación de proyectos, el 20% de las evaluaciones de mitad de período y el 0% de las evaluaciones ex post que debían prepararse.
- Existen indicadores a nivel sectorial que pueden aprovecharse para estudiar la eficacia, pero no es posible atribuir con certeza a las actividades del Banco los cambios operados en ellos. Los efectos sectoriales macroeconómicos tienden a influir en forma desmedida con esos indicadores sectoriales y, en comparación con esos efectos, los de los programas del Banco son mínimos.
- El Banco, a diferencia del Banco Mundial, no reúne ni publica datos sobre la relación entre el monto del préstamo y el costo administrativo o sobre ningún otro indicador de eficiencia a nivel de programa en un país.

Habida cuenta de las dificultades que anteceden, no es posible hacer una evaluación general prudente de los efectos de los distintos proyectos para el desarrollo ni de los efectos del programa en general. Para medir la eficacia general del programa del Banco, entonces, una opción consiste en considerar la situación si no hubiese actuado el Banco. Es difícil reunir argumentos convincentes en el sentido de que “la situación tras la acción del Banco” sea significativamente distinta de “la situación sin la acción del Banco”. Específicamente, pocas veces queda claro que los proyectos del Banco hayan promovido cambios en la orientación de la política o en la estructura de la economía y sus instituciones a nivel macroeconómico o sectorial que no hubiesen tenido lugar en ausencia del Banco. A nivel de cada proyecto resulta también difícil sostener que las actividades financiadas por el Banco no se habrían concretado sin él.

Conclusiones y recomendaciones

Nuestra evaluación del programa del Banco en México indica las deficiencias en cada una de las dimensiones fundamentales y estas conclusiones deberían tener consecuencias a los efectos de los ciclos siguientes de programación. Se formulan cuatro recomendaciones básicas para que se tengan en cuenta en los ciclos de programación subsiguientes:

Determinar un nicho. El Banco, para producir resultados demostrables, tiene que determinar, junto con el país, una gama limitada de ámbitos de acción en los cuales pueda fijar objetivos medibles cuya consecución se pueda controlar efectivamente. Ello haría más fácil para el Banco administrar sus recursos con eficiencia y eficacia para prestar servicios técnicos además de servicios financieros.

Especificar los resultados e instituir la rendición de cuentas. Un nicho hará posible obtener resultados demostrables, pero la transparencia y la rendición de cuentas harán probable obtenerlos. El nuevo Gobierno de México abre para el Banco la oportunidad de convertir su proceso de programación en un acuerdo con el país orientado hacia los resultados. El Gobierno del Presidente Fox ha insistido reiteradamente en la triada transparencia-rendición de cuentas-resultados. El Banco debería responder a esa oportunidad haciendo que los documentos de programación del país constituyan acuerdos negociados con el Gobierno encaminados a la obtención de resultados y relativos a los problemas de desarrollo a que hará frente.

Volver a insistir en que el diseño del proyecto y los datos sobre la marcha del proyecto sean completos. El hecho de que el diseño de cada proyecto sea completo redundará en beneficio de la rendición de cuentas. Los proyectos deberían incluir una completa enunciación de sus objetivos (desde el punto de vista del producto y de los resultados de desarrollo), definir los indicadores de objetivos y enunciar las líneas de base y los hitos de referencia correspondientes. Si bien esas directrices no son nuevas, nuestro estudio de los proyectos del Banco en México indica que es preciso prestarles renovada atención.

Favorecer a los pobres en todas las operaciones del Banco. Cualquiera que sea el ámbito de acción que se escoja, el Banco debe considerar la posibilidad de instituir en sus intervenciones subsiguientes un sesgo demostrable a favor de los pobres. Ello podría hacerse en cualquiera de los sectores que convinieran el Banco y el país, siempre que sirviera para mejorar en forma demostrable la capacidad y las oportunidades de los pobres. Un sesgo de esa índole sería compatible con el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco y con su nueva Estrategia Institucional. De hecho, algunos proyectos ya enumeran la reducción de la pobreza entre sus objetivos; lo fundamental, sin embargo, es que sea demostrable.

1. GENERALIDADES

- 1.1 En este informe se presentan las conclusiones de la evaluación del programa del Banco en México de 1990 a 2000. La evaluación se ha hecho sobre la base de los siguientes criterios convencionales: pertinencia, eficiencia en la ejecución, focalización y eficacia (efectos) del programa. La metodología empleada consiste básicamente en datos tomados de documentos, preparados por el Banco o por otras fuentes, complementados con entrevistas seleccionadas¹. No se llevó a cabo un estudio a fondo sobre el terreno ni un nuevo análisis de los efectos de cada uno de los proyectos. Con sujeción a esas reservas, las conclusiones básicas consisten en que, en mayor o menor medida, se registraban deficiencias en el programa en todas las dimensiones de la evaluación.
- 1.2 La estructura del documento es la siguiente: en el capítulo 1 se hace una breve reseña de los acontecimientos más importantes que han tenido lugar en la economía de México, con lo que se da el contexto dentro del cual fue diseñado, modificado y llevado a la práctica el programa del Banco. El capítulo 2 obedece al propósito de determinar la pertinencia y la focalización mediante un análisis de los documentos de programación y de los productos no financieros. El capítulo 3 obedece al propósito de evaluar la eficiencia en la ejecución mediante un examen de las pautas agregadas de las sumas aprobadas y los desembolsos y de la combinación de préstamos por instrumento o sector. El capítulo 4 obedece al propósito de determinar los efectos de desarrollo del programa del Banco pasando revista a determinados proyectos. Se complementan asimismo los capítulos anteriores al volver a las dimensiones de pertinencia y, mediante un proceso inductivo, a la focalización pero a nivel sector-proyecto. En el resumen ejecutivo adjunto al informe se presentan nuestras conclusiones centrales.

A. Antecedentes

- 1.3 México es una paradoja. Por una parte tiene uno de los ingresos per cápita más altos de la región, sólo superados por los de Chile, la Argentina y Venezuela². Es citado como ejemplo de las virtudes de la reforma estructural favorable al mercado y de la

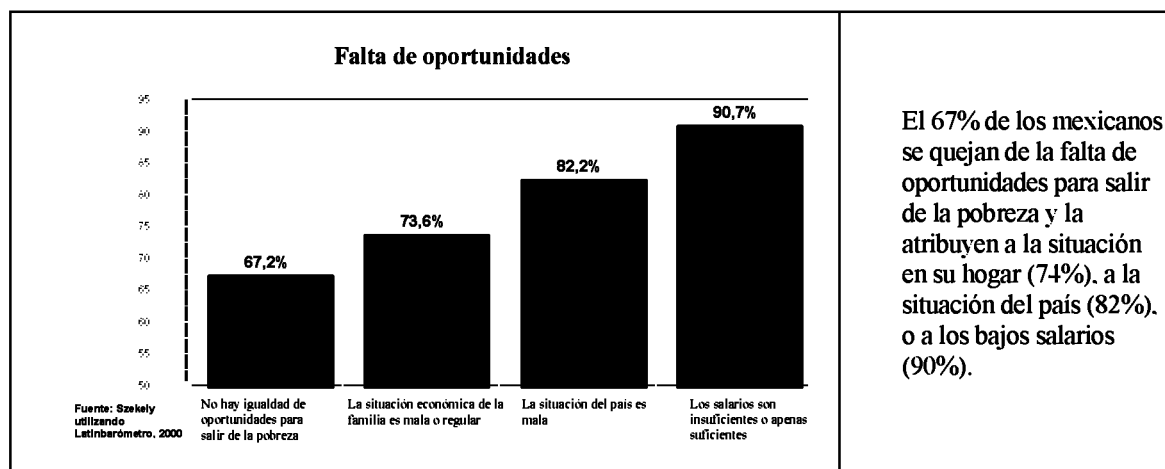
¹ Se trata de entrevistas con funcionarios de gobierno de la SHCP, NAFIN, BANOBRAS, BANCOMEXT y ciertas entidades de ejecución (CNA, FIDE, Secretaría del Trabajo y CNBV), con personal del Banco, especialmente jefes de equipo de proyectos y personal de la oficina local, y con personal del Banco Mundial. Las entrevistas constituyen un útil medio de obtener información y de interpretar datos para complementar los extraídos de documentos. En la medida de lo posible, las afirmaciones hechas en el curso de las entrevistas fueron corroboradas en otras entrevistas con otros funcionarios. Existe sin embargo el problema de que muchos entrevistados no quieren ser citados y ello ocurre en particular en el caso de funcionarios del BID.

² El PIB per cápita, ajustado según el poder adquisitivo, en 1998 era de US\$9.089 en Chile, US\$7.299 en la Argentina, US\$6.527 en Venezuela y US\$6.345 en México. En el segundo trimestre de 2001, el PIB de México, en dólares nominales, era mayor que el del Brasil. Aplicando el umbral internacional de pobreza, en 1998 ocupaba el noveno lugar según el orden de pobreza.

integración comercial Norte-Sur. Sus principales indicadores demográficos y sociales han mejorado considerablemente y tiene una buena calificación crediticia.

- 1.4 Por la otra, los mejicanos se quejan únicamente menos que los ecuatorianos del alto grado de pobreza, y de que los bajos salarios sólo son superiores a los de otros tres países en la región y únicamente en Ecuador y Colombia se expresa más pesimismo que ellos acerca del futuro³. La mayoría de los ciudadanos se quejan de la desigualdad de oportunidades para salir de la pobreza y mencionan no sólo la mala situación económica de la familia sino también la del país (véase el gráfico 1.1).
- 1.5 Estas opiniones negativas tienen subyacente el legado que constituye la interacción de dos factores y que, en parte, explica la paradoja. En primer lugar, el país ha registrado inestabilidad macroeconómica y un crecimiento económico en general bajo durante los dos últimos decenios. En segundo lugar, su desarrollo ha sido dispar en el sentido de que tanto el estancamiento como el crecimiento se han caracterizado por una gran desigualdad de capacidades y oportunidades⁴. Así, mientras las cifras sociodemográficas han mejorado en promedio, también ha aumentado su varianza.

Gráfico 1.1. Opinión pública



³ Véase Latinbarómetro 2000.

⁴ Este es uno de los temas centrales del primer informe de gobierno. Fox 2001. www.presidencia.gob.mx.

1. Acontecimientos macroeconómicos

- 1.6 Hay que destacar seis elementos en cuanto a las condiciones macroeconómicas, cada uno de los cuales tiene ramificaciones en mayor o menor medida respecto de la programación en el Banco, respecto de la combinación de proyectos por instrumento o sector y respecto del desempeño de la cartera; en el gráfico 1.2 se ilustran algunos de estos elementos. En primer lugar, las variables macroeconómicas en México tienen una gran inestabilidad estructural y un marcado ciclo político, a pesar de la hegemonía política del PRI⁵. En segundo lugar, a pesar de que a partir de mediados de los años ochenta se han introducido importantes reformas de política, el país nunca invirtió la baja de la productividad total de los factores que comenzó a principios de los años ochenta ni recuperó la elevada tasa media de crecimiento de los años sesenta y setenta⁶. En tercer lugar, la economía mejicana está cada vez más integrada con la de los Estados Unidos, lo cual entraña, junto con los beneficios, una mayor sensibilidad a las fases macroeconómicas descendentes en el Norte. En cuarto lugar, los años noventa se caracterizaron por una transformación radical de la política de descentralización. En quinto lugar, el grado de pobreza y pobreza extrema siguieron siendo obstinadamente elevados. Por último, en los años noventa, la economía registró un ciclo completo: auge de 1990 a 1993, crisis en 1995 y recuperación de 1996 a 2000.
- 1.7 Hay que tener presente esos seis elementos al leer el siguiente panorama general de la economía mejicana en los años noventa. Los primeros años de ese decenio se caracterizaron por la euforia a medida que el crecimiento económico era mayor y la inflación bajaba. Sin embargo, los factores que se consideraban positivos socavaban los elementos fundamentales de la economía. Las reformas internas y las crisis externas positivas, junto con el comienzo de las negociaciones del TLCAN en 1990, contribuyeron a una gran corriente de entrada de capitales⁷. Al mismo tiempo

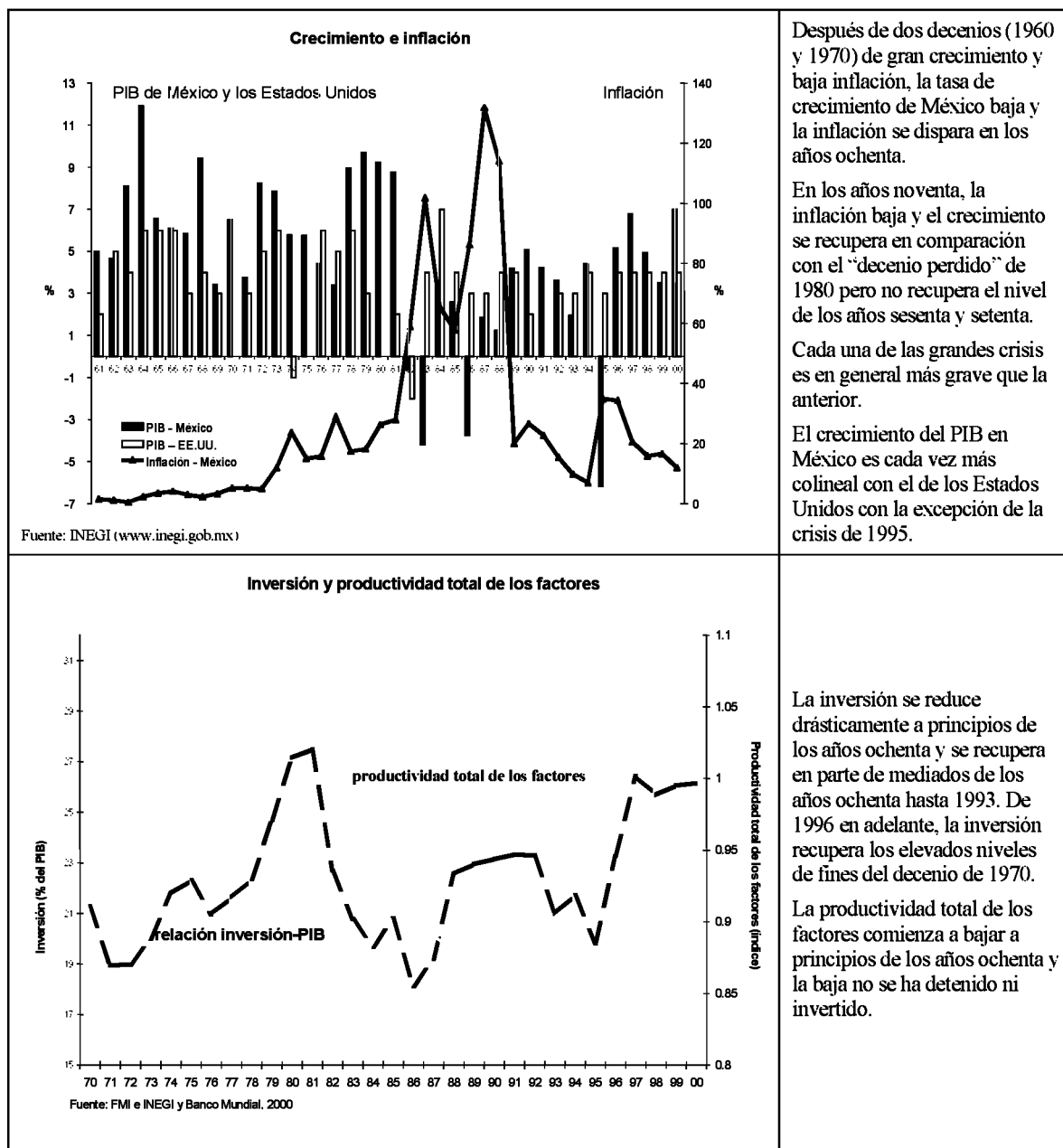
⁵ Las crisis económicas coinciden con las elecciones presidenciales a partir de 1970 y únicamente se evitaron en el año 2000. Véase Selected Issues, FMI, 2000. Véase un análisis de la inestabilidad estructural del país en "Structural Volatility in Mexico: a policy report", WP/RES/BID No. 420, de R. Caballero.

⁶ Véase "Mexico: Enhancing Factor Productivity Growth". Banco Mundial, 1998.

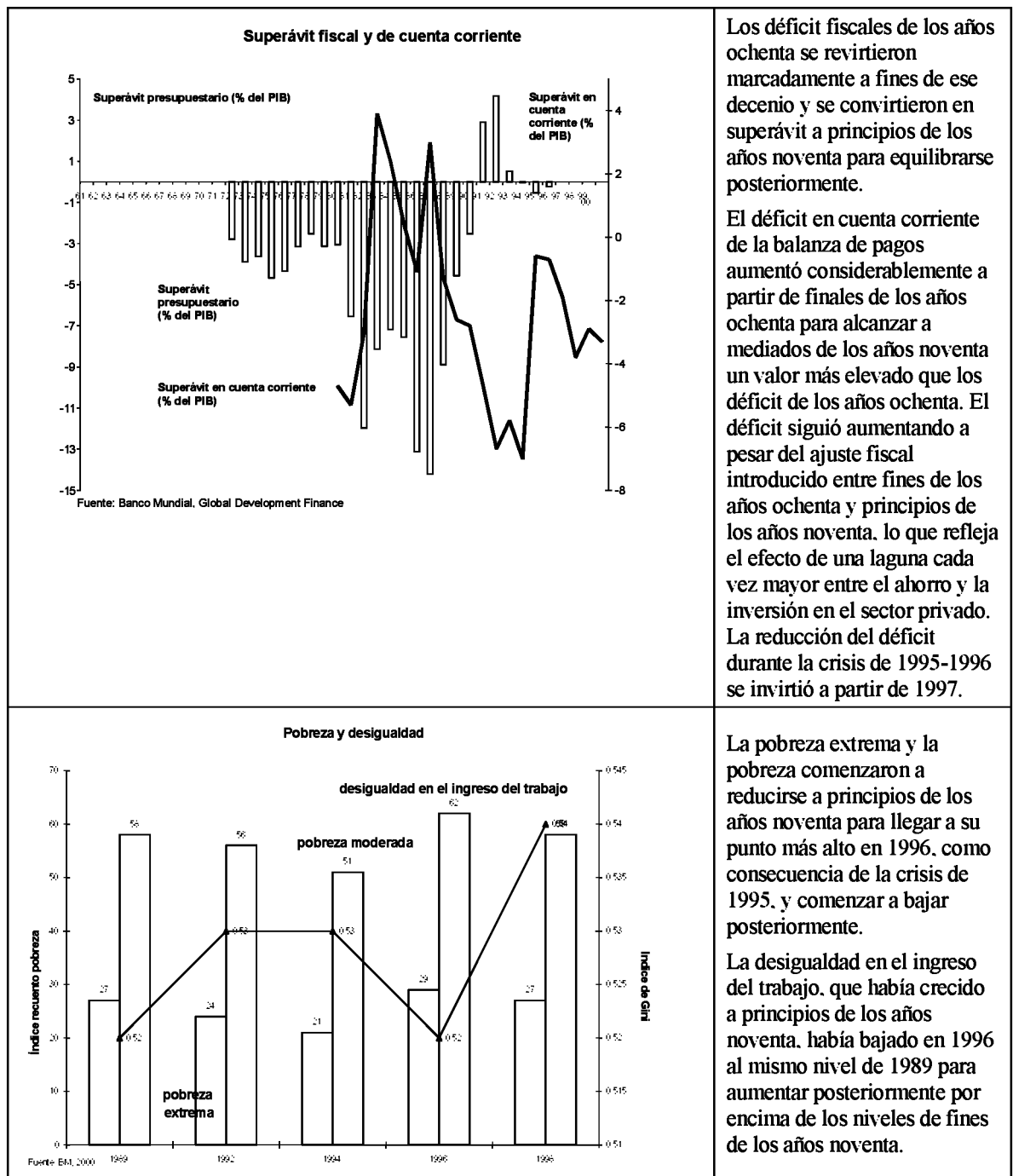
⁷ Las corrientes en cifras brutas aumentaron 10 veces, de US\$3.500 millones en 1989 a US\$33.300 millones en 1993 en comparación con corrientes en cifras netas que eran insignificantes. Tras la liberalización financiera del país y el levantamiento de las restricciones a la inversión extranjera en los mercados internos de acciones y títulos de valores (en 1989-1990) se registró una gran entrada de capitales. A ello hay que añadir los cambios en el entorno regulador introducidos por la United States Securities Exchange Commission (la norma S y el artículo 144A), que estimularon las inversiones de cartera en México y otras economías emergentes mediante la emisión de certificados americanos de depósito de acciones en la Bolsa de Nueva York y la creación de fondos por país en los mercados financieros de los Estados Unidos (véase R. French-Davis, *Reforming the Reforms in Latin America: macroeconomics, Trade, Finance*, 2000, cap. 5). Además, el acuerdo sobre alivio de la deuda (el Plan Brady de 1989), la utilización del producto de la privatización para reducir la deuda pública interna y externa y la baja de los tipos internacionales de interés significaron que los indicadores tradicionales empleados para evaluar el riesgo del país bajaran a menos de la mitad de los de mediados del decenio de 1970.

se apreciaba el peso (el valor real del peso aumentó más de un 40% entre 1988 y 1993), en medio de una liberalización radical del comercio⁸.

Gráfico 1.2. Evolución de las principales variables macroeconómicas



⁸ “Un aumento de una sola vez en la relación entre la entrada trimestral de capitales y el PIB trimestral (en cifras anuales) produce con el tiempo una apreciación del peso del orden del 12%”. Véase “Real Exchange Response to Capital Flows in Mexico: an empirical analysis” de M. Dabos y Huan-Croce, FMI, WP/00/108, 2000.



- 1.8 La intermediación de las entradas de capital por los bancos comerciales incrementó los consiguientes desequilibrios macroeconómicos. Las entradas de capital, con un tipo de cambio semifijo, deberían haber causado un descenso de los tipos de interés y no lo hicieron. Ello se debió en parte a una mayor demanda de consumo y del

sector de productos no comercializables. El crédito al sector privado no sólo aumentó en un 50% al año (25% en términos reales) sino que además se modificó su composición. El volumen del crédito al sector de bienes comercializables bajó del 55% del total a un 20%, con un aumento correspondiente en el sector de bienes no comercializables. Se trataba de una reacción lógica de los bancos frente al deterioro relativo del sector comercializable. Sin embargo, al facilitar el crecimiento del rentable sector de los bienes no comercializables, los bancos contribuyeron al deterioro del de los comercializables y allanaron el terreno para que este deterioro se contagiara a la economía primero y al sector bancario luego. Los factores que anteceden contribuyeron también a un déficit en cuenta corriente cada vez mayor (e insostenible), que no mostró señales de invertirse a medida que el crecimiento se desaceleraba en 1992-1993 siguiendo la desaceleración de la economía de los Estados Unidos.

- 1.9 Se registraron acontecimientos desfavorables correspondientes en el mercado de trabajo, una contracción rápida y sin precedente del empleo en la manufactura y el aumento del subempleo en el comercio y la agricultura. La reducción del empleo en la manufactura es consecuencia de un elevado crecimiento de la productividad (6% anual) frente a una lenta tasa de aumento de la producción (4,2% anual). Aumentó la desigualdad de los salarios en el mercado de trabajo (el Índice de Gini de los salarios subió de 0,46 en 1989 a 0,49 en 1992 y a 0,53 en 1994)⁹. A su vez, la mayor desigualdad salarial fue el factor más importante del deterioro de la distribución de los ingresos¹⁰. Estas tendencias a su vez guardan relación con la liberalización del comercio y la apreciación del tipo de cambio, que intensificaron la competencia de los productos importados, aceleraron así la tasa de adopción de tecnología y redujeron la demanda de trabajadores poco cualificados en la manufactura.
- 1.10 En 1994, año de elecciones, surgieron procesos adicionales que dieron lugar a la fuga de capitales. El banco central (BANXICO) decidió esterilizar los efectos de la pérdida de reservas sobre la oferta de dinero, lo que contribuyó a mantener tipos de interés bajos. Esta decisión obedecía en parte a la mayor vulnerabilidad del sector de la banca, en que estaban aumentando los préstamos no redituables, y a que las autoridades consideraban que la entrada más lenta de capitales era temporal y reversible. La decisión cumplió sus objetivos por un tiempo: el tipo interno de interés comenzó a bajar en julio y no hubo más bajas drásticas de las reservas entre abril y noviembre. El cambio de gobierno que tuvo lugar en diciembre, sin embargo, modificó abruptamente el costo percibido de la devaluación. El anuncio

⁹ Véase N. Lustig y M. Szekely "Economic Trends, Poverty and Inequality In Mexico", BID, mimeografiado, 1988.

¹⁰ Véase J. Ros y N. Lustig "Trade and Financial Liberalisation with Volatile Capital Inflows: Macroeconomic Consequences and Social Impacts in Mexico During the Nineties", BID, mimeografiado, 1999.

de una nueva banda de tipos de cambio el 20 de diciembre dejó el peso en el tope de 4 pesos por dólar y en dos días salieron del país unos 5.000 millones de dólares. BANXICO se retiró del mercado y, para marzo, el peso se había devaluado a 7,55 pesos por dólar¹¹. La crisis cambiaria se convirtió rápidamente en una crisis de la deuda ya que el país no podía refinanciarla¹². La baja del tipo de cambio no se detuvo cuando llegaron al país los primeros 18.000 millones de dólares por concepto de rescate y siguió hasta que llegaron otros 50.000 millones de dólares, suma equivalente a los pagos totales por concepto de la deuda que debían hacerse en 1995^{13, 14}.

- 1.11 La respuesta consistió en una marcada devaluación real, un considerable recorte fiscal (principalmente de los gastos) y una política de constricción monetaria. El crecimiento económico se derrumbó en 1995, los sueldos reales medios bajaron en un 20% (entre 1994 y 1996) y surgió una crisis de la banca interna. La pobreza aumentó. Sin embargo, a diferencia de la crisis anterior de 1982 y de las crisis recientes de los países de Asia, la economía se recuperó con rapidez para llegar a una tasa de crecimiento del 5% en 1996, el desempleo abierto bajó a alrededor del 3% y el déficit en cuenta corriente comenzó a reducirse.
- 1.12 Cabría además aducir que la economía salió de la crisis con mayor fuerza de la que tenía antes ya que tanto la crisis como la política adoptada frente ella pueden haber cambiado la perspectiva macroeconómica a largo plazo. En primer lugar, se eliminó la combinación insostenible de políticas comerciales y cambiarias. El legado de una economía más abierta y una mayor integración con la economía de los Estados Unidos consiste en que la devaluación dio lugar a un enorme aumento de las

¹¹ Además de la interpretación del desequilibrio real (Ross, 2001, FMI 2000), ha habido interpretaciones del equilibrio especulativo. Sachs, Tornell y Valsco ("The Mexican Peso Crisis: Sudden Death or Death Foretold", *Journal of International Economics* 41, 1996) aplican una variante de los modelos de segunda generación a la Obstfeld 1986 mientras Calvo y Mendoza ("Mexico's Balance of Payments Crisis: a Chronicle of a Death Foretold", *Journal of International Economics* 41, 1996) asignan especial importancia a los problemas bancarios y al efecto del riesgo moral en el crédito y la inversión.

¹² Cole y Kehoe ("A Self-Fulfilling Model of Mexico's 1994-5 Debt Crisis", *Journal of International Economics* 41, 1996) calculan una zona de crisis o vulnerabilidad de la deuda en la cual el Gobierno estará dispuesto a servir la deuda vieja a condición de que pueda refinanciarla, pero cesará en los pagos si no puede vender deuda nueva. En esta zona hay múltiples equilibrios y su tamaño guarda una relación positiva con el vencimiento de la deuda. En la estructura de vencimientos a corto plazo, el intervalo es grande e incluye niveles bajos de deuda, como ocurría con México antes de la crisis de 1994.

¹³ Véase una relación detallada del conjunto de medidas de rescate y una comparación con el que llegó al país en 1982 en Nora Lustig "Mexico in Crisis. The US to the Rescue: the financial assistance packages of 1982 and 1995", *Journal of International Law and Foreign Affairs*, No. 1, 1997.

¹⁴ En 1995 el Banco aprobó cuatro operaciones, por un valor de US\$1.800 millones, de los cuales dos eran de desembolso rápido con un valor de US\$1.250 (un préstamo para reformas de política de US\$750 millones, ME-0188, y un préstamo de inversión de US\$500 millones, ME-0187). Ambos fueron desembolsados prácticamente en un 100% en un plazo de 2-4 meses.

exportaciones (tanto de las industrias en zona franca como de las distintas del petróleo)¹⁵. Ello es distinto de lo que ocurrió en 1983 cuando las exportaciones no correspondientes a industrias de zona franca bajaron a pesar de una devaluación nominal del 466%. En segundo lugar, la devaluación real revirtió los factores subyacentes a la reducción de las utilidades en el sector de los bienes comercializables y a la baja de la tasa de ahorro privado. La mayor rentabilidad del sector comercializable contribuyó al aumento observado en la inversión extranjera directa (que representa ahora alrededor del 20% de la inversión privada y del 60% de la inversión extranjera total, incluidas las entradas de cartera). De hecho, la recuperación en el período siguiente a la crisis ha sido impulsada por las inversiones¹⁶. En tercer lugar, los cambios en la estructura de las entradas de capitales redujeron a su vez la vulnerabilidad del país a la inestabilidad de los mercados internacionales de capitales y el efecto de contagio de estos mercados. Por ejemplo, México fue el país de la región menos afectado por el contagio del desorden en los mercados internacionales de capital que originaron las crisis en Rusia y el Brasil¹⁷. La mayor parte de los países de la región experimentaron una recesión; México en cambio creció a razón de un 3,7%. Sin embargo, la mayor dependencia de la economía de los Estados Unidos plantea interrogantes en cuanto a si el éxito obtenido por México después de la crisis se debe primordialmente a una estructura más sólida o a la combinación de crecimiento rápido y tipo de interés bajo presente en la economía de los Estados Unidos. Ello constituye un motivo de inquietud a medida que la economía de los Estados Unidos entra en una fase descendente y, en consecuencia, también lo hace la economía de México.

2. Desigualdades de desarrollo: “un país de desigualdades”¹⁸

- 1.13 Las imágenes negativas que prevalecen en México y se han mencionado anteriormente no carecen de fundamento. Los años noventa pueden calificarse de período de crecimiento pero con una desigualdad y una pobreza cada vez mayores. El gráfico 1.3 indica la medida en que los beneficios del crecimiento económico han favorecido a los ricos, cómo ha aumentado la desigualdad del ingreso del trabajo en el curso del tiempo y la circunstancia de que ese aumento es el mayor del registrado en 14 países de la región. El decilo de ingresos mayores registró un

¹⁵ El mayor crecimiento de las exportaciones no se debió al efecto contable del tipo de cambio real sino a la aceleración de la tasa de crecimiento del volumen de exportaciones distintas del petróleo.

¹⁶ En el período posterior a la crisis, la inversión fija contribuyó un 2,27% al aumento del PIB del orden del 5,13. Véase *“Mexico after five years after the Crisis”*, D. Lederman y otros, Banco Mundial, abril de 2000, en que se descomponen los componentes de la demanda en el PIB.

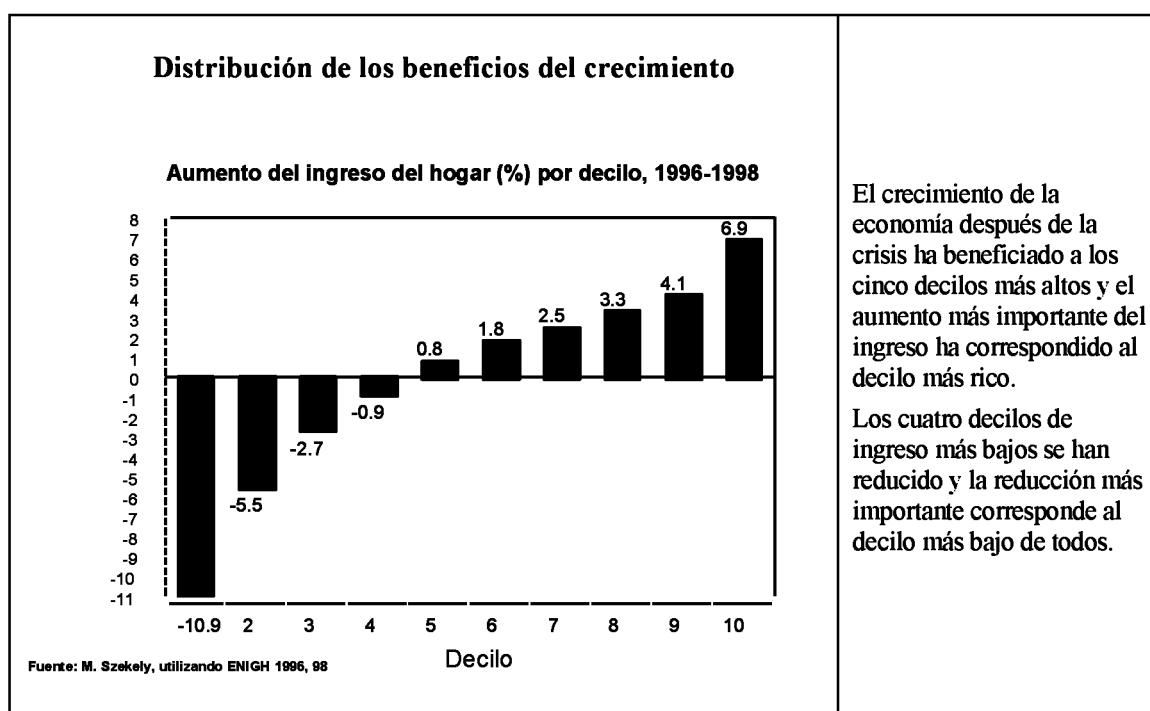
¹⁷ El Banco, en respuesta a los efectos de contagio de las crisis internacionales, introdujo en 1998-1999 un nuevo instrumento de crédito, los préstamos de emergencia. México no fue beneficiario de instrumentos de esa índole.

¹⁸ Pág. 26 de Fox, “Primer informe de gobierno”, www.presidencia.gob.mx

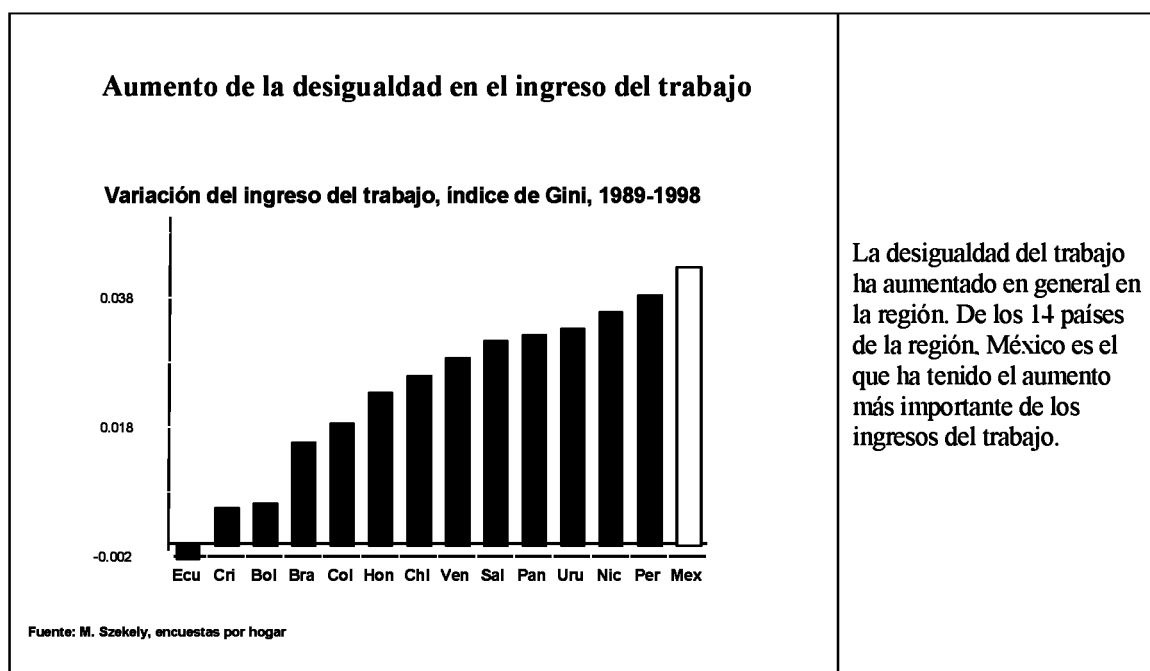
aumento del ingreso per cápita del 7% y el decilo más pobre registró una baja del 11%.

- 1.14 Además del efecto de las fluctuaciones macroeconómicas, subyace a la pauta de pobreza y desigualdad del ingreso la desigualdad de oportunidades y de capacidad. La desigualdad de capacidad se encuentra en la educación (esto es, el potencial de generar ingresos en el mercado de trabajo), en la salud (esto es, la capacidad física y mental para trabajar), en la inversión (esto es, capital y otros activos), en la actividad empresarial y en el acceso a la infraestructura básica (necesario para una subsistencia mínima). La desigualdad de oportunidades se encuentra en el mercado de trabajo (oportunidad de utilizar capital humano) y en la inversión (oportunidades de utilizar productivamente el capital físico y humano)¹⁹.

Gráfico 1.3. Beneficios desiguales del crecimiento económico



¹⁹ Véase una discusión teórica formal en J. Roemer, *Equality of Opportunity*, 1998, y, respecto del caso de México, véase M. Szekely "Hacia una Estrategia de Desarrollo Social en México", BID, 2000, que fue presentada en el año 2000 al gobierno que había de asumir el cargo y que se utiliza en la presente sección.



- 1.15 Si bien en promedio la educación ha mejorado, la distribución entre los hogares es deficiente. De hecho, el número medio de años de escolarización en el decilo de ingresos más bajos es aproximadamente igual al de países latinoamericanos mucho más pobres. La disparidad en la educación entre los hogares extremadamente pobres y los que no son pobres aumenta a partir del ciclo primario (véase el gráfico 1.4). El panorama es similar en cuanto al acceso a los servicios de salud; los pobres tienen poco acceso. Esta situación obedece en parte a que el gasto en salud en México es inferior al nivel que indicaría su PIB per cápita y se debe en parte también a una mala asignación del gasto. Igualmente, los pobres tienen poca capacidad de inversión de capital y otros activos en la actividad empresarial, lo que se debe en parte a que tienen menor acceso al crédito formal.
- 1.16 Por último, la desigualdad tiene una evidente dimensión espacial. Las disparidades entre las regiones son ciertamente un legado del pasado, pero hay tendencias recientes que tal vez las impulsen. En la última parte del período de sustitución de importaciones, las tasas de crecimiento del PIB de los distintos estados estaban convergiendo pero, con la liberalización del comercio (la adhesión de México al GATT en 1986 y al TLCAN en 1994), la pauta volvió a ser una diferencia cada vez mayor (véase el cuadro 1.1). Hay excepciones notables: varios estados, especialmente los del norte, han estado convergiendo con el Distrito Federal a medida que se realizan en ellos inversiones orientadas hacia la exportación. Respecto de la población en su conjunto, sin embargo, lo que queda de manifiesto

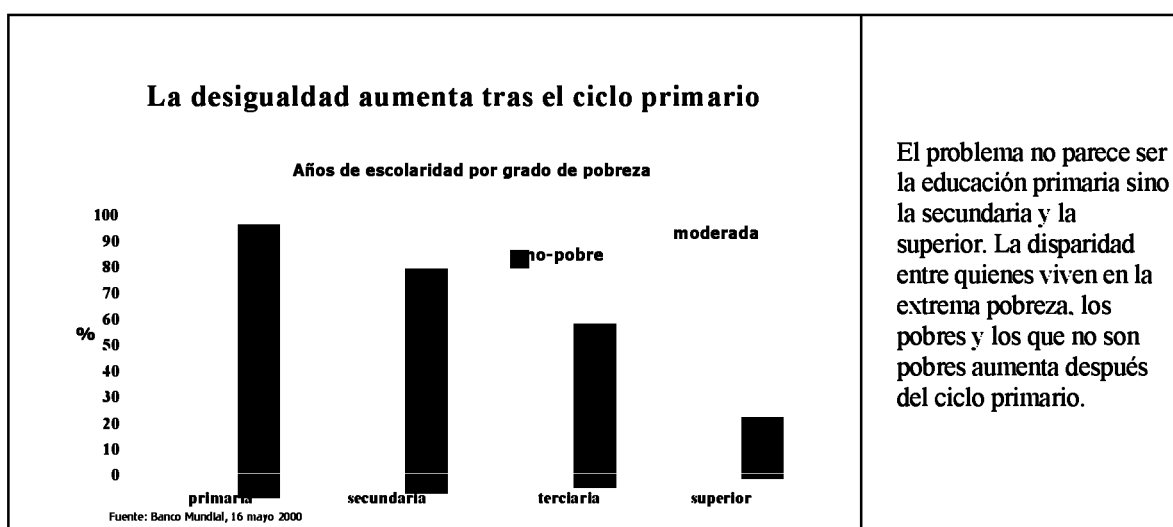
es una divergencia cada vez mayor en términos generales entre el norte (y el D.F.) y el sur²⁰.

Cuadro 1.1. Convergencia-divergencia regional del crecimiento del PIB*

	Convergencia hacia la media	Convergencia, menor dispersión
Fines del periodo de sustitución de importaciones (1970-1985)	-0.0328	0.415
TLCAN (1994-1998)	0.0089	0.44

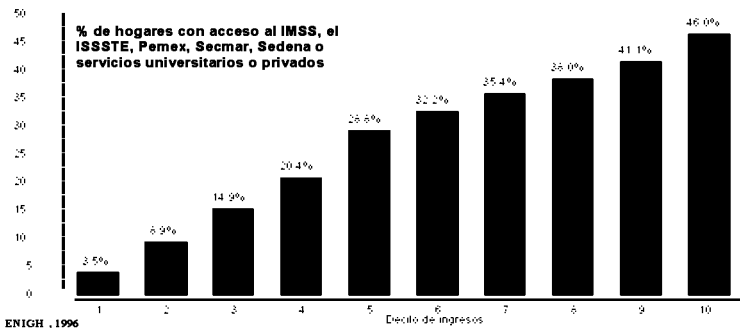
* Con exclusión de los estados petrolíferos, Campeche y Tabasco. Fuente: “*Trade liberalisation and its impact on regional disparities*” de Javier Sánchez y Rodríguez, LSE.

Gráfico 1.4. Desigualdad en la educación y en el acceso a la salud y el crédito



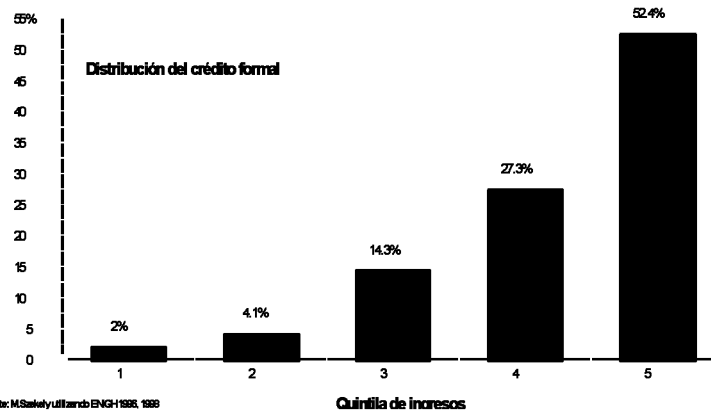
²⁰ Véase Miguel Messmacher Linartas: “Desigualdad Regional en México. El efecto del TLCAN y otras reformas estructurales”. Documento de Trabajo No. 2000-4. Banco de México, diciembre de 2000.

Desigualdad en el acceso a los servicios de salud



Los ricos tienen más acceso a los servicios de salud. Únicamente el 4% de los muy pobres (el decilo más bajo) tienen ese acceso.

Los pobres tienen poco acceso al crédito formal



Las quintilas más bajas no tienen acceso al crédito o tienen muy poco acceso.

2. PROGRAMACIÓN

- 2.1 El objetivo central del presente capítulo consiste en determinar la pertinencia y la focalización mediante un examen de los documentos de programación y otros productos no financieros. Un primer paso para evaluar la forma en que el programa del Banco para México atiende a las necesidades de este país consiste en enunciar el diagnóstico y determinar la intención del Banco; esta última puede desprenderse del proceso de programación, que apunta a establecer el punto de vista del propio Banco respecto de un país y sus problemas como base para fijar las prioridades de la acción del Banco en ese país. Estas medidas deben constituir la base para un diálogo con el país, en el que serán encuadradas en el contexto de otras actividades de asistencia para el desarrollo a fin de promover la cooperación con otros organismos y materializar sinergias en beneficio del prestatario. Por último, el proceso de programación debe prever el programa efectivo del Banco, en que se integre toda la gama de instrumentos de éste y se establezca un marco general de resultados contra el cual se ha de evaluar el éxito del programa²¹.
- 2.2 Para poner de manifiesto la intención de la programación del Banco en todo el decenio de 1990, sin embargo, hay que recordar que en el curso de éste las directivas y las directrices básicas del Directorio pasaron de las del Séptimo a las del Octavo Aumento General de los Recursos. La reorganización que experimentó el Banco a mediados de los años noventa hizo cambiar su programación tanto desde el punto de vista de la base institucional como del de la documentación. Teniendo presente lo que antecede, se analizan tres ciclos de programación. 1993-1995, 1995-1996 y 1999 hasta el presente. Las pruebas documentales de la intención y los cambios en ésta serán extraídas de tres documentos del país (los de 1993, 1995 y 1999)²², varios informes de misiones de programación y exámenes de cartera, así como otros productos no financieros. Sin embargo, la evaluación informada de la intención tropieza no sólo con el obstáculo de la falta de documentos perdidos en la reorganización sino también con que la práctica en cuanto a la programación está dispersa en memorandos que ya no se pueden consultar o la intención nunca pasó de la forma de un acuerdo verbal.
- 2.3 Por último, los documentos disponibles no cuentan toda la historia de la programación en México. Los documentos son comunes a todos los programas de país pero la programación en México es *sui generis*. México tiene una extraordinaria capacidad institucional para conceptualizar y ejecutar importantes

²¹ Estas dimensiones de la programación pueden derivarse de los mandatos y políticas del Banco: en todo caso, representan la situación normativa actual y, por lo tanto, no tienen en cuenta los cambios introducidos en la programación en todo el decenio de 1990.

²² Tanto el ciclo de programación de 1993 como el de 1999 tuvieron lugar un año antes de las elecciones presidenciales.

políticas y programas. Indudablemente es quien ha tomado la iniciativa en la determinación de su política y de su relación con el Banco, la cual tiene lugar esencialmente por conducto de la Dirección de Organismos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con muy poco o ningún diálogo directo no autorizado con otras entidades. De hecho, el Banco Mundial señala que “la asistencia técnica y el asesoramiento normativo del [Banco Mundial] rara vez han constituido un factor dominante en la política de México, el diálogo y la adopción de decisiones”²³. Lo mismo cabe decir respecto del BID.

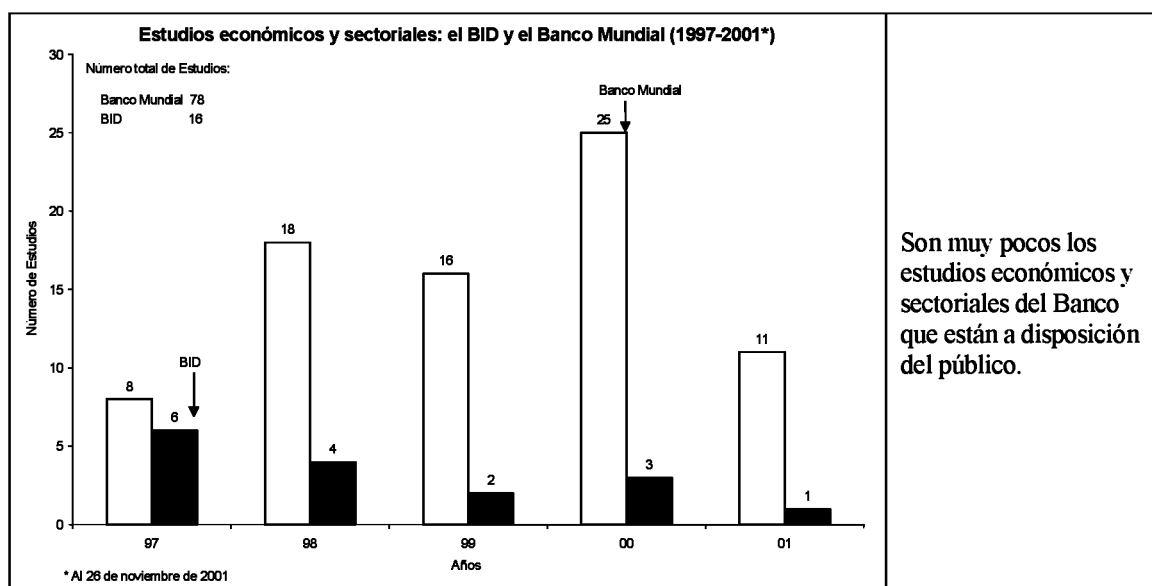
- 2.4 Teniendo presentes las reservas que anteceden, evaluamos la programación utilizando las siguientes dimensiones: análisis, orientación acerca de las prioridades; grado de integración de la gama de instrumentos y servicios que ofrece el Grupo del BID; ubicación entre otras entidades multilaterales, previsión del programa de crédito ulterior y marco de resultados.
- 2.5 El análisis constituye la base sobre la cual el Banco puede formular su parte del diálogo con el país. Los documentos de programación por lo general describen las condiciones imperantes pero no dan información suficiente acerca de las causas profundas de esa condición ni imparten orientación concreta acerca de la forma en que el Banco podría hacer frente eficazmente a los problemas descritos. Ello puede deberse en parte a la falta de estudios económicos y sectoriales. En el gráfico 2.1 se indica el número de estudios de esa índole preparados por el BID y por el Banco Mundial²⁴. Constituye un ejemplo, extremo pero ilustrativo, la distinta función que desempeñaron el Banco Mundial y el BID en cuanto a las notas de políticas para el Gobierno del Presidente Fox antes de que asumiera el cargo. El Banco Mundial gastó unos US\$3 millones aproximadamente y publicó finalmente las notas en la forma de un libro. Las siete notas del BID no han aparecido aún. El ejemplo indica dos cosas. En primer lugar, el déficit puede atribuirse en parte a la falta de presupuesto suficiente para estudios económicos y sectoriales²⁵.

²³ Véase la página 13 de “Country Assistance Strategy Progress Report of the World Bank Group for the United States of Mexico”, mayo de 2001, No. 22147-ME.

²⁴ Hay que observar que estas cifras proceden de las páginas del BID y del Banco Mundial en la Web. En el caso del Banco Mundial se trata del número de estudios terminados y disponibles en la misma página de la Web. En el caso del BID, las cifras anuales corresponden a estudios programados ese año; no están disponibles en la misma página ni se indica cuáles de ellos fueron terminados. En la página del BID en la Web se indican con quién (básicamente el nombre de los autores) hay que ponerse en contacto para determinar si el estudio fue terminado y, en la afirmativa, obtener un ejemplar. Cabe sin embargo aducir que las cifras correspondientes al BID son muy inferiores al número real de estudios económicos y sectoriales realizados, independientemente o como parte de la preparación de un proyecto. Lo que queremos decir en todo caso es que no se pueden consultar.

²⁵ OVE no pudo obtener el presupuesto asignado por el Banco.

Gráfico 2.1. Estudios económicos y sectoriales



Son muy pocos los estudios económicos y sectoriales del Banco que están a disposición del público.

Fuente: páginas del BID y el Banco Mundial en la Web.

- 2.6 En segundo lugar, los estudios económicos y sectoriales que se preparan se pierden por el camino en razón del efecto sumado de la falta de un completo sistema de archivo y de la falta de incentivos para transformar la labor de diagnóstico en documentos de trabajo y otros documentos de difusión. Ello es lamentable habida cuenta de lo útil que podría ser una actividad de esa índole²⁶. En todo caso, no vale la pena insistir mucho en esto. Como señala el Banco Mundial, “no hay mayores datos en el sentido de que los grandes informes oficiales hayan tenido alguna influencia ... ello puede obedecer a que los funcionarios mejicanos son renuentes a reconocer influencia a otras partes ... y a que el Gobierno es renuente a darles difusión ...”²⁷. Así, la relativa falta de atención prestada por el Banco puede constituir una reacción óptima, habida cuenta de las restricciones presupuestarias y de la decisión tácita de ir a costas del Banco Mundial.
- 2.7 El segundo objetivo fundamental de los documentos de programación consiste en impartir orientación al Banco en la determinación de los ámbitos prioritarios de actividad con el país. Cada uno de los documentos pertinentes contiene una sección relativa a la “estrategia del Banco”. En el cuadro 2.1 se resumen las prioridades en los documentos de país. Los temas calificados de “prioridades”, sin embargo, son

²⁶ Un estudio reciente sostiene que un 1 dólar gastado en estudios económicos y sectoriales rinde entre 12 y 15 dólares de efectos para el desarrollo. Véase Deininger, Squire y Basu, 1998.

²⁷ Evaluación de la asistencia a México. OED, Banco Mundial, junio de 2001. No puede hacerse algo similar en el caso de los proyectos del BID porque por lo general no especifican la tasa de rendimiento económico previsto.

tan generales que prácticamente no cabe descartar el examen de medida alguna. De hecho, en la respuesta del Gobierno de México al documento de país de 1995 se señala que “el documento es bastante descriptivo y carece del elemento propositivo que contribuya a fomentar un diálogo más constructivo sobre diversas alternativas para la definición de políticas adecuadas de desarrollo”²⁸. Sin embargo, la falta de precisión del programa no se limita necesariamente al caso de México sino que puede obedecer a una característica endémica de la práctica actual de la programación en todo el Banco. La programación está sujeta a dos tipos de presiones. De arriba hacia abajo se ejerce presión para que los documentos den forma e incluyan a los distintos mandatos del Banco. De abajo hacia arriba hay presión para que la programación dé cabida a los temas y proyectos que quieren incluir las distintas entidades del Banco y todo ello tiene lugar sin que inclusión de algunas entrañe la exclusión de otros, como ocurriría si se impusiera a la programación una restricción presupuestaria (en el costo o en el monto máximo de un crédito plurianual).

Cuadro 2.1. Ámbitos estratégicos prioritarios para la actividad del Banco

<p>El documento de programación de 1993 - Los objetivos consistían en: 1) ayudar al Gobierno a mejorar la situación social en un marco de crecimiento sostenible con equidad y 2) ayudar a consolidar las reformas económicas y a ampliar y modernizar la producción.</p>
<p>El documento de país de 1995 - La estrategia del Banco consistía, por lo tanto, en un componente a corto plazo y uno a largo plazo. El objetivo a corto plazo era apoyar la labor del Gobierno para restablecer la estabilidad macroeconómica. A mediano y largo plazo los objetivos eran: a) apoyar la labor del Gobierno para restablecer y mantener el crecimiento; b) establecer la infraestructura necesaria para un desarrollo eficiente del sector privado; c) aumentar la productividad agrícola y d) aumentar las cualificaciones de la fuerza de trabajo.</p>
<p>El documento de país de 1999 - Los objetivos eran: 1) reforzar el proceso de cambio estructural relacionado con la descentralización a fin de lograr un mayor desarrollo social, reducir la pobreza y promover un desarrollo regional más armonioso que fuera socialmente equitativo y geográficamente equilibrado; 2) promover la participación del sector privado en el crecimiento de la economía del país y 3) realizar en virtud de la estrategia diversos estudios y análisis para apoyar el diálogo con las autoridades y preparar un programa con el nuevo gobierno.</p>

- 2.8 El tercer objetivo fundamental de la programación consiste en hacer una completa descripción de toda la gama de productos operacionales del Banco. Los documentos recientes no sólo definen el programa de crédito sino que mencionan también las actividades de cooperación técnica, los proyectos pequeños, el FOMIN y la CII. Sin embargo, no están cabalmente integrados en la estrategia del Banco.

²⁸ Página 1 de los “Comentarios al borrador preliminar del documento de país, México. Preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo”, memorando de M. Pineda, SHCP, a J. Sánchez, COF/MEX, 29 de junio de 1995.

- 2.9 El cuarto objetivo fundamental de los documentos de programa consiste en situar el programa del Banco en el conjunto de las entidades de financiación del desarrollo. Ello ha mejorado pero los documentos no contienen una evaluación estratégica de las distintas competencias, ni indican las posibilidades de sinergia (positiva o negativa) entre la labor del BID y la de otras entidades²⁹.

²⁹ Según el Banco Mundial, "en algunos ámbitos como la educación, los caminos, el agua, la descentralización, el género y la reforma del sector financiero, los dos bancos funcionan en un marco de coordinación detallada y división del trabajo. En otros (desarrollo del turismo, gasoductos y grandes proyectos de electricidad), el BID realiza actividades pero no el Grupo del Banco Mundial. En otros (salud, fuentes alternativas de generación de electricidad y calidad del aire) en los últimos años ha realizado actividades el Grupo del Banco Mundial pero no el BID." Informe No. 22147-ME, Banco Mundial, mayo de 2001.

Cuadro 2.2 Tasa de previsión en la programación

Documento de programación de país 1993	Proyectos previstos y realizados				Previstos pero no realizados		No previstos pero realizados			
	Número	Título	Aprobación	Monto apr. (mill. US\$)	Programas	Monto	Número	Título	Aprobación	Monto aprob. (mill. US\$)
Educación	ME0170	Prog. educ. primaria	07/Dic/94	393	Educ. vocacional téc.					
	ME0041	Prog. ciencia y tecnol.	16/Dic/93	175	Capacitación laboral					
Agua y saneam.	ME0056	Agua potable y alcant. Guadalaj.	09/Mar/94	169	Apoyo sec. de salud					
Inversión social					PREDERUR-Golito		ME0051	Prog. des. municipal	23/Nov/94	500
					Dec. y des. regional rural					
					Invers. en riego y drenaje					
Productivos y otros					Apoyo pequeñas empresas		ME0127	Prog. des. turístico	10/Nov/93	150
					Apoyo empresas export.					
					Proyecto piloto microempr.					
					Prog. amb. CDS fronterizas					
					Ampl. y modern. carret. fed.					
					Mod. Puertos					
Documento de país 1995	Proyectos previstos y realizados				Previstos pero no realizados		No previstos pero realizados			
	Número	Título	Aprobación	Monto aprobado (mill. US\$)	Programas	Monto	Número	Título	Aprobación	Monto aprob. (mill. US\$)
Macroestabilidad	ME0126	Fortal. instituciones financieras	13/Dic/95	500			ME0059	Prog. apoyo CNBV	03/Dic/97	8
	ME0188	Reestruct. del sistema financiero	21/Jun/95	750						
	ME0227	Fortal. instituc. financieras II	14/Jun/00	250						
	ME0197	Desarrollo del ahorro interno	30/Oct/96	300						
Inversión social	ME0187	Servicios sociales esenciales	21/Jun/95	500	Prog. desarr. rural de Chiapas	100				
	ME0186	Capacitación laboral	18/Dic/96	250	Programa de salud	300				
	ME0185	Convers. producción rural	30/Oct/96	400	Programa de nutrición	200				
	ME0208	Desarrollo municipal II	20/Oct/99	800	Niños de la calle	15				
					Programa de vivienda	400				
Energía	ME0204	Desarrollo del sector de energía	10/Dic/97	23	Gas natural	400				
Agua y saneamiento	ME0150	Abast. nal. de agua y saneam.	16/Dic/98	310	Riego y desagüe II	200				
	ME0179	Saneam. en el Valle de México	04/Dic/96	365						
Educación	ME0052	Programa de educación rural	03/Dic/97	171						
Productivos y otros					Caminos rurales	200				
					Financ. privado para infraest.	100				
					Productividad agrícola	150				
					Carreteras federales	250				
					Prog. de corredores de transp.	100				
Documento de país 1999	Proyectos previstos y realizados				Previstos pero no realizados		No previstos pero realizados			
	Número	Título	Aprobación	Monto aprobado (mill. US\$)	Programas	Monto	Número	Título	Aprobación	Monto aprob. (mill. US\$)
Macroestabilidad	ME0117	Consolid. de instituc. financ. II	21/Jun/00	300						
Inversión social	ME0118	Mercados de trabajo II	12/Jul/00	200	Prog. de protección del gasto soc.	500				
	ME0137	Prog. de vivienda de bajo costo	13/Dic/00	505	Salud y seguridad ocupacionales	200				
	ME0213	Prog. de apoyo a PROCAMPO	08/Ago/01	500	Prog. mejoram. sector de la salud	200				
					Prog. centros atención perinatal	100				
					Prog. reforma asist. a la familia	400				
					Reforma serv. sociales en el D.F.	200				
Energía					Prog. trans. y dist. de electricidad	450				
Agua y saneamiento					Abastec. agua y ordenac. MZVM	690				
					Agua y saneamiento rurales II	300				
Productivos y otros					Programa de rehabilitación vial	500				
					Fin. priv. existencias de cereales	200				
* Con exclusión de los proyectos de PRI, los de cooperación técnica, los del FOMIN y los proyectos para la pequeña y mediana empresa.				6.861 :	Importe total	6.155 :	Importe total	Importe total: 658		

MEMORANDO

DP 1995

DP 1999 +/-

	% Número de proyectos	% Valor en dólares	% Número de proyectos	% Valor en dólares
Previstos y realizados	50	66	27	29
Previstos y no realizados	50	34	73	71
Reales como proporción del programa total de crédito propuesto	54	66	27	29

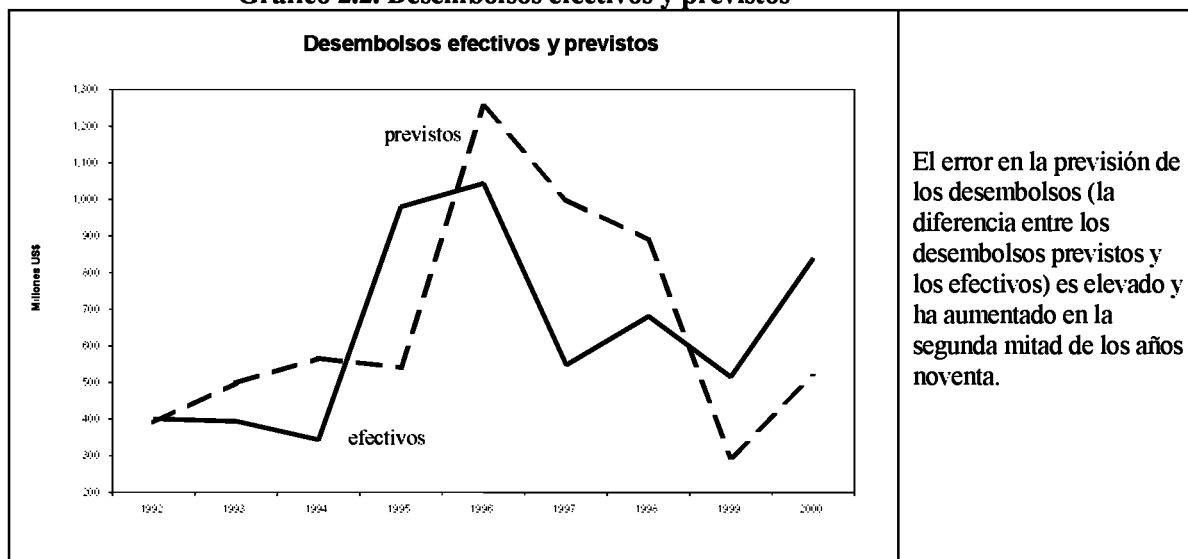
/+ se presenta como estrategia de transición; datos hasta fines de 2000 salvo en el caso del proyecto ME0213 incluido en la primera columna.

- 2.10 El quinto objetivo fundamental de la programación consiste en hacer una previsión oficial del programa de préstamos subsiguientes (véase el cuadro 2.2). En el cuadro hay tres columnas: proyectos incluidos en el documento de país que fueron aprobados; proyectos mencionados en el documento de país que no fueron aprobados; proyectos que no estaban en el documento de país pero fueron aprobados. En primer lugar, los datos del cuadro indican que la tasa de previsión ha bajado. En segundo lugar, también indican que la categoría de proyectos “no previstos pero realizados” prácticamente no incluye ninguno lo que refleja las restricciones impuestas por el proceso presupuestario del país³⁰. Además, el memorando incluido con el cuadro indica que han bajado tanto las tasas agregadas de previsión (esto es, la categoría de “proyectos previstos y realizados” como porcentaje del total de préstamos propuesto) como el programa indicativo total de préstamos incluido en el documento del país con respecto a los préstamos efectivos. De esta manera, ha bajado la proporción en que se ha concretado la intención de la programación desde el punto de vista de los proyectos aprobados³¹. Lo mismo ha ocurrido en cuanto a los desembolsos (en el gráfico 2.2 se indican los desembolsos efectivos y los previstos) y el error en la previsión no sólo es considerable sino que ha aumentado.

³⁰ La previsión y la flexibilidad para actuar en caso de acontecimientos imprevistos en cierto modo se excluyen una a la otra. Evidentemente, la intención de la programación, incorporada en la de 1993, quedó desbaratada en razón de la crisis imprevista de 1995. Sin embargo, ha habido una crisis económica al final de cada sexenio desde los años setenta (que se evitó únicamente en el año 2000), con lo que constituye una omisión evidente que no se tenga en cuenta en los documentos de programación esa posibilidad. Tampoco se tiene en cuenta la evolución del precio internacional del petróleo y de la economía de los Estados Unidos a pesar de sus efectos para la economía mejicana y, por lo tanto, para la cartera real y propuesta de proyectos del Banco.

³¹ Hay que observar sin embargo que el documento de 1999 había sido presentado en la forma de “estrategia de transición” y ha transcurrido muy poco tiempo; sin embargo, 2001 es el último año de ese ciclo de programación y el Banco está preparando un nuevo documento de país que se ha de presentar para fines de 2001.

Gráfico 2.2. Desembolsos efectivos y previstos



Fuente: OVE, utilizando la base de datos del LMS y la predicción anual de COFIME.

El error en la previsión de los desembolsos (la diferencia entre los desembolsos previstos y los efectivos) es elevado y ha aumentado en la segunda mitad de los años noventa.

- 2.11 La evaluación del programa del país tropieza con el obstáculo de que no haya en los documentos de programación un marco de resultados ni haya un informe adecuado sobre la marcha de los proyectos en un determinado ciclo del programa. No se señala cuáles serán, a juicio del Banco o del país, los resultados (el efecto para el desarrollo) de las medidas propuestas y ello hace prácticamente imposible evaluar la eficacia del programa del Banco ya que no se puede discernir la intención. Los documentos de país no constituyen la exposición de un acuerdo negociado con el Gobierno acerca de los problemas de desarrollo a los que el Banco debería (o no) hacer frente y los resultados que cabe esperar dentro del marco cronológico de que se trate³². El esquema de diálogo instituido en documentos recientes dista mucho de aproximarse a un marco de resultados de esa índole. Un acuerdo incluiría parámetros, que sirven para determinar cuán grave es el problema y para fijar expectativas razonables de subsanarlo. Un sistema de esa índole se ajustaría a lo acontecido en México. El nuevo sistema de evaluación del desempeño en el país (SED, instituido en 1997) comprende la utilización de indicadores de desempeño por conducto de contratos de resultados con entidades presupuestarias (SHCP y SECODAM) y entidades de gasto con el objetivo de evaluar la eficacia y los efectos sociales del gasto público y, por lo tanto, la eficacia de esos objetivos programáticos³³.

³² En las directrices actuales para los documentos de país no se encuentra un "acuerdo" de esa índole. En la "Nota Metodológica de las Estrategias del País" OVE, octubre de 2001, se recomienda incluir uno.

³³ Véase OECD Economic Surveys. México, julio 2000.

- 2.12 La evaluación del programa del país tropieza también con el obstáculo que significa la inexistencia de un sistema de preparación de informes sobre la marcha de esos programas. Eso se debe en parte a que los informes de las misiones de programación no fueron concebidos ni preparados como informes anuales de la marcha del ciclo de tres a cuatro años del documento del país y a la falta de un informe oficial sobre la marcha de los proyectos³⁴. En documentos de país recientes hay una sección en que se evalúa la estrategia anterior y hace muy poco tiempo el proyecto de un país fue presentado por primera vez al Directorio junto con la actualización del documento de ese país. En todo caso, una rápida comparación de ellos con los informes sobre la marcha de la programación en el Banco Mundial indica cuán deficientes son.

³⁴ Existe un sistema de esa índole en el Banco Mundial; en el caso de México véase: Country Assistance Strategy Progress Report of the World Bank Group for the United States of Mexico, mayo de 2001. No. 22147-ME, y del 13 de mayo de 1994. No. 13008-ME.

3. LA CARTERA DEL BANCO

- 3.1 El presente capítulo obedece al propósito de evaluar la eficiencia en la ejecución mediante un examen de las pautas agregadas de aprobación y desembolso. En los años noventa, el programa del BID en México comprendía préstamos por un valor de US\$9.500 millones (38 proyectos), operaciones de asistencia técnica (CT) por un valor de US\$56,5 millones (94 operaciones) y 57 productos no financieros³⁵. Se trata de una proporción pequeña del total de proyectos aprobados por el Banco (4%) y del valor total de esos proyectos (14%). De hecho, las operaciones de préstamo aprobadas por el Banco en México suman en promedio cuatro por año³⁶. Desde el punto de vista de México, tanto las aprobaciones como los desembolsos son mínimos cualquiera que sea la forma en que se midan, en total o por sector³⁷.
- 3.2 En el presente capítulo analizamos la cartera de cuatro maneras. En primer lugar, analizamos las corrientes financieras agregadas para tratar de responder dos interrogantes: habida cuenta de que el BID es una fuente de financiación relativamente más económica que las fuentes privadas, ¿por qué México no le pide más préstamos y por qué los préstamos que recibe del Banco equivalen únicamente a la mitad de los que recibe del Banco Mundial? En segundo lugar, desagregamos la cartera del Banco por sector, instrumento y “sinergia”, esto es, cooperación con otros bancos multilaterales de desarrollo y entidades bilaterales. En tercer lugar examinamos el desempeño de la cartera y lo curioso en este caso es que ese desempeño es más o menos equivalente a la media en el Banco y no es sistemáticamente mejor a pesar de la gran capacidad administrativa y técnica del Gobierno de México y de la participación en la ejecución de los proyectos de los bancos mejicanos de desarrollo, NAFIN y BANOBRAS, así como de una activa representación en el país. Más aún, el desempeño es peor hoy que a principios de los años noventa. En cuarto lugar, examinamos las autoevaluaciones del Banco (a mitad de período y *ex post*), de las que hay pocas.

³⁵ A menos que se indique otra cosa, en la presente sección se hace referencia a las sumas aprobadas en cifras brutas. Si se convierten en cifras netas, esto es, descontadas las cancelaciones, la cifra es de US\$8.900 millones. En el anexo I, que se puede consultar en la página de OVE en la red, se incluye información sobre las cancelaciones a nivel de proyecto.

³⁶ Las aprobaciones anuales sumaron tres si se excluyen los préstamos en apoyo de reformas de política y dos y media si se excluyen tanto esos préstamos como las operaciones de PRI/BID.

³⁷ Esta insignificante corriente financiera da a entender que el poder de negociación que tiene el Banco en su relación con México es escaso.

A. Corrientes financieras

- 3.3 El gráfico 3.1 indica las sumas aprobadas por año y las corrientes de efectivo tanto en el caso del BID como en el del Banco Mundial³⁸. Surgen los datos siguientes. En primer lugar, las sumas aprobadas tienen un claro patrón cíclico: bajan a principios de los años noventa (en que había una gran entrada de capital y una reducción de la deuda pública), suben en 1995-1996 (tras la crisis económica), bajan una vez más a un mínimo en 1998 y suben en forma constante después. En segundo lugar, las corrientes financieras netas (desembolsos menos amortización del principal y los intereses) han ido de cero a cifras apenas negativas salvo en el periodo de crisis, 1995-1996, en que cobraron un claro signo positivo. En tercer lugar, la pauta de las aprobaciones es similar a la del Banco Mundial si bien (con la excepción de los años 1995-1996 y 2000) los montos aprobados por año por el BID tienen un valor equivalente a entre una tercera parte y la mitad de los del Banco Mundial. Sin embargo, a partir de 1998 las sumas aprobadas al año por el Banco Mundial bajan sistemáticamente mientras las del Banco aumentan sistemáticamente³⁹. Por último, a diferencia del BID, la corriente financiera neta anual del Banco Mundial ha tenido un signo cada vez más negativo. Las diferencias entre las pautas de las corrientes financieras netas reflejan el servicio de la deuda de los préstamos del Banco Mundial, de valor mucho más alto en comparación con el BID y en su mayor parte préstamos para reformas de política durante los años ochenta, junto con los límites máximos de los préstamos del Banco Mundial.
- 3.4 En el decenio de 1990 los préstamos del BID fueron mucho mejores, desde el punto de vista del país y en términos puramente financieros, que las emisiones corrientes de deuda en condiciones de mercado. El margen se está reduciendo, sin embargo, desde que la deuda del país obtuvo una calificación de primera calidad⁴⁰. Habida cuenta de que la estrategia declarada por México en cuanto a la deuda consiste en “reducir el costo de la financiación de la deuda pública y lograr vencimientos a más largo plazo de manera de reducir la vulnerabilidad de México en las crisis externas”⁴¹, se plantea el interrogante de por qué México no recurre en mayor medida al BID para atender una determinada necesidad de financiación en cifras brutas.

³⁸ En todo este informe se hacen comparaciones entre el BID y el Banco Mundial porque éste constituye una referencia obvia. En todo caso, hay que interpretar con cautela estas comparaciones porque puede haber importantes diferencias entre los recursos presupuestarios y humanos asignados a sus respectivos programas en México. Hay que observar que el sistema de registro cronológico (TRS) del Banco no indica las horas hombre ponderadas según los sueldos.

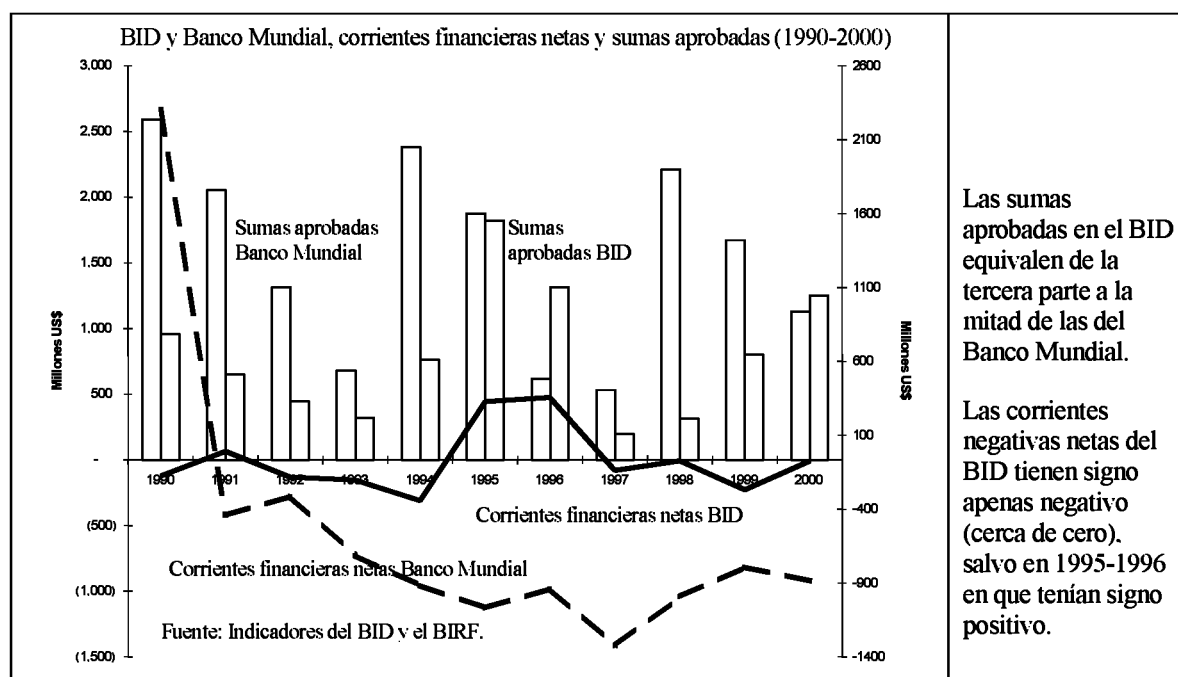
³⁹ Estas tendencias se mantienen en 2001, año en que el BID aprobó 1.100 millones de dólares y el Banco Mundial 860 millones.

⁴⁰ La comparación de los costos se basa en los márgenes de los instrumentos de deuda emitidos por México (emisiones de bonos no mejorados) derivados de una subserie de índices EMBI + (preparado por J. P. Morgan) que incluye únicamente deuda emitida por entidades mejicanas.

⁴¹ Véase Carta de Intención, 15 de junio de 1999, FMI.

Gráfico 3.1. Sumas aprobadas y corrientes financieras netas

3.5 La respuesta se encuentra en la interacción de factores institucionales, de demanda



y de oferta. Sobre la base de entrevistas con funcionarios de gobierno de la SHCP, NAFIN, BANOBRAS y algunas entidades de ejecución (CNA, FIDE, Secretaría del Trabajo y CNBV entre otras) se formularon las siguientes hipótesis. Desde el punto de vista de la demanda hay cuatro explicaciones complementarias, además de la incertidumbre que entrañan los préstamos del BID, desde el punto de vista de las aprobaciones y los desembolsos, en comparación con la emisión de bonos. En primer lugar, la SHCP tiene una política defacto por la cual el monto de las corrientes financieras netas de cada entidad de crédito equivale a cero. Se mantienen de esta manera los patrones de endeudamiento de la crisis de la deuda de principios del decenio de 1980, en que México contrató grandes empréstitos del Banco Mundial. México, a medida que procede al servicio de la deuda, vuelve a contratar préstamos del Banco Mundial para mantener las corrientes financieras netas de ese Banco tan cerca de cero como lo permitan los límites del Banco en cuanto al monto de los préstamos pendientes. Habida cuenta de que la financiación del Banco Mundial y la del BID se sustituyen una a la otra y de que existe un límite máximo para lo que México quiere pedir en préstamo a bancos multilaterales de desarrollo, el BID queda excluido.

3.6 En segundo lugar, la financiación del BID no significa ninguna ventaja para los ministerios porque reciben de la SHCP los mismos desembolsos presupuestarios

cualquiera que sea la forma en que ésta financie los desembolsos; la financiación del BID en cambio les significa desventajas porque tienen que aceptar procedimientos adicionales y restricciones en cuanto a sus gastos⁴². A cambio de las desventajas reciben asistencia técnica del BID pero muchas veces no la quieren, habida cuenta de la capacidad que tienen en comparación con la del BID⁴³. Hay para los ministerios una política óptima de mantener, en épocas de normalidad, líneas abiertas de comunicación y relación a las que puede recurrirse extensamente en tiempos de emergencia cuando hay pocas fuentes alternativas de financiación. En virtud de esa estrategia, la SHCP utiliza los fondos recibidos del BID para programas en que asigna mayor importancia a la continuidad, de manera de que queden exentos de los avatares de los recortes del gasto público. Es sorprendente, por lo tanto, determinar que, de hecho, la volatilidad del gasto primario público en comparación con la financiación del BID equivale a dos tercios más que la volatilidad del gasto primario total (40% en comparación con 24%) y que los desembolsos son procíclicos, como se observa en el cuadro 3.1.

Cuadro 3.1. Volatilidad del gasto primario (%) \+

	Gasto primario total	Desembolsos del BID por concepto de proyectos de inversión	Desembolsos del BID por concepto de préstamos para proyectos de inversión (con exclusión de préstamos no tradicionales) *
Volatilidad \+	24	40	37
Procíclico \^	N/R	0.56	0.56

* ME-0187, ME-0186, ME-0208, ME-0118: \+ Coeficiente de variación: \ Coeficiente entre el gasto primario y los desembolsos del BID (a partir de una regresión con una variante ficticia para 1995) con un coeficiente positivo que indica una pauta procíclica. Habida cuenta de que la muestra es reducida, estas cifras evidentemente no son más que indicativas.

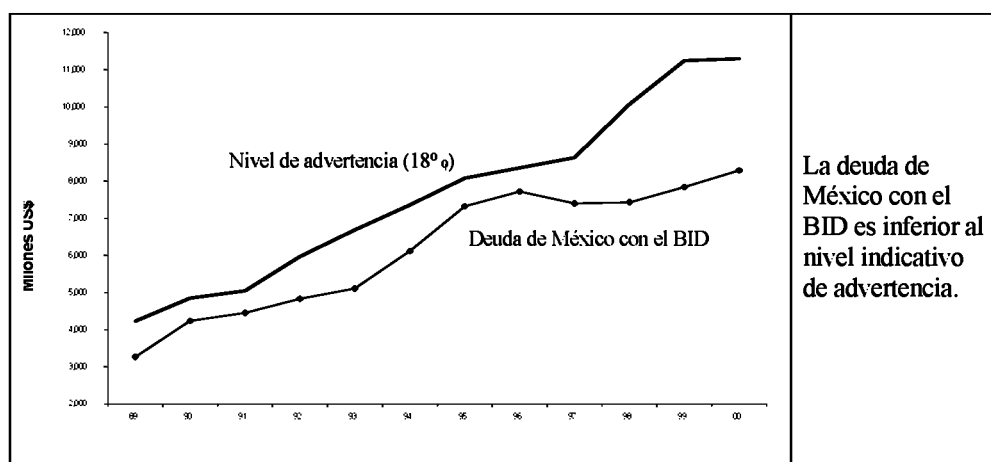
3.7 *En tercer lugar, se aduce que el BID tiene una menor oferta de instrumentos de crédito en comparación con el Banco Mundial y que la representación del Banco Mundial tiene más autoridad que la del BID para tomar decisiones sobre adquisiciones y de otra índole. Así, es más difícil determinar los estrangulamientos y los factores de resistencia, tanto burocráticos como de personal, en el caso de los*

⁴² Desde el punto de vista del ministerio, las desventajas no tienen necesariamente que ver con el desarrollo ni ser financieras ni se limita el concepto al BID. Lo mismo es aplicable al Banco Mundial. Muchas de las cargas administrativas adicionales que se imponen al trabajar con instituciones financieras internacionales tienen que ver con las normas de éstas en ámbitos tales como las adquisiciones, las salvaguardias ambientales y las consultas con los interesados, que tienen gran justificación desde el punto de vista del desarrollo, pero evidentemente se consideran obstáculos adicionales a los que imponen los recursos recibidos de la SHCP.

⁴³ Constituye una clara excepción el proyecto del Banco sobre modernización laboral, en que la asistencia técnica y la flexibilidad en el diseño contrarrestaron el factor negativo. Entrevista con Ruth G. Ornelas, STPS, 22 de junio de 2001.

proyectos del BID que en el de los del Banco Mundial⁴⁴. En cuarto lugar, cuando un proyecto necesita más insumos técnicos que los que pueden proporcionar los ministerios sectoriales, tanto ellos como la SHCP prefieren el Banco Mundial al BID. El BID, según los funcionarios de gobierno entrevistados, parece tener menor capacidad analítica y, por lo tanto, prepara e impulsa programas menos innovadores.

Gráfico 3.2. Deuda de México con el BID y nivel de advertencia respecto de la deuda pendiente



Fuente: Informes anuales del BID, FMI, artículo IV, diversos años.

3.8 Desde el punto de vista de la oferta, el nivel relativamente más reducido del programa del BID en México podría explicarse por el hecho de que el monto de las aprobaciones para ese país se aproxima al nivel oficioso de advertencia respecto del monto de la deuda con el Banco⁴⁵. Según el gráfico 3.2, la deuda de México era

⁴⁴ Hay que observar que, si bien la representación del Banco Mundial fue establecida en 1996, no parece haber habido en los años noventa una interrupción de la pauta de las aprobaciones y los desembolsos del BID. En todo caso, lo esencial es que, al establecerse la representación del Banco Mundial, que tiene más flexibilidad para las adquisiciones que la rígida representación del BID, este último ha perdido el margen que haya tenido respecto del Banco Mundial. Sin embargo, hay indicaciones en el sentido de que la representación del Banco Mundial será cerrada.

⁴⁵ El Banco no tiene límites obligatorios respecto de los préstamos pendientes en cada país. El Directorio jamás aprobó la propuesta de esos límites que figuraba en el documento BN-1835 de 1994. En todo caso, las directrices para el documento del país recomiendan que éstos incluyan coeficientes básicos respecto de la deuda con el Banco: préstamos a un país determinado, menos del 18%; servicio de la deuda al Banco y servicio de la deuda total, menos del 30%; servicio de la deuda al Banco como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios, un máximo del 8%. El gráfico indica únicamente el 18% ya que constituye el criterio común a los distintos coeficientes de riesgo, habida cuenta de que los demás están muy por debajo de los toques.

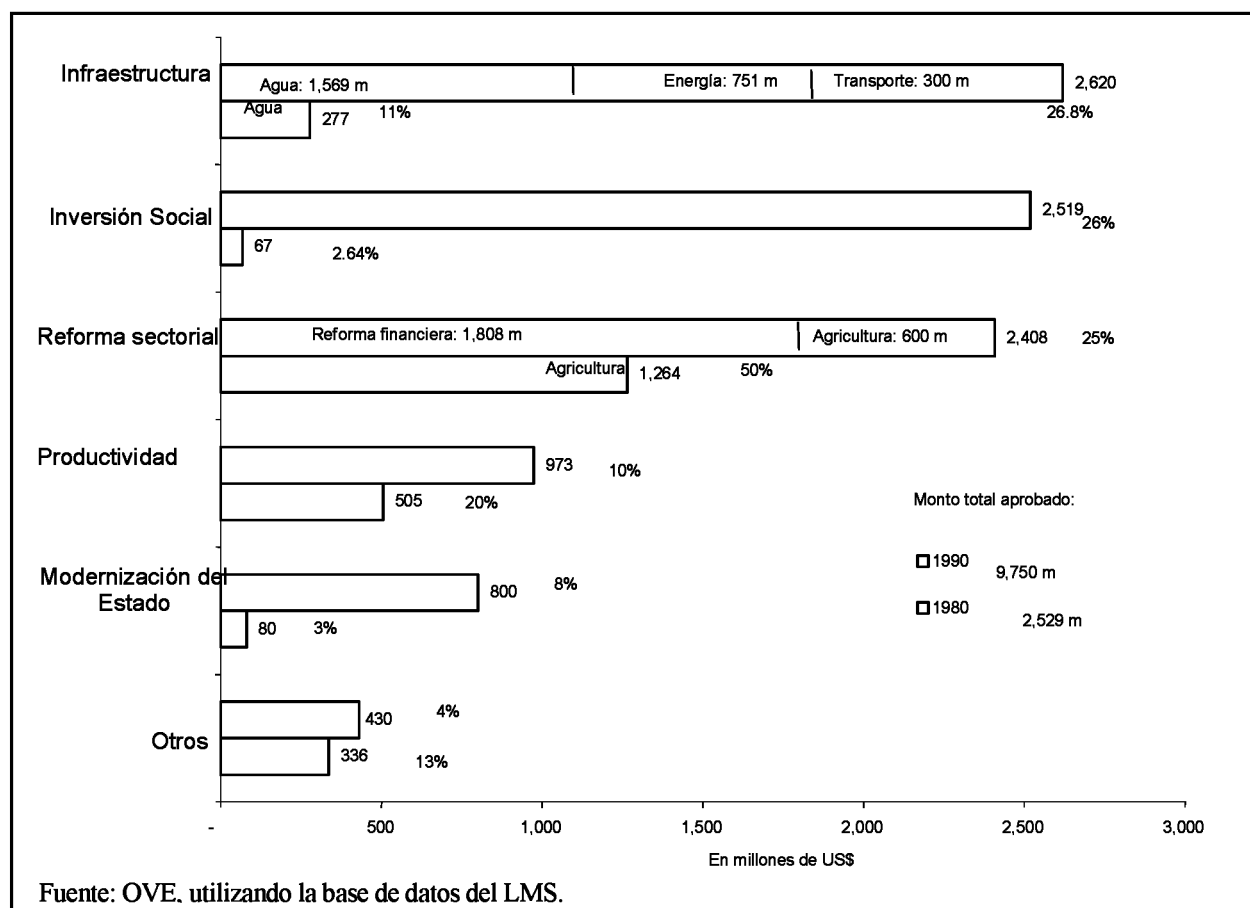
inferior al nivel de advertencia del 18%. Otra posibilidad consiste en que tal vez el BID no promueva activamente su programa; suele decirse, en la inevitable comparación con el Banco Mundial, que el BID es excesivamente cauto.

- 3.9 *En última instancia, desde el punto de vista del organismo de ejecución, la financiación del BID es desventajosa en razón de las obligaciones de procedimiento que conlleva y son pocos los beneficios compensatorios que ofrece. Los ministerios no obtienen de los préstamos del BID ni un aumento del presupuesto ni, en general, insumos técnicos útiles. Esto plantea la cuestión del sentido de identificación con los proyectos. Debido a que el Banco desarrolla en conjunto con la SHCP, y que ésta lo revisa, parecería a primera vista que dicho programa refleja cabalmente los deseos del país.*

B. Pautas en la cartera: instrumentos, sectores y sinergias

- 3.10 Los préstamos en el curso del período pueden definirse de diversas maneras: según la composición sectorial, según el tipo de instrumento de préstamo, el Grupo del BID, y según haya o no financiación conjunta con otras entidades multilaterales o bilaterales.

Gráfico 3.3. Sumas totales aprobadas por sector en los decenios de 1980 y 1990



3.11 En el gráfico 3.3 se encuentra la composición sectorial de las sumas aprobadas por el Banco en los años ochenta y noventa⁴⁶. Las sumas aprobadas en total en los años noventa fueron 3,8 veces mayores que en el decenio precedente y el Banco inició actividades en nuevos ámbitos: el sector financiero, la modernización del Estado (principalmente en el plano subnacional) y la energía (principalmente en el sector privado). La inversión social fue el sector a que correspondió el mayor aumento. Las prioridades sectoriales *ex post*, indicadas por la proporción de sumas aprobadas en total para cada sector, fueron las siguientes: infraestructura 27%, social 26%, reforma sectorial 25%, productividad 10%, modernización del Estado 8% y otros 4%.

⁴⁶ En el presente documento no se utilizan las clasificaciones sectoriales oficiales del Banco, que constan de 20 categorías separadas. Véase en el anexo 1 la clasificación empleada en el presente documento.

- 3.12 Las operaciones pueden clasificarse de otra manera según el tipo de instrumento (véase el gráfico 3.4)⁴⁷. La combinación de instrumentos es importante porque da una indicación del grado en que se utilizan plenamente los instrumentos del Banco y porque en las conversaciones con funcionarios de gobierno suelen mencionar su preferencia por los préstamos sectoriales o los préstamos privados (PRI/BID) en lugar de los préstamos de inversión tradicionales del Banco. En los años noventa se concedieron siete préstamos para reforma de política, que constituyen una cuarta parte de la suma aprobada en total; esos préstamos fueron aprobados en tres subperiodos, 1990-1991, 1995-1996 y 2000, y estaban concentrados en los sectores financiero y agrícola. Hubo siete operaciones con el sector privado, todas en el sector de la energía. Si bien representaban únicamente el 4% (con exclusión de los préstamos “B”)⁴⁸ de la suma total aprobada para México, representaban el 13% de las operaciones del PRI/BID (19% del valor total aprobado), que habían comenzado en 1995. Es interesante observar que, de los nueve préstamos para el sector energía aprobados por el Banco en los años noventa, únicamente dos no eran préstamos PRI/BID⁴⁹. Si a los préstamos para el sector privado y a los préstamos para reformas de política se suman instrumentos similares desde el punto de vista del desembolso (crédito global, préstamos en múltiples etapas, préstamos híbridos y préstamos para inversión de diseño no tradicional), las sumas aprobadas representaban casi el 50% del total⁵⁰.

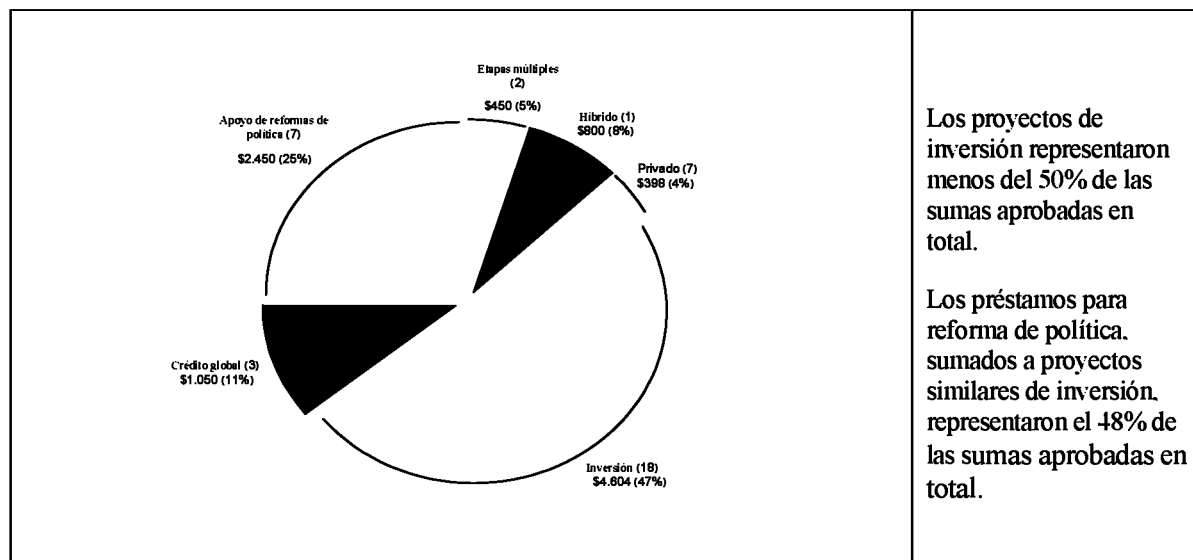
⁴⁷ El Banco clasifica los instrumentos en 19 categorías en las cuales los más comunes, los préstamos para inversión, están clasificados como especiales. Véanse las categorías e instrumentos en el Banco en <http://manuals.iadb.org/codes/codesect.htm>.

⁴⁸ Un préstamo “B” es un préstamo sin posibilidad de recurso concedido por una institución comercial o de otra índole para una operación con el sector privado financiada por el Banco por conducto de un acuerdo de participación con el Banco. En esta modalidad de cofinanciación, el préstamo “B” se combina con un préstamo “A” financiado directamente por el Banco, que hace las veces de prestamista titular respecto del monto total del préstamo. Suele llamarse también crédito en consorcio o en participación.

⁴⁹ El último préstamo del Banco Mundial tuvo lugar en 1990 y, posteriormente, el Banco se retiró del sector. Según la evaluación de OED, “el Banco se ha abstenido correctamente de hacer nuevos préstamos al sector de la energía”. Véase México: Country Assistance Evaluation, noviembre de 2000, borrador, OED.

⁵⁰ Los préstamos para reformas de política se desembolsan contra la adopción de medidas de política, no requieren fondos de contrapartida y su magnitud no está determinada por el costo de las medidas a que se refieren. Los préstamos de inversión requieren fondos de contrapartida, se desembolsan contra los gastos de contrapartida y su magnitud, respecto de una determinada relación de gastos del BID en el país, queda fijada por el costo de las medidas que se financian con el préstamo. Sin embargo, se espera que los préstamos para reformas de política se desembolsen con mayor rapidez que los préstamos para inversión.

Gráfico 3.4. Sumas brutas aprobadas por instrumento



Fuente: OVE, utilizando la base de datos del LMS.

- 3.13 Los demás miembros del Grupo del BID son el FOMIN y la CII y hay otros dos instrumentos del Banco, los pequeños proyectos y las operaciones de cooperación técnica. Las sumas totales aprobadas por concepto del FOMIN, pequeños proyectos y operaciones de cooperación técnica⁵¹ se resumen en el gráfico 3.5. La cooperación técnica en los sectores de la productividad y la inversión social representó alrededor del 61% del total de esas operaciones. La CII realizó 15 operaciones por un monto total de US\$114,8 millones, con inclusión de US\$6,3 millones en capital. El total se distribuyó entre sociedades anónimas (28%), intermediarios financieros (21%) y fondos de capital privado (51%) para objetivos que, en este nivel de agregación, no parecen relacionados con el programa del Banco.
- 3.14 Pasemos a referirnos por último a la sinergia (o falta de sinergia) entre los distintos bancos multilaterales de desarrollo y las entidades bilaterales. La colaboración entre el BID y el Banco Mundial en operaciones que no sean para reformas de política ha

⁵¹ No incluye operaciones de cooperación técnica regional o cofinanciadas.

sido escasa⁵² y ello obedece básicamente a que, como cuestión de política, el Gobierno prefiere que los dos bancos multilaterales de desarrollo trabajen en distintos ámbitos tanto en la dimensión sectorial como en la geográfica. Los funcionarios de gobierno suelen quejarse de que las diferencias en los procedimientos de las dos entidades hacen más difícil la labor de los organismos de ejecución y aumentan su carga administrativa. A principios de los años noventa tuvieron lugar operaciones cofinanciadas para el ajuste y, así, el Banco autorizó un préstamo para reformas de política conjuntamente con el Banco Mundial (1990-92) y lo mismo ocurrió en la crisis de 1995-96⁵³. También hubo casos de financiación conjunta con el EXIMBANK del Japón y la OECF⁵⁴. En los años noventa, hubo en el país tres programas del FMI, un servicio ampliado del Fondo para el período 1989-1993 y dos programas de acuerdo de derechos de giro de febrero de 1995 a febrero de 1997 y de agosto de 1999 a noviembre de 2000. Los préstamos cofinanciados o los préstamos paralelos con el Banco Mundial plantean la cuestión de la atribución y la respuesta es previsible: “En la mayoría de los casos, el Banco Mundial ha estado a la cabeza en esas operaciones. El BID proporcionó un apoyo financiero adicional importante y a veces prestó atención especial a algunos aspectos de las operaciones ...”⁵⁵.

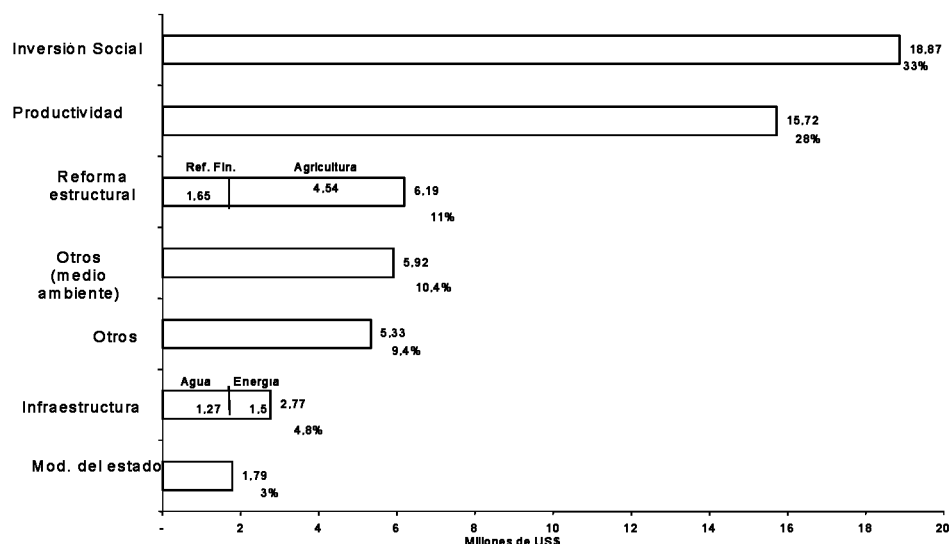
⁵² Hubo cuatro proyectos de inversión cofinanciados: transmisión y distribución, 1990, abastecimiento de agua y saneamiento, 1992, riego, 1992, y servicios sociales, 1995. Esta lista, sin embargo, no indica la relación simbiótica que hay entre las dos entidades; por ejemplo, algunas operaciones financian la misma partida presupuestaria o el mismo programa en el país (educación primaria) pero se centran en zonas geográficas distintas o un banco deja de aportar fondos para una partida presupuestaria, pero el otro comienza a hacerlo básicamente en la misma (modernización laboral).

⁵³ El primer grupo consistía en un préstamo para caminos, transportes y telecomunicaciones y un préstamo para el sector agrícola. El segundo incluía un préstamo para el ajuste en el sector financiero y un préstamo para instituciones de ahorro contractual.

⁵⁴ Con el EXIMBANK, en 1995 se proporcionó financiación conjunta para la consolidación institucional de NAFIN. Con la OECF, el BID financió en 1996 el programa de saneamiento en el Valle de México.

⁵⁵ Véase la nota 16 en “Mexico: Country Assistance Evaluation”, noviembre de 2000, borrador, OED.

Gráfico 3.5. Sumas totales aprobadas por sector y por concepto del FOMIN, pequeños proyectos y cooperación técnica (1990-2000)



Fuente: OVE, utilizando la base de datos del LMS.

C. Marcha de la ejecución

- 3.15 La marcha de la ejecución de la cartera del Banco en México corresponde aproximadamente a la media en el Banco y ello contrasta con las expectativas a priori de que los proyectos en México deberían ser sistemáticamente mejores que esa media. La SHCP desempeña un papel dominante en la selección de proyectos. Por lo tanto, cabe presumir que debería dar a esos proyectos prioridad en las asignaciones presupuestarias y no procedería entonces mencionar la “falta de fondos de contrapartida” para explicar la lentitud en el desembolso. Además se utilizan casi exclusivamente agentes financieros (dos bancos de fomento: NAFIN y BANOBRAS) que participan activamente en las negociaciones de los proyectos y se aseguran de que se apliquen los procedimientos del Banco en la etapa de ejecución. La participación de esos agentes, habida cuenta de que tienen un conocimiento práctico de los procedimientos del Banco⁵⁶, debería reducir la primera etapa de la curva de aprendizaje de las entidades de ejecución y facilitar los desembolsos. Alrededor del 92% de los préstamos son administrados por conducto de los dos bancos nacionales de fomento (del monto total aprobado en los años

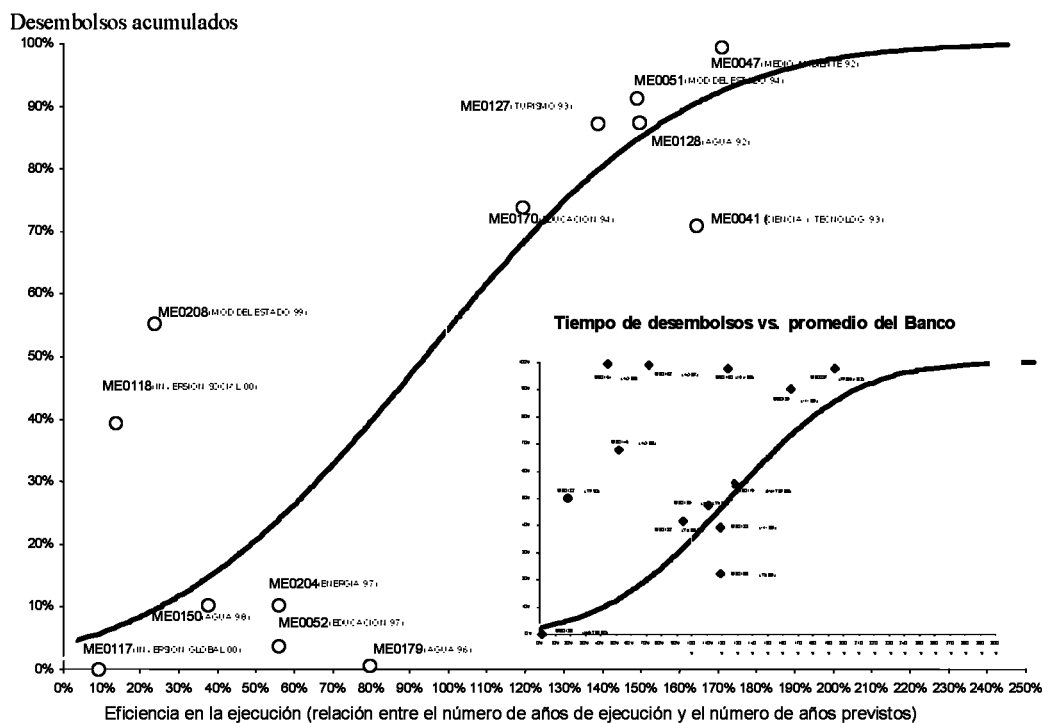
⁵⁶ Los agentes financieros constituyen una ventaja considerable para la función de supervisión de la SHCP y desde el punto de vista del traspaso a ellos de los costos de regulación. Sin embargo, su posible función en la ejecución podría mejorarse de manera de evitar que se limitaran simplemente a recibir y enviar documentos.

noventa, NAFIN administró el 50% de los recursos, Banobras el 42%, el sector privado el 5% y otros el 3%)⁵⁷.

- 3.16 En el gráfico 3.6 se compara el perfil de desembolsos de los proyectos activos de inversión en México y la media en el Banco. Se compara la proporción de los fondos desembolsados para un proyecto con la proporción del tiempo previsto para la ejecución que ha transcurrido. La curva en “S” indica la pauta media del Banco: los proyectos comienzan con lentitud y luego se desembolsan con mayor rapidez antes de hacerlo de nuevo con lentitud al final de su vigencia. Cabría esperar que México estuviera en la parte noroeste, por encima de los resultados medios. Sin embargo, por el contrario, los proyectos comienzan con mayor lentitud y se desembolsan con mayor rapidez a medida que se acercan a su terminación. Además, la marcha de la ejecución es peor hoy que a principios de los años noventa (véase el recuadro en el gráfico 3.6): en el año 2000 un 54% de los proyectos activos estaban en la parte noroeste, en comparación con un 77% en 1990.

⁵⁷ Ambos bancos de fomento han sido objeto de actividades de fortalecimiento institucional del BID y la financiación fue incorporada en proyectos dispersos.

Gráfico 3.6. Perfil de los desembolsos y tiempo que se demoran los desembolsos en comparación con la media en todo el Banco en 2000*



* El gráfico excluye las operaciones para reforma de política, las del PRI, las de pequeños proyectos, las de cooperación técnica y las del FOMIN y la CII.
Fuente: OVE, utilizando la base de datos del LMS.

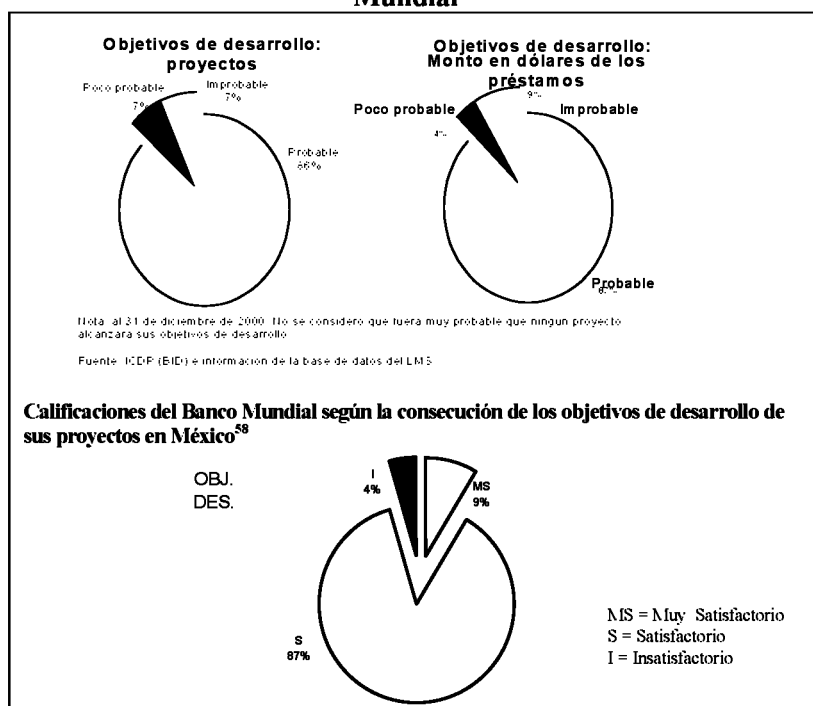
- 3.17 La impresión de que el desempeño de la cartera no es superior a la media queda confirmada en el cuadro 3.2 y el gráfico 3.7, en que figura un resumen sobre la base de los informes de ISDP y del sistema PAIS administrado por ROS. Según el sistema de seguimiento en el Banco, es marginalmente más “probable” que los proyectos en México alcancen sus objetivos de desarrollo que la media del Banco y lo mismo ocurre en cuanto a que hayan de recibir una calificación “satisfactoria” respecto de la marcha de la ejecución. Constituyen otros parámetros las calificaciones del Banco Mundial (véase el gráfico 3.7) de sus proyectos en México. La proporción de proyectos del Banco Mundial que alcanzan sus objetivos de desarrollo es levemente superior a la del BID, 96 y 86% respectivamente.

Cuadro 3.2. Indicadores de los proyectos en ejecución relativos a los objetivos de desarrollo y a la marcha de la ejecución
(Porcentaje)

	Probabilidad de que alcancen su objetivo de desarrollo				Calificación de la marcha de la ejecución				
	MP	P	PP	I	Total	MS	S	I	MI
México	0	88	6	6	16	0	87	13	0
Banco	13	75	10	2	497	4	72	23	1

MP: Muy probable; P: Probable; PP: Poco probable; I: Improbable; MS: Muy satisfactoria; S: Satisfactoria; I: Insatisfactoria; MI: Muy insatisfactoria. Datos al 21 de noviembre de 2001.

Gráfico 3.7. Desempeño de los proyectos según los objetivos de desarrollo: BID y Banco Mundial



- 3.18 Si se observa el historial de los distintos préstamos activos en la clasificación del Banco de proyectos problemáticos o en riesgo en 2001, el panorama es un poco más desconcertante. El 25% de la cartera actual está clasificada entre los proyectos en riesgo y con problemas. De los cuatro préstamos, dos han estado en esa categoría durante los tres últimos años (véase el cuadro 3.3). Es desconcertante que un proyecto esté año tras año calificado de proyecto en riesgo o problemático ya que se supone que esa calificación sirve de señal de advertencia para adoptar medidas

⁵⁸ El Banco Mundial utiliza un sistema similar para calificar sus proyectos. Tras el examen anual del desempeño de la cartera en el año fiscal 94, se instituyó un sistema con letras (MS: Muy satisfactorio, S: Satisfactorio, I: Insatisfactorio, MI: Muy insatisfactorio) para clasificar la marcha de la ejecución y los objetivos de desarrollo. Fuente: Mexico's Country Assistance Strategy, mayo de 2001. Sin embargo, la práctica puede ser distinta entre los dos Bancos ya que tal vez los datos no sean estrictamente comparables.

correctivas⁵⁹. En la evaluación del programa en un país, como la presente, el hecho de que se repita esa calificación advierte de la necesidad de un análisis detallado.⁶⁰

Cuadro 3.3. Proyectos actualmente calificados por ROS de “en riesgo” o “problemáticos” (al 21 de noviembre de 2001)*

	Título	Monto asignado	Sector	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ME0041	Programa de ciencia y tecnología	173	CT	Normal	Normal	Normal	En riesgo	En riesgo	En riesgo
ME0170	Programa de educación elemental	393	ED	Normal	En riesgo	Normal	Normal	En riesgo	En riesgo
ME0179	Saneamiento para el Valle de México	365	OS	Normal	Normal	Problemático	Problemático	Problemático	Problemático
ME0052	Programa de educación a distancia	171	ED		Normal	Normal	En riesgo	Problemático	Problemático
Número total de proyectos en ejecución durante el año				8	10	11	12	16	16
Porcentaje de proyectos calificados de “en riesgo” o “problemáticos”				13%	30%	36%	58%	25%	25%

* Véase un análisis detallado de la ejecución de los proyectos y la clasificación según el riesgo en el “Informe anual de 1999 sobre los proyectos en ejecución”. ROS/PMP, abril de 2000 ó en <http://portal.iadb.org/pais/>

3.19 En el otro extremo están los préstamos que no se conceden en apoyo de reformas de política pero se desembolsan como si lo fueran. En el cuadro 3.4 se hace una comparación de los desembolsos totales de varios préstamos que no son en apoyo de reformas de política con respecto a la media de éstos en México y la media de los desembolsos en todo el Banco por concepto de préstamos en apoyo de reformas de política. Los primeros comparten varias características comunes. Financian renglones presupuestarios existentes o se trata de operaciones de crédito global; asimismo, el seguimiento se hace *ex post* y *no ex ante*. Además, muchos son de reciente aprobación, lo cual refleja la respuesta del Banco al sistema presupuestario mejicano. Acá se plantea un interrogante, que se retomará en el próximo capítulo, acerca de la utilidad de los proyectos más allá de su mera calidad de financiación adicional.

⁵⁹ Sin embargo, RE2 aduce que “la calificación no significa que haya un riesgo importante de que no se hayan alcanzado los objetivos de desarrollo del proyecto”, informe de OVE, evaluación del programa en México, 1990-2000, proyecto de observaciones, sin fecha.

⁶⁰ El sistema de seguimiento del Banco no contiene información relativa al desempeño de la ejecución de las operaciones del PRI/BID ni las del FOMIN o la CII.

Cuadro 3.4. Perfiles del desembolso de préstamos que no son en apoyo de reforma de política \+

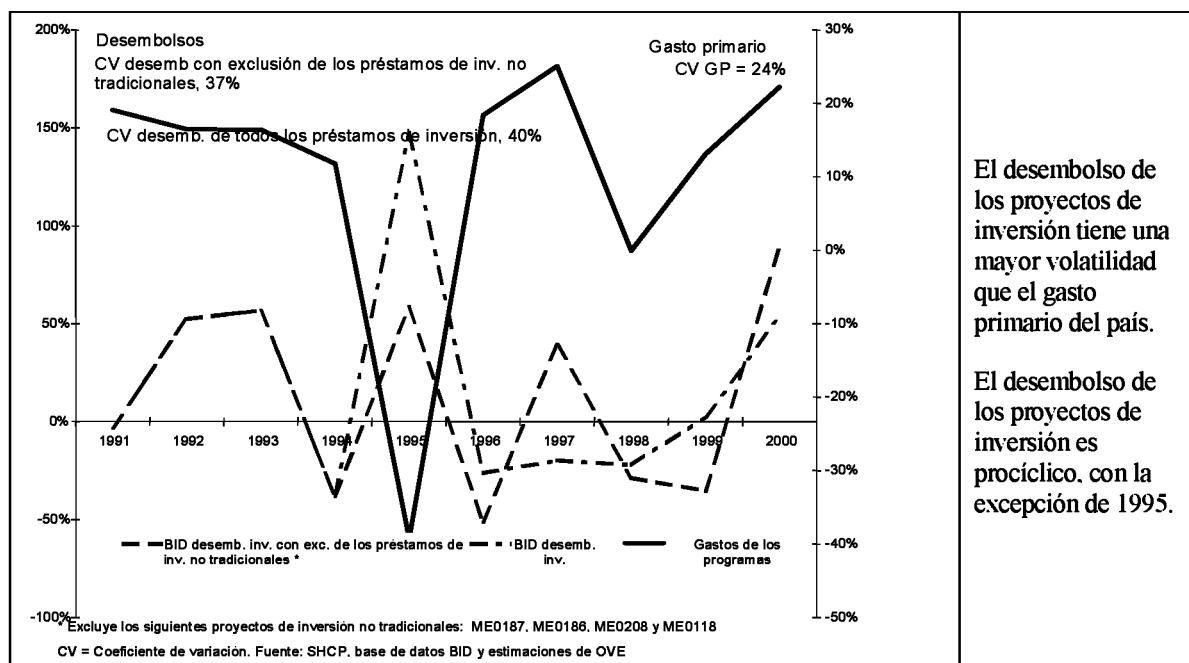
Título y número del proyecto	Instrumento *	Desembolso total más rápido que:	
		Préstamos en apoyo de reformas de política en todo el Banco	Préstamos en apoyo de reformas de política en México
Servicios sociales. ME-0187	PESP	Sí	Sí
Modernización laboral. ME-0186 (primera etapa)	PESP	Sí	Sí
Estados y municipalidades. ME-0208 (componente de apoyo de reformas)	PHIB	Sí	Sí
Crédito global para la pequeña y mediana empresa. ME-0152	PGCR	Sí	Sí
Fortalecimiento institucional. ME-0126 (componente de crédito global. 72% del total)	PGCR	Sí	Sí

\+ Utilizando un parámetro del desembolso total del 95º o. * PESP = proyecto de inversión. PHIB = proyecto híbrido y PGCR = programa de crédito global.

3.20 Según muchos documentos del Banco, la mayoría de los proyectos se vieron perjudicados por la falta de recursos federales y los consiguientes ajustes presupuestarios tras la crisis de 1994. También en la segunda mitad del decenio el gasto primario público quedó expuesto a los trastornos externos, especialmente tras la crisis de 1995 y la caída de los precios internacionales del petróleo en 1998⁶¹. Corroborra esta afirmación el perfil de los desembolsos que, salvo en 1995, eran procíclicos (véase el gráfico 3.8). Otra variante que afecta a los desembolsos y las cancelaciones es el tipo de cambio: una devaluación reduce, *ceteris paribus*, los desembolsos denominados en dólares de proyectos con un alto contenido local, lo que puede ser causa de cancelaciones parciales. Así, la inestabilidad de las macrovariables contribuyó a un gran error en la previsión de los desembolsos.

⁶¹ Corresponde actualmente a las actividades relacionadas con el petróleo una tercera parte de los ingresos públicos totales.

Gráfico 3.8. Tasa de crecimiento del gasto primario y de los desembolsos del BID para inversión



El desembolso de los proyectos de inversión tiene una mayor volatilidad que el gasto primario del país.

El desembolso de los proyectos de inversión es procíclico, con la excepción de 1995.

Fuente: OVE, utilizando la base de datos del LMS; FMI, artículo IV, documentos, diversos años.

D. Evaluaciones de los proyectos del Banco

- 3.21 En el decenio de 1990 se aprobaron 38 préstamos. Siete eran préstamos en apoyo de reformas de política (más uno híbrido) y siete eran préstamos PRI/BID. Uno fue íntegramente cancelado y 14 están terminados.
- 3.22 Los datos que figuran en el sistema de evaluaciones y seguimiento de proyectos del Banco tienen importancia crítica para la evaluación de los programas de país⁶². El principal instrumento es el informe de terminación del proyecto, necesario para todos los proyectos con excepción de los del FOMIN, los fondos de cooperación técnica y las operaciones PRI/BID. El Banco tiene además otros dos instrumentos de evaluación, las evaluaciones de mitad de período⁶³ y las *ex post*. De los proyectos aprobados en el decenio de 1990 únicamente en tres de las operaciones se

⁶² Véase "Oversight Review of the IDB's Project Performance Monitoring Review, the Mid-Term evaluations, and Project Completion Report" OVE, abril de 2001.

⁶³ Las evaluaciones de mitad de período comenzaron a aparecer en las operaciones de préstamo del Banco en 1993. Para un análisis más detallado de ellas y de los informes de terminación de proyectos, véase "Oversight Review of the IDB's Project Performance Monitoring Review, the Mid-Term evaluations, and Project Completion Report" RE-247.

proponía hacer las dos evaluaciones, pero en ninguno de ellos se indicaba cómo habían de financiarse.

- 3.23 Diez proyectos (38% del total) aprobados en el último decenio tenían una cláusula de evaluación *ex post* (véase el cuadro 3.5); sin embargo, hasta la fecha no se han realizado evaluaciones *ex post* y ello restringe enormemente cualquier análisis, proyecto por proyecto, de los objetivos y resultados. Igualmente, siete proyectos habían de tener evaluaciones de mitad de período pero sólo se ha terminado una de ellas. Catorce proyectos están plenamente desembolsados y se deben presentar 12 informes de terminación. Actualmente, ocho proyectos tienen un informe de terminación aprobado, dos no han sido aprobados nunca, se dispensó de la preparación de dos, uno ha estado en preparación durante dos años y medio y uno está pendiente.
- 3.24 La falta de evaluaciones de los proyectos limita las posibilidades de extraer lecciones de ellos y la falta de informes de terminación de proyectos plantea también problemas para la evaluación del programa en un país. Cuando hay informes de esta índole, su calidad queda de manifiesto si se observa que la práctica actual consiste en traspasar a él la evaluación hecha en el más reciente ISDP. Eso significa que no hay una evaluación definitiva por parte de la dirección del proyecto.

Cuadro 3.5. Estado de las evaluaciones de proyectos*

	Número total	Número pendiente	Hechas o aprobadas
ITP	30 / [^]	12	8
Mitad de período	7 /+	5	1
<i>Ex post</i>	10	5	0

* Los siete proyectos PRI/BID están exentos de este ciclo de seguimiento-evaluación. El sistema interno en PRI consiste en un examen semestral de la cartera cuyos resultados no son objeto de amplia difusión ni se pueden consultar en Intranet.

/[^] Este número excluye al FOMIN, los fondos de cooperación técnica, los proyectos PRI/BID y el proyecto ME0056.

/+ ME0056, uno de los siete en que se preveía un examen de mitad de período pero que fue cancelado.

4. EFECTO DE DESARROLLO

- 4.1 Este capítulo obedece al objetivo central de determinar los efectos para el desarrollo de la actuación del Banco mediante una evaluación del programa de asistencia de éste en el país a nivel de proyecto⁶⁴. Se hace referencia además a otras dos dimensiones de la evaluación, la pertinencia en el plano del sector/tema y la focalización a partir de un proceso inductivo. Cada sección dedicada a un tema-sector trata de incluir las cuestiones siguientes: un resumen de los problemas fundamentales y de los resultados en el sector o el tema, los problemas que se trató de resolver mediante la intervención del Banco (proyectos aprobados) y las intenciones que no se materializaron (proyectos no aprobados); una determinación de si el diseño del proyecto favorecía a los pobres y la concreción o los progresos hacia la concreción de los productos, hitos y resultados de los proyectos y el efecto para el desarrollo de las intervenciones del Banco⁶⁵.
- 4.2 Procede hacer una advertencia en cuanto a la metodología. En primer lugar, la presente evaluación no abarca todos los problemas de desarrollo identificados por los programas del país ni todos los sectores de la economía respecto de los cuales el Banco tenía proyectos. En segundo lugar, habida cuenta de la magnitud de los recursos financieros del sector público, la contribución financiera del Banco, incluso a nivel subsectorial, fue en el mejor de los casos modesta. Resulta por lo tanto difícil desentrañar y evaluar los efectos para el desarrollo de la labor del Banco. Además, la falta de autoevaluaciones del Banco y el sesgo del sistema hacia indicadores administrativos o de desembolso constituyen también obstáculos para la evaluación. Este último se debe en parte a que en los documentos de proyectos suele faltar una definición completa de las líneas de base, de productos y de resultados. Además, pocas veces se reúnen datos acerca de la marcha de los proyectos que están aún en curso. Esto constituye una restricción en las evaluaciones, habida cuenta de que la intervención del Banco a nivel subsectorial es mínima. Así, los datos a este nivel no recogerán la contribución del Banco y, de esa

⁶⁴ No se pasa revista a todos los proyectos. En el presente informe se evalúa el 71% de los proyectos aprobados entre 1990 y 2000, con exclusión de los de PRI/BID. Se excluyen los siguientes proyectos terminados: medio ambiente (ME-0047), turismo (ME-0127), fomento de las exportaciones (ME-0112), ciencia y tecnología (ME-0041) y reforma de las pensiones privadas (ME-0112).

⁶⁵ Respecto de cada proyecto evaluado, en el presente informe se utilizaron según cuál fuera el instrumento de préstamo los siguientes documentos: propuesta de préstamo, ISDP, documento de autorización de desembolso del tramo, informes de terminación de proyectos y evaluaciones de mitad de periodo y *ex post*, más los memorandos relativos al proyecto. Esta metodología documental fue posible únicamente en virtud del sistema de archivos de la Representación, ya que el de la Sede está incompleto. La información a nivel de proyecto fue resumida en un cuadro que fue luego enviado a los miembros del equipo y al funcionario encargado de la Representación, con la solicitud de que indicara si había errores de hecho, omisiones o errores de interpretación.

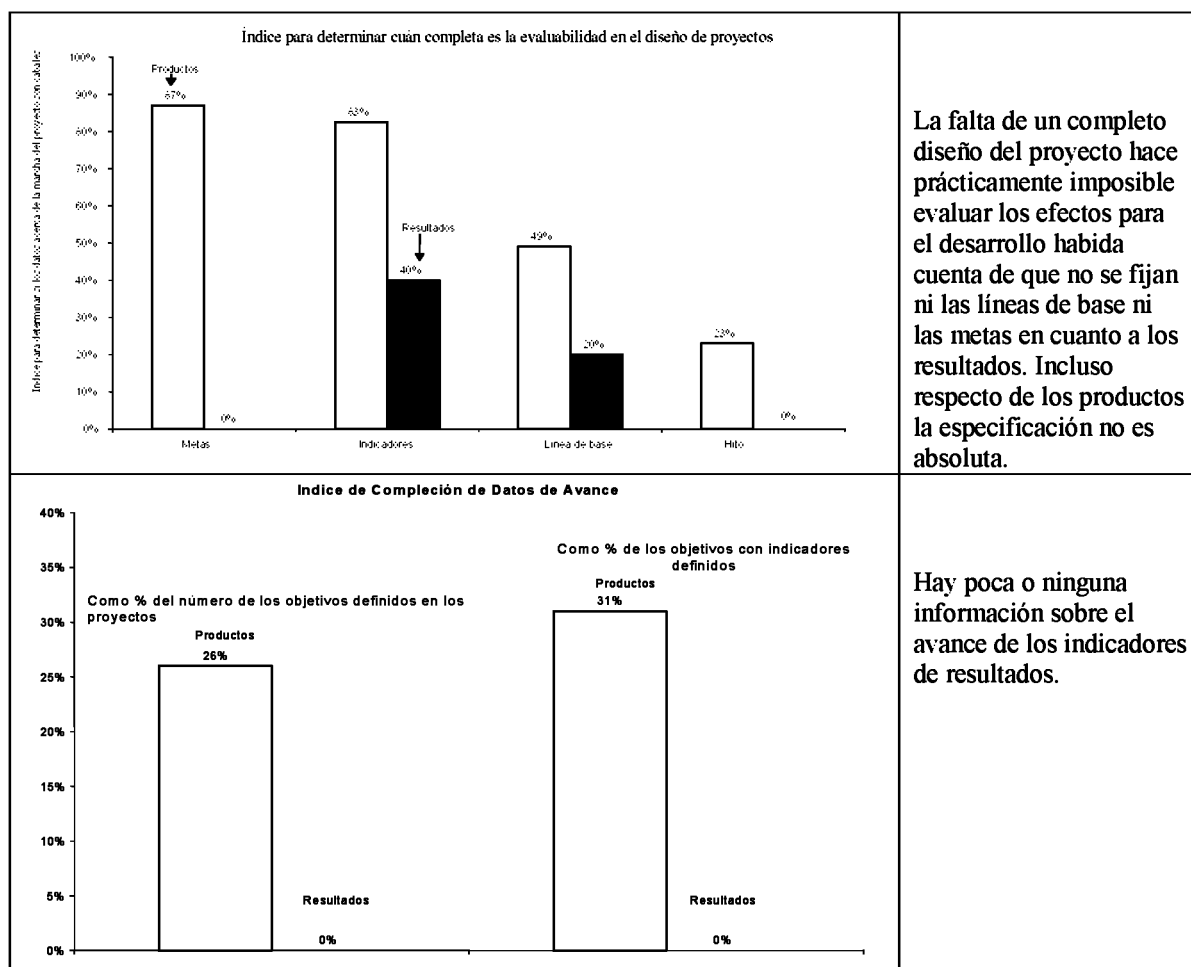
manera, se reducirá el ámbito de una evaluación de los efectos de desarrollo de la intervención del Banco y se agravará el problema de la atribución.

- 4.3 Antes de pasar a una evaluación de los distintos proyectos, nos referiremos brevemente a tres dimensiones que pueden extraerse de una evaluación de los distintos proyectos: si se pueden evaluar cabalmente, si se dispone de datos sobre la marcha de los proyectos y los temas. La primera dimensión corresponde a determinar si el diseño del proyecto permite evaluarlo cabalmente al especificar indicadores de objetivos, líneas de base, los productos y los resultados de cada uno de los objetivos indicados en el proyecto. Para determinar si el diseño del proyecto es cabal se utiliza una matriz de resultados cuya dimensión vertical especifica las metas y los objetivos concretos y la dimensión horizontal incluye los indicadores de objetivos, las líneas de base, los hitos, los productos y los resultados. En el anexo II figuran las matrices empleadas para calcular hasta qué punto el diseño era cabal, lo que se define como la relación entre la suma de los recuadros en que hay datos y la suma total de recuadros de la matriz. El índice va de 0 a 100 (completo). Cuanto más bajo es el índice, menos determinable es la intención del proyecto y mayores son los límites impuestos a la evaluabilidad del proyecto.
- 4.4 En el gráfico 4.1 se resume ese índice respecto de una muestra de proyectos escogida al azar (un tercio de las operaciones que no son del PRI/BID ni de apoyo a reformas de política). En cuanto a los resultados (objetivos de desarrollo), el índice indica lo siguiente acerca del diseño de los proyectos: si bien en un 40% aproximadamente se había definido el indicador de objetivo(s), únicamente en una quinta parte había líneas de base (la gravedad del problema) y en ninguno se definían hitos ni metas de desarrollo⁶⁶. En cuanto a los productos, los resultados son mejores: en más de un 80% se habían definido los indicadores, en un 50% había líneas de base, en un 23% había hitos y en la mayoría, 87%, se habían definido las metas.
- 4.5 La segunda dimensión se refiere a si los datos acerca de los progresos realizados en la consecución de los objetivos declarados del proyecto son o no completos. El índice se calcula a partir de la matriz de resultados del proyecto, empleando la última columna, como el porcentaje entre los recuadros en que hay datos y los posibles recuadros definidos por la columna que incluye información acerca de los datos con las líneas en que figuran los objetivos del proyecto. El índice indica los progresos realizados hacia la consecución de los objetivos declarados. El gráfico 4.1 indica que hay una baja proporción de datos de esta índole que distingan entre

⁶⁶ Hay que hacer una advertencia en el sentido de que, en esta evaluación, los objetivos de desarrollo de los proyectos no se han tomado literalmente. Por ejemplo, si el objetivo de desarrollo del proyecto consistía en “financiar el programa de inversión para 1990-1992 ...” (ME-0116) se supone que en el proyecto no se especificaba el objetivo de desarrollo. Hay por lo tanto un componente de juicio de valor. Los productos, sin embargo, se han tomado literalmente.

los productos y los resultados de desarrollo. Los valores de esta dimensión y de la precedente restringen considerablemente una evaluación prudente y acentúan el problema de la atribución.

Gráfico 4.1. Índice para determinar cuán completa es la evaluabilidad en el diseño de proyectos



Fuente: OVE, Anexo II.

- 4.6 La tercera dimensión es el tema o los temas naturales que conectan los distintos proyectos. La evaluación no logró encontrar mediante un proceso de inducción uno o más temas de esa índole. Así, hubo que clasificar los distintos proyectos en cuatro categorías: las reformas estructurales en que participaba el Banco (agricultura y banca); infraestructura y desarrollo del sector privado (transportes y comunicaciones; electricidad y agua); capacidad y oportunidades (educación, mercado laboral, gasto social) y descentralización.

A. Reforma estructural

- 4.7 El Banco prácticamente no participó a pesar de tratarse de un país profundamente empeñado en la reforma estructural. El Banco apoyó el cambio estructural en tres ámbitos: el sector agrícola, el sector financiero, la reforma de las pensiones privadas y los transportes y comunicaciones. Procederemos a evaluar las actividades en los sectores agrícola y financiero⁶⁷.

1. Agricultura

- 4.8 Hay cuatro problemas básicos en el sector. En primer lugar, éste se caracteriza por un bajo aumento del PIB y una baja productividad. En segundo lugar, la gama de instrumentos de intervención del Estado no sólo era incompatible con el modelo de desarrollo del sector que se estaba adoptando, que propiciaba el sector privado, sino que era también incompatible con la austeridad fiscal. En tercer lugar, no existían derechos de propiedad sobre una proporción importante de las tierras, comunitarias y ejidos. En cuarto lugar, la pobreza rural y la pobreza extrema eran elevadas.
- 4.9 El Gobierno instituyó una serie de reformas que constaba de cuatro pilares. El primero consistía en la reducción o remoción de los controles de precios y en subsidios financieros y de insumos, combinados con el desmantelamiento del aparato estatal por conducto de la racionalización y de la venta de entidades públicas de elaboración y de mercado. El segundo consistía en la liberalización del comercio internacional en el contexto del GATT y el TLCAN⁶⁸. El tercero consistía en una reforma constitucional relativa a las tierras y los derechos de propiedad, especialmente en los ejidos, seguida de un programa de emisión de títulos de propiedad sobre la tierra. El cuarto consistía en la institución de diversos programas a fin de contrarrestar los efectos negativos de la reforma para la pobreza rural.
- 4.10 El Banco apoyó esta transformación mediante dos préstamos en apoyo de reformas de política (ME-0038 y ME-0185, aprobados en 1991 y 1996 respectivamente)⁶⁹. Ambos préstamos estaban en absoluta consonancia con la política del Gobierno de desmantelar la intervención estatal (primer pilar) y ambos tenían condiciones para mitigar los efectos negativos en los pobres (cuarto pilar). En los objetivos de los préstamos siempre se incluía más de uno de los siguientes: aumento del

⁶⁷ El informe no evalúa el proyecto ME-0197, desarrollo de las instituciones de ahorro contractual, aprobado en 1996, que constituía básicamente un proyecto de reforma de las pensiones privadas realizado conjuntamente con el Banco Mundial. El préstamo del Banco Mundial de US\$400 millones fue seguido de otro por el mismo monto en 1998. Para una evaluación por el Banco Mundial del proyecto conjunto véase: Implementation Completion Report, No. 17771, mayo de 1998, Banco Mundial.

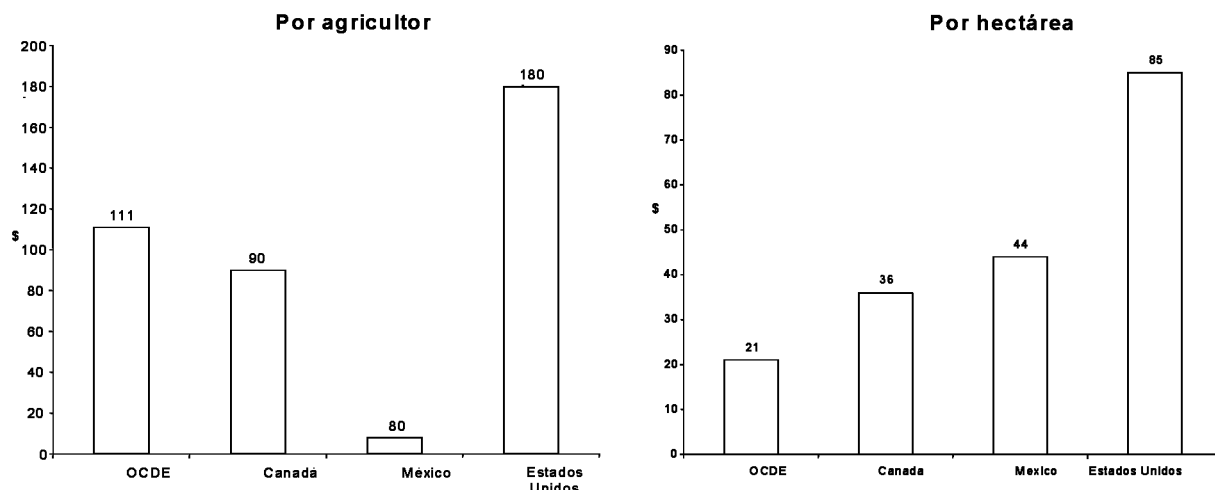
⁶⁸ Las disposiciones del TLCAN en materia de agricultura tienen un cronograma de ejecución que llega hasta 2008 y entrarán en vigor en 2005. El acuerdo comercial más reciente con la Unión Europea excluye el sector agrícola.

⁶⁹ Hubo además ocho proyectos pequeños (US\$3.5 millones) y 11 operaciones de cooperación técnica (US\$4.1 millones). El informe no evalúa esos proyectos ni tampoco el ME-0033, un proyecto de riego y desagüe por un monto de US\$200 millones.

crecimiento, la productividad o la eficiencia y reducción de la pobreza. Ambos préstamos han finalizado pero únicamente se ha preparado un informe de terminación del proyecto ME-0185.

Gráfico 4.2. Apoyo a los productores 1997-1999 (dólares)

4.11 Los productos de los proyectos, las condiciones para el tramo, se cumplieron. Sin



Fuente: Agricultural Policies in OECD Countries. OECD 2000.

embargo, según el Banco Mundial hubo cierta negligencia en la política que “... casi culminó en la cancelación del segundo tramo por completo ...”⁷⁰. No se encuentra nada similar en los documentos del Banco relativos al proyecto ME-0038, realizado conjuntamente con el Banco Mundial y, de hecho, se dispensó de la preparación del informe de terminación del proyecto. Sin embargo, la política de reforma ha dado lugar a un sector agrícola impulsado por el sector privado. El gráfico 4.2 resume la situación política actual⁷¹. En el período 1997-1999, el apoyo al productor en México por productor y por hectárea era el más bajo de los países del TLCAN y estaba muy por debajo de la media en la OCDE⁷². El mejoramiento esperado en el desempeño general no se concretó plenamente. El gráfico 4.3 indica la evolución de los indicadores más importantes de desempeño agregado. En primer lugar, no se

⁷⁰ Véase el informe 15794 del Banco Mundial, de junio de 1996. Hay que observar que este préstamo tuvo lugar en el período en el que el BID estaba autorizado para aprobar préstamos sectoriales únicamente con el Banco Mundial (1990-1991). Los preparativos, las misiones, la condicionalidad, etc. tuvieron lugar conjuntamente con el Banco Mundial.

⁷¹ Véase Review of Agricultural Policies in Mexico, 1997, OCDE, más los informes anuales: Agricultural Policies in OECD Countries: monitoring and evaluation, varios años.

⁷² Lo que el gráfico no muestra es que el equivalente de apoyo al productor pasó del apoyo a los precios al apoyo a los ingresos mediante prestaciones (PROCAMPO, Alianza para el Campo) o mediante la utilización de insumos, véase OCDE, 2000, pág. 170, *op. cit.*

puede determinar el objetivo de aumentar las tasas medias de crecimiento porque no se observa un cambio en el crecimiento después de la reforma. La proporción de la agricultura en el PIB quedó por debajo del 5% y ese crecimiento inferior al previsto puede imputarse a los efectos de inercia del régimen normativo anterior, combinado con un doble efecto de presión consistente en un mayor costo de los insumos distintos de la mano de obra en razón de la reducción de los subsidios, sumada a que los precios mundiales eran bajos, y un tipo de cambio real que se estaba apreciando. Este marco desfavorable puede haber reducido los efectos beneficiosos de la reforma a principios de los años noventa.

- 4.12 En segundo lugar, los objetivos de una mayor productividad y eficiencia no estaban definidos, numérica ni conceptualmente. En todo caso, la productividad, medida según el PIB por trabajador, y la eficiencia, medida por el costo unitario del trabajo, arrojan tendencias positivas a partir de los años ochenta pero sin que se advierta un cambio claro después de la reforma⁷³.
- 4.13 En tercer lugar, el objetivo de obtener mercados “funcionales” sólo se alcanzó en parte. El retiro del Gobierno dejó lagunas en el sistema que el sector privado no ha colmado o en las que únicamente ha abierto oportunidades de monopolios locales. Los mercados internos siguen estando segmentados y los servicios financieros siguen siendo deficientes mientras que las entidades públicas, BANRURAL Y FIRA, han reducido su ámbito de acción⁷⁴. El almacenamiento, terminado después de CONASUPO, sigue siendo un eslabón débil en la cadena de comercialización. Un 30% de la producción se pierde por deficiencias en el transporte y el almacenamiento. Sin embargo, las exportaciones aumentaron en un 70% en los seis primeros años del TLCAN⁷⁵. Sigue habiendo grandes posibilidades, ya que México tiene una de las relaciones más bajas de la región entre comercio agrícola y PIB agrícola (46%), que, de aprovecharse, podría reducir el déficit de la balanza comercial que creció en los años noventa.
- 4.14 Por último, el objetivo de reducir la pobreza rural comenzó a concretarse únicamente a finales de los años noventa. El país puso en práctica, especialmente en la segunda mitad del decenio, programas con ese objetivo. Uno de ellos (PROCAMPO), que fue objeto de mucho encomio, fue rediseñado con condiciones previstas en el préstamo sectorial del Banco de 1996⁷⁶. Desde 1994, PROCAMPO

⁷³ En este párrafo se utiliza el capítulo 15 de México: A Comprehensive Development Agenda. Banco Mundial 2000.

⁷⁴ Véase Rodrigo Chávez y Susana Sánchez “Financial markets in Rural areas in Mexico”. 1994. Banco Mundial.

⁷⁵ Véase “El TLCAN en el sector Agroalimentario a seis años de su entrada en vigor”. SAGAR/SECOFI. 2000.

⁷⁶ Véase “Cash Transfer Program with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico” de E. Sadoulet y A. de Janvry. 1999. University of California. no publicado.

paga una suma fija de dinero por hectárea de tierra cultivada por agricultores rurales. El programa tiene un período de transición de 15 años y estaba destinado a mitigar los efectos del TLCAN. Actualmente abarca el 90% de la superficie cultivada del país. Si bien los beneficios no dependen de la situación económica de los beneficiarios, una gran mayoría de éstos son pequeños agricultores. Los datos indican que por cada peso encauzado por conducto de PROCAMPO una familia obtiene dos pesos⁷⁷. En la segunda mitad del decenio de 1990 se instituyeron otros programas de apoyo a los pobres de las zonas rurales; se trataba de Alianza para el Campo y de Progressa. A primera vista, los datos acerca de la eficacia de los programas indican que la pobreza rural y la pobreza extrema han comenzado a reducirse.

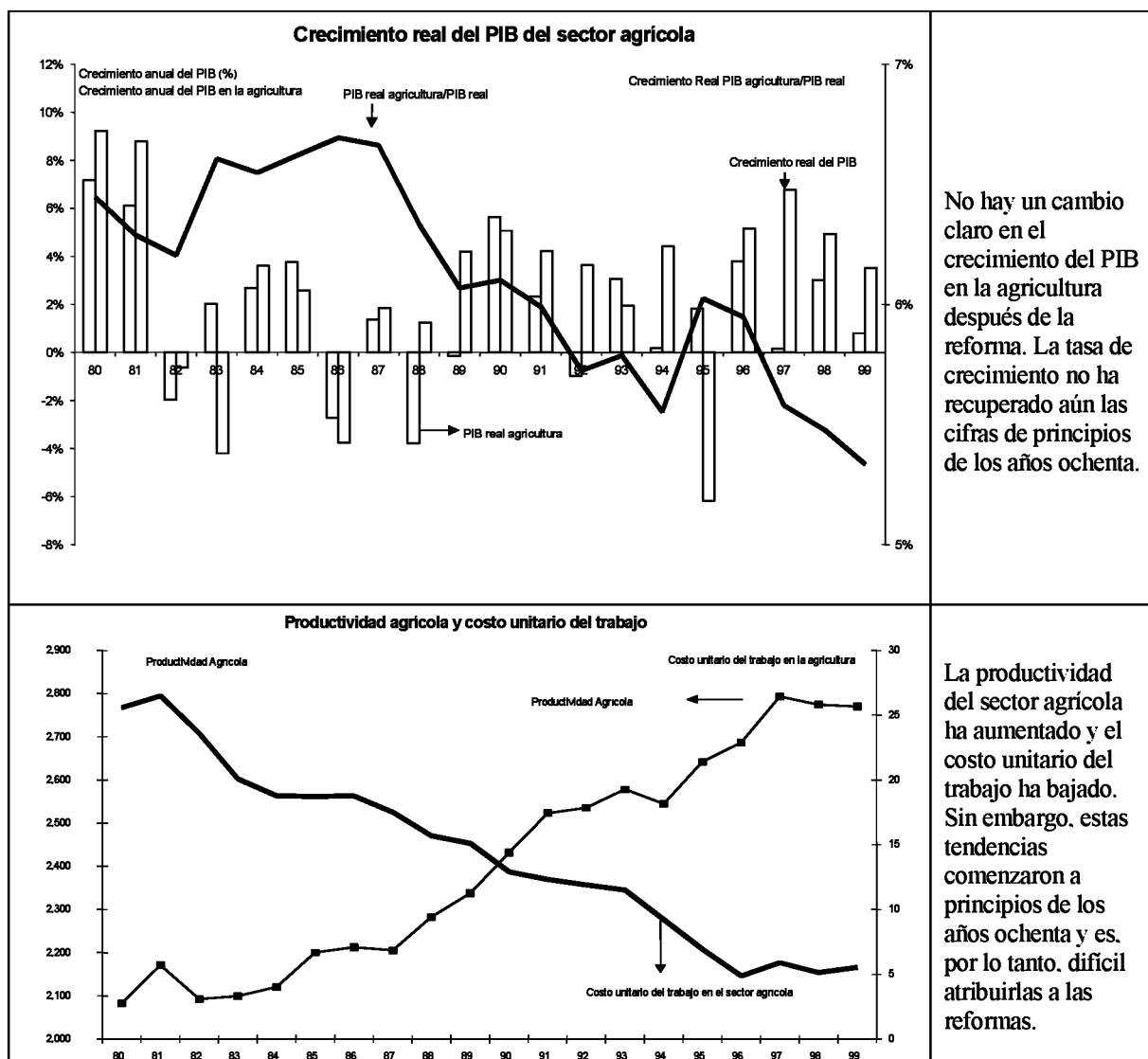
- 4.15 La pauta de la pobreza rural puede atribuirse en parte a que, hasta hace muy poco tiempo, no se prestaba suficiente atención a una política para crear oportunidades o para aumentar la capacidad del subsector de los ejidos y de los campesinos sin tierra (que representan alrededor del 70% del empleo rural). Los hogares rurales tienen un menor grado de escolarización, lo que obedece a factores de oferta (existencia y calidad de las escuelas) y al mayor costo de oportunidad que entraña la escolarización para las familias (pérdida de salarios, trabajo agrícola). Un mayor nivel de enseñanza permitiría empezar a realizar actividades más rentables de índole no agrícola⁷⁸. La reforma de 1992 por la cual se autorizaba la venta, el alquiler y la mediería en las tierras de los ejidos, y el subsiguiente programa de certificación (PROCEDE), deberían haber mejorado el regreso a la actividad agrícola⁷⁹. No ocurrió así porque con el certificado de PROCEDE se corre el riesgo de quedar sujeto al impuesto sobre los bienes raíces, se abre la posibilidad de perder los pagos de PROCAMPO y no hay mayores efectos en cuanto al acceso del agricultor al crédito formal. Ello obedece no sólo al reducido acceso a los servicios financieros sino también a que, a diferencia de los terrenos privados, en los certificados de los ejidos no se prevé el derecho de confiscación.

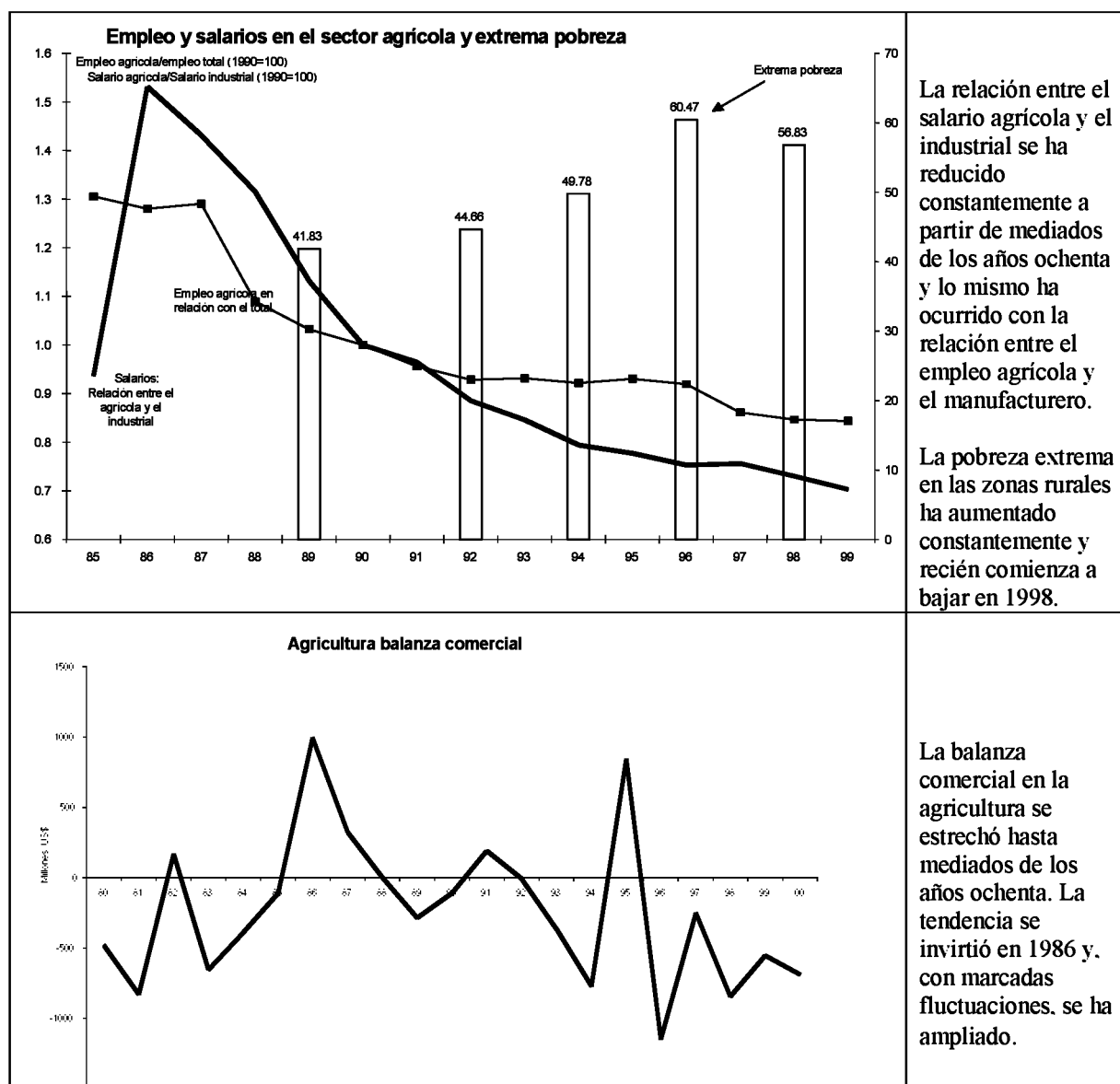
Gráfico 4.3. Desempeño del sector agrícola

⁷⁷ Véase L. Cord y Q. Wodon "Do Mexico's Agricultural Programs Alleviate Poverty? Evidence from the Ejido Sector". Report 19214-ME. Banco Mundial, 1999.

⁷⁸ "Desde 1994 la proporción de ejidatarios que trabajan en actividades no agrícolas subió en un 50%. Para 1997, el 60% de todos los hogares participaban en actividades no agrícolas y el 80% tenía por lo menos un familiar que vivía fuera de la comunidad; además el 45% tenía por lo menos un familiar en los Estados Unidos de América. Alrededor del 40% del ingreso de los ejidos procede de fuentes no agrícolas, incluidas las remesas". Véase Louise Cord. "Mexico Ejido Reform: Avenue of Adjustment-Five Years Later". Banco Mundial, 1999.

⁷⁹ El cambio constaba en el artículo 27 de la Constitución de 1992. Los ejidos fueron creados en 1917 tras la revolución. Aproximadamente la mitad de la superficie total correspondía a ejidos y tierras comunales. El programa PROCEDE comenzó con lentitud pero para el año 2000 había certificado a alrededor del 70% de los ejidos.





2. El sector financiero

- 4.16 El detonante de la intervención del Banco fue una crisis sistémica en el sector bancario que explotó en 1995. Los acontecimientos que precedieron a la crisis fueron los siguientes. En primer lugar, en 1988-1989 hubo una rápida liberalización financiera sin que se reforzaran el marco regulador y su base institucional. En segundo lugar, en 1990-1992 los bancos fueron privatizados (pero se evitó la propiedad extranjera) y en 1991-1994 se registró un auge del crédito⁸⁰. El crédito

⁸⁰ En ese período empezaron a funcionar 13 bancos mexicanos y uno extranjero que, sumados a los 18 bancos privatizados más el Banco Obrero y Citibank arrojan un total de 32.

interno aumentó ocho veces más rápido que el PIB, como resultado de una inflación de los activos, de un volumen excesivo de préstamos en el sector de los bienes raíces y de préstamos expresados en divisas. En tercer lugar, el papel de los bancos en la intermediación de las entradas de capital facilitó la ampliación del rentable sector de los bienes no comercializables, contribuyó al deterioro del sector de los bienes comercializables y allanó el camino para que el deterioro de éstos se contagiara a las economías y luego de vuelta al sector bancario. De hecho, a fines de 1994 y principios de 1995 quedaron de manifiesto problemas de solvencia y la posibilidad de un derrumbe del sistema bancario⁸¹.

- 4.17 La respuesta del país a la crisis puede dividirse en tres etapas. La primera 1995-1996, se caracterizó por el intento de controlar la situación para evitar el derrumbe del sistema⁸². La segunda se caracterizó por la institución de programas de apoyo a los deudores, mecanismos de compra de préstamos e intervenciones de los bancos⁸³. La tercera, de 1998 en adelante, se caracterizó por la consolidación del marco jurídico y por tratar de prevenir los problemas, en lugar de resolverlos una vez

⁸¹ En enero de 1995 los bancos tuvieron que renovar líneas de crédito por un valor aproximado de 20.000 millones.

⁸² Se tomaron tres medidas, en primer lugar, se hizo frente al problema de la liquidez mediante la creación en BANXICO de una ventanilla especial para préstamos en dólares. En segundo lugar, se fijaron requisitos adicionales de encaje para hacer frente al aumento de los préstamos denominados en pesos. En virtud de las nuevas normas los bancos debían tener una provisión de fondos equivalente a 60% de esos préstamos o al 4% de la cartera total si esta última suma era mayor. Sin embargo, las nuevas disposiciones habrían dejado el encaje de algunos bancos por debajo del requisito mínimo del 8%. Así, en tercer lugar, se instituyó un programa de capitalización temporal (PROCAPTE) por conducto del cual FOBAPROA adquirió títulos de deudas convertibles emitidos por algunos bancos. Ello fue complementado con reformas legales que autorizaban una mayor participación de bancos extranjeros en el capital.

⁸³ El mecanismo más importante para eliminar los balances activos no redituables consistía en canjear los préstamos no productivos por bonos sin cupón no transferibles y a 10 años plazo que devengaban intereses que se pagarían al vencimiento. Las autoridades, en el contexto de normas contables muy deficientes y de un marco jurídico débil, tal vez hayan sido indulgentes al dar liquidez a instituciones insolventes, muchas veces sin transparencia y caso por caso. Además, se pusieron en práctica programas para deudores pequeños y medianos (tarjetas de crédito, préstamos personales, hipotecas y préstamos a la pequeña y mediana empresa) en virtud de los cuales se reducían los tipos de interés y se cancelaban los intereses sobre las cuotas impagas. Los programas de pago anticipado parcial de FINAPE y FOPYME permitían reducir el principal y los intereses y los bancos estaban empeñados en proporcionar nueva financiación. Las autoridades intervinieron haciéndose cargo de 14 instituciones, o traspasándolas a terceros, en razón de su gestión ineficiente o irregular o de problemas de solvencia.

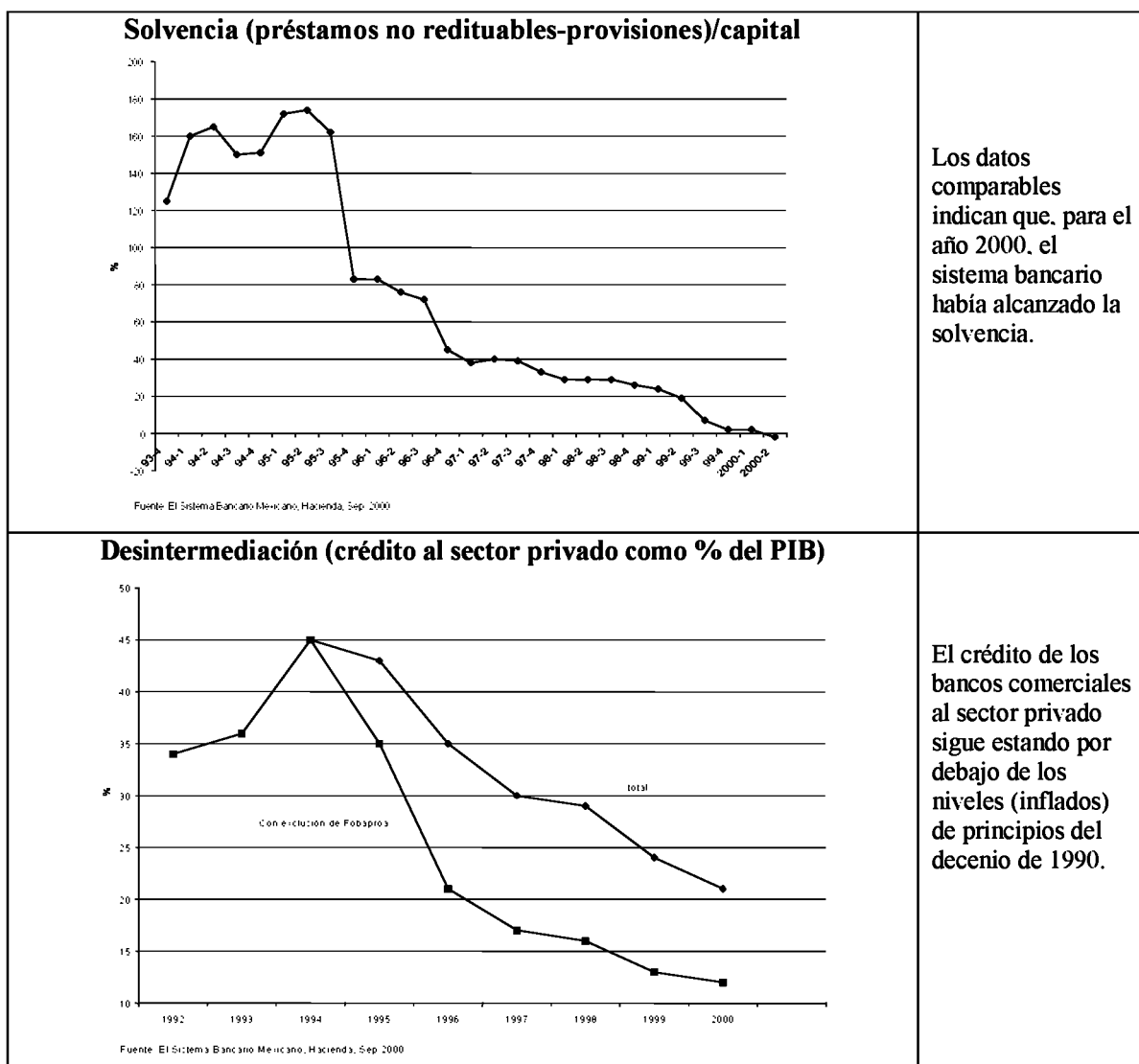
planteados, mediante el establecimiento de una estructura adecuada de incentivos y de una mayor disciplina de mercado⁸⁴.

- 4.18 El Banco Mundial asumió un papel de vanguardia en la crisis del sector financiero y comenzó con una operación de asistencia técnica en enero de 1995. Sin embargo, surgieron tensiones entre funcionarios del Banco Mundial y entre ellos y el Gobierno durante la preparación y ejecución del préstamo de reestructuración del sector financiero de 1995, por un monto de US\$1.000 millones. El Comité de Operaciones del Banco pasó revista a la situación del sistema bancario y, con el tiempo, imputó la culpa al propio Banco, el préstamo fue calificado de insatisfactorio y se determinó que prometía resultados excesivos y subestimaba la profundidad de la crisis. El Banco hizo lo mismo pero aparentemente evitó tanto la acrimonia como la introspección⁸⁵. El préstamo del BID en apoyo de reformas de política (ME0188), operación conjunta con el Banco Mundial, también fue desembolsado en su integridad.
- 4.19 En la segunda mitad de los años noventa la intervención del Banco incluyó las tres operaciones típicas del sector financiero, esto es, la reforma legal del sector (ME-0188 y ME-0227, ambos préstamos en apoyo de reformas de política); el fortalecimiento de las entidades de supervisión (ME-0059) y el crédito al sector privado (ME-0126, ME-0117). Una sola de estas operaciones ha terminado. Ninguno de los proyectos favorecía en particular a los pobres. Algunas operaciones en el sector financiero y varias operaciones en otros sectores tenían componentes de fortalecimiento institucional destinados a los bancos de fomento, NAFIN y BANOBRAS. Como no pasamos revista a estos componentes no hemos de evaluar su repercusión en los bancos públicos de fomento.

⁸⁴ La ley de protección del ahorro bancario, de 1998, estableció un nuevo organismo de depósito que reemplazaba a FOBAPROA por una nueva institución, IPAB (organismo federal descentralizado con su propia personería jurídica, su propio órgano rector y su propio capital). Asimismo, establecía una estructura y un cronograma para vender los activos no redituables que había adquirido FOBAPROA y crear un mecanismo para la solución transparente de los problemas de los bancos subcapitalizados e insolventes y permitir la plena participación de inversionistas extranjeros en los bancos mejicanos. Supervisa así mismo los distintos programas de apoyo bancario: i) el programa de compra de carteras de préstamos y capitalización bancaria, en virtud del cual el Gobierno ofreció comprar 2 pesos de préstamos pendientes por cada peso de capital nuevo aportado por accionistas; ii) el programa de "saneamiento" bancario; iii) los bancos intervenidos en las etapas finales de liquidación a cargo de administradores designados por la CNBV y v) los bancos intervenidos que se encontraban en proceso de venta. La primera categoría incluía Banamex, Bancomer, Banorte, BBY y Bitel; la segunda a Serfin, Inverlat, Bancreer, Promex y Atlántico; y la tercera a ocho bancos pequeños, Anahuac, Capital, Cremi, Interestal, Obrero, Oriente, Pronorte y Unión.

⁸⁵ Sin embargo, casi con sarcasmo, el Banco Mundial llegó en su evaluación a la conclusión de que los resultados de su operación de préstamos habían sido insatisfactorios señalando que "... los objetivos inicialmente fijados no pudieron alcanzarse dentro del marco cronológico previsto para las operaciones de esta índole". Véase el párr. 2.35, Propuesta de Préstamo, ME-0227, 2000.

Gráfico 4.4. Indicadores del desempeño de los bancos



4.20 El proyecto ME-0188 obedecía el propósito de restablecer la solvencia y la solidez en el sistema bancario. No se fijaron parámetros respecto de este objetivo. La evaluación del proyecto sería similar a la del Banco Mundial; prometió resultados excesivos y subestimó la profundidad de la crisis. Sin embargo, si se consideran los objetivos del préstamo fuera del marco cronológico del proyecto, tuvo éxito. El sistema bancario va rumbo a la recuperación (véase el gráfico 4.4) y la mayoría de los indicadores del desempeño de los bancos comerciales registran para el año 2000

un aumento de la solvencia⁸⁶. Sin embargo, la capacidad de intermediación del sistema bancario sigue siendo limitada. El crédito bancario no se ha recuperado de los niveles (inflados) que tenía antes de la crisis y ha seguido bajando en términos reales. El costo fiscal definitivo de la crisis bancaria dependerá del valor de recuperación de los activos de IPAB. Las estimaciones recientes de costo equivalen al 21,3% del PIB, además de lo cual el servicio de los intereses reales de la deuda del IPAB absorberá aproximadamente un punto del PIB por año en el futuro previsible. Se trata de una pesada y duradera carga fiscal en un país en que el esfuerzo tributario es reducido (10% del PIB).

- 4.21 El proyecto ME-0126 obedecía al propósito de “fortalecer el sector financiero”; sin embargo, el concepto de “fortalecer” no fue convertido en parámetros numéricos. El componente para financiar este objetivo (básicamente líneas de crédito múltiple cuyos beneficiarios eran intermediarias financieras y que constituyeron la razón del título del proyecto) fue reasignado al componente convencional de crédito múltiple. El componente más importante del proyecto era una programa ordinario de crédito múltiple que se ha desembolsado plenamente. Sin embargo, no se especificaron los indicadores de número o tamaño de los beneficiarios ni se trató de establecer una relación entre el proyecto y la política del país de reestructurar la deuda de la pequeña y mediana empresa. El componente final apuntaba a la modernización de NAFIN. El proyecto ME-0059 obedecía al propósito de financiar el “fortalecimiento” de la Superintendencia de Bancos y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; tampoco se especificaron las dimensiones del “fortalecimiento”. En vista de la decisión del Gobierno de reforzar las entidades de supervisión pero sin usar financiación del Banco, el préstamo fue cancelado y quedó un 88% sin desembolsar. Los dos préstamos restantes fueron aprobados en 2000 y por lo tanto no ha transcurrido tiempo suficiente para hacer una evaluación.

B. La infraestructura y el sector privado

- 4.22 Desde el inicio de la reforma estructural favorable al mercado, el país ha tratado de reemplazar la inversión pública en infraestructura por inversión privada. La política consistía en el traspaso de intereses en gran escala, así como en una liberalización generalizada del comercio y la inversión y el establecimiento de un marco regulador para asegurar una situación de competencia. Sin embargo, la respuesta del sector privado ha sido dispar y decepcionante. El sector privado no revirtió cabalmente la reducción de la inversión pública y, así, en los años noventa se registró una depreciación del capital del país en infraestructura. Ello, sumado a la

⁸⁶ De los 18 bancos privatizados, más el Banco Obrero, sólo seis siguen bajo el control de sus accionistas originales. Para el año 2000 únicamente siete de ellos funcionaban normalmente. A diciembre de 2000, el número de bancos en el sistema era el mismo que en 1994. Los 32 bancos eran resultado de la apertura de 17 bancos, el cierre de nueve y la fusión y adquisición de ocho. El proceso de consolidación ha aumentado la participación extranjera.

mayor demanda derivada del crecimiento de la economía, ha tenido como resultado una falta cada vez mayor de infraestructura y, para subsanarla, se requerirán unos US\$20.000 millones al año en el próximo decenio. Un desembolso de esa índole, sin comprometer la prudencia fiscal, excede con mucho de la capacidad financiera del sector público.

1. Transporte y comunicaciones⁸⁷

- 4.23 En los años noventa se abrieron al sector privado los sectores del transporte y las comunicaciones, mediante privatizaciones o mediante concesiones. Esta apertura ha tenido buenos resultados en general y ha dado lugar a un entorno de competencia. Sin embargo, el aumento de la eficiencia y la calidad no está siempre presente.
- 4.24 La participación del Banco en el sector de los transportes en los años noventa fue menor y se redujo a dos préstamos. El primero fue aprobado conjuntamente con el Banco Mundial para apoyar la reforma en 1990 de las telecomunicaciones y del transporte⁸⁸. Se desembolsaron los dos tramos pero no faltaron los problemas. En el primero se registraron dificultades con el suministro de información sobre las adquisiciones. En el segundo se avanzó con mayor lentitud que lo previsto en el establecimiento de una capacidad reguladora satisfactoria en la SCT. Se trataba de una intervención que no había de repetirse y en gran medida cumplió sus objetivos.
- 4.25 En las estrategias del programa del país y del documento de programación del país de 1993 y 1995 se indicaba la necesidad de promover la participación del sector privado en la financiación de la infraestructura, rehabilitación vial y modernización del sector del transporte a fin de cerciorarse de que "... las exportaciones de México no tropiecen con obstáculos en el sistema de transporte ..." ⁸⁹. En 1993 el Banco aprobó un préstamo destinado a la adopción de medidas para mejorar y modernizar los caminos de alimentación y caminos rurales mediante la financiación de un préstamo de US\$180 millones. Los grandes problemas que se registraron para la ejecución del proyecto, la eliminación de la unidad de ejecución y la falta de interés de los gobiernos federal y estatales en el programa tuvieron como resultado cancelaciones equivalentes al 92% del préstamo.
- 4.26 Los nuevos intentos del Banco de realizar actividades en este ámbito se vieron frustrados. En el documento de programación de 1993 se proponía el programa de rehabilitación y mejoramiento de las carreteras federales como programa global de obras múltiples por un monto de US\$400 millones que comenzaría entre 1995 y

⁸⁷ Para más información acerca del sector, véase Gerardo Reyes "The infrastructure, water and electricity sectors in Mexico" en la Intranet de OVE <http://ove>

⁸⁸ Esta operación tuvo lugar en el período en que el Banco estaba autorizado para aprobar préstamos sectoriales únicamente en forma conjunta con el Banco Mundial.

⁸⁹ Véase el documento de programación para México de 1993.

1996. En razón de la crisis económica de 1995, quedó en suspenso hasta 1996, año en que el Banco propuso un programa por un monto de US\$250 millones que cofinanciaría con el Banco Mundial entre 1997 y 1998. El proyecto ha desaparecido de la cartera en trámite. El programa de caminos rurales (1997-1999), por un monto de US\$200 millones, apareció como parte de la estrategia para el sector de los transportes enunciada en el documento de país para 1995, pero nunca salió de la etapa del perfil I. El programa de corredores portuarios (1997-1998), por un monto de US\$100 millones, apuntaba a mejorar las operaciones intermodales y aduaneras entre los principales puertos del país y el interior. El proyecto nunca quedó formalizado.

2. El sector de la electricidad⁹⁰

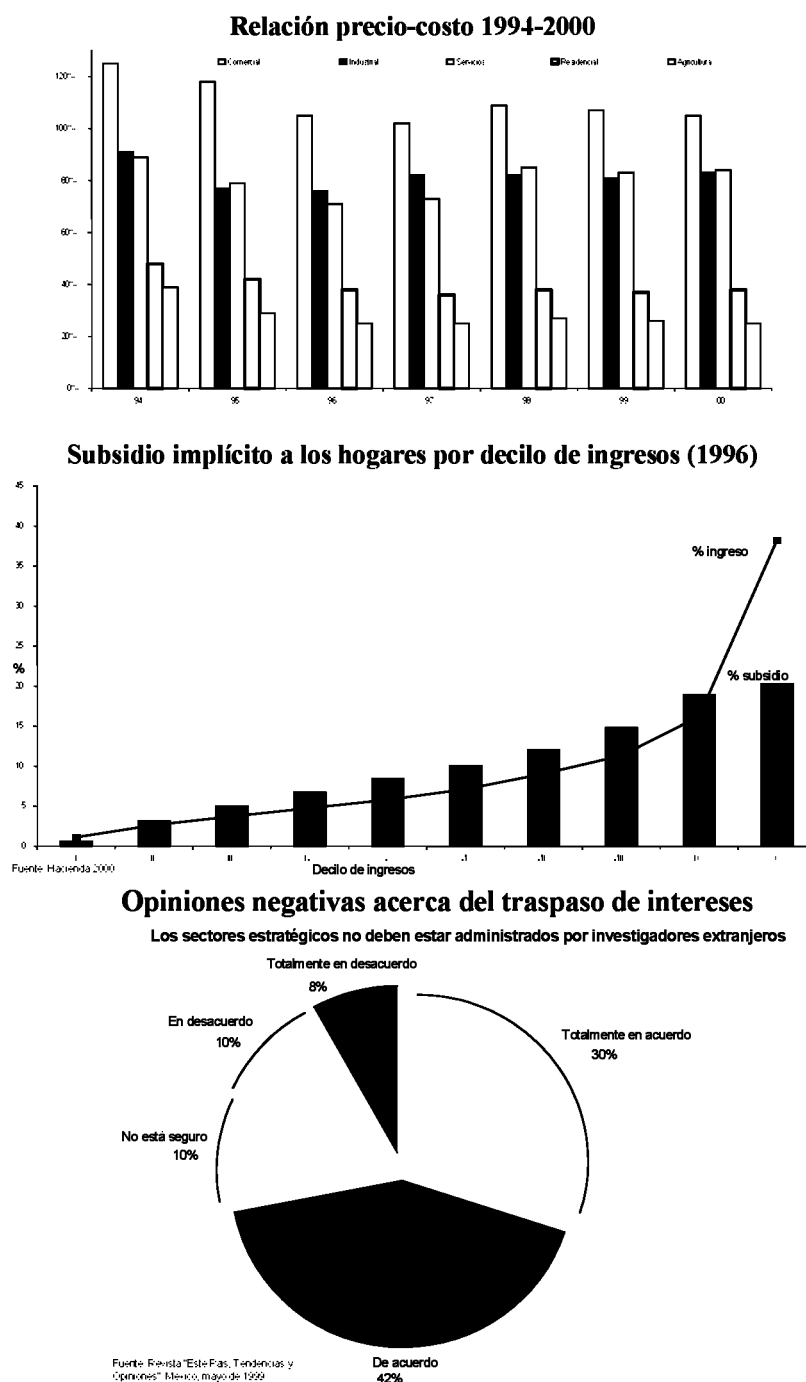
- 4.27 La política general de atender a las necesidades de inversión por conducto del sector privado sigue vigente en el sector de la electricidad. Como dispone la Constitución, el sector sigue estando dominado por dos empresas de propiedad estatal e integración vertical para la transmisión y la distribución, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Luz y Fuerza del Centro (LFC).
- 4.28 Sin embargo, se han reducido las restricciones impuestas a la generación de energía por el sector privado. En diciembre de 1992 se promulgó una ley que facilitaba la participación del sector privado en la generación conjunta (producción independiente de energía). Además, en 1996 el Gobierno enmendó las leyes relativas a los gastos y la deuda pública para permitir la participación del sector privado en la financiación de proyectos de infraestructura pública⁹¹. Sin embargo, el intento de una gran reforma sigue paralizado en el Congreso y no hay mayores perspectivas de que sea aprobado a breve plazo⁹². A pesar de la reforma parcial, la inversión privada en el sector representó únicamente el 17% (3.000 millones) de las inversiones totales en México entre 1995 y 2000.

⁹⁰ Para más información acerca del sector, véase Gerardo Reyes "The infrastructure, water and electricity sectors in Mexico" en la intranet de OVE <http://ove>

⁹¹ Estos proyectos correspondían a la modalidad de proyectos de impacto diferido en el registro del gasto (PIDIREGAS). Se han puesto en práctica proyectos de este tipo en los sectores del petróleo y la electricidad con dos modalidades distintas: a) proyectos de inversión directa, construidos y financiados por el sector privado cuya propiedad, en el momento de la terminación, es traspasada al sector público a cambio de pagos anuales que cubren el costo del servicio de la deuda y b) proyectos de inversión condicional, construidos, financiados y operados por el sector privado y de propiedad de éste; la entidad de gobierno contrae únicamente la obligación de adquirir los servicios proporcionados por el propietario privado.

⁹² En 1999 el Gobierno de Zedillo propuso enmendar los artículos 27 y 28 de la Constitución de México para hacer posible una gran reforma estructural de la industria de la electricidad. Funcionarios de Gobierno han manifestado dudas en cuanto a la aprobación de la reforma, básicamente en razón de la oposición política y de que ningún partido tiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

Gráfico 4.5. Indicadores fundamentales del sector de la electricidad



4.29 El sector presenta cuatro problemas. En primer lugar, México depende mucho de la generación de energía a partir de hidrocarburos y esa dependencia ha implicado que el costo de mantenimiento y funcionamiento de las centrales de energía térmica y

de carburos en los cinco últimos años haya equivalido aproximadamente al 75% del gasto programado. En segundo lugar, hay una compleja escala de tarifas caracterizada por subsidios cruzados y que requiere transferencias del Gobierno. Los subsidios implícitos equivalían a alrededor del 30% de los ingresos del Gobierno por concepto de impuestos sobre el petróleo (véase el gráfico 4.5). Los subsidios, si bien se conceden según una escala que varía de acuerdo con el volumen de consumo, tienen efecto regresivo porque la mayor parte de los beneficios va a consumidores medianos y grandes. En tercer lugar, se prestan servicios de electricidad aproximadamente al 95% de la población. Hay 5 millones de personas sin acceso a ellos y el 85% de éstas se encuentra en las zonas rurales. El Gobierno trató de ampliar a estas comunidades los servicios de electricidad a mediados del decenio de 1990 con programas tales como SOLIDARIDAD y PRONASOL⁹³. Según un estudio del Banco Mundial, “si bien el costo financiero de la ampliación a estas comunidades del acceso a la electricidad y para fines productivos es relativamente reducido en comparación con las necesidades generales de financiación para el sector (de US\$750 a US\$900 millones aproximadamente), el establecimiento de mecanismos sostenibles de servicios descentralizados sigue constituyendo un gran problema”⁹⁴. En cuarto lugar, se prevé que la demanda futura aumentará a razón del 5,8% anual durante los 10 años siguientes. Ello implica que se necesitarán inversiones por un monto anual medio de 37.000 millones de pesos. Según un estudio del mercado de electricidad hecho por Standard and Poor’s, “... se estima que habrá déficit ya en 2004. De no haber nuevas inversiones en generación y transmisión se perjudicarán las posibilidades de competencia internacional de importantísimas regiones industriales del norte y de la economía en general”⁹⁵.

- 4.30 En el último decenio el Banco Mundial se retiró del sector mencionando como razón el marco regulador inadecuado. El BID, en cambio, aprobó nueve operaciones de préstamo al sector de la electricidad. Siete (398 millones) corresponden al sector privado y sólo dos (353,4 millones) son de inversión⁹⁶. De los cuatro problemas antes indicados, el Banco básicamente trató de resolver uno, el de la generación de energía. Ningún proyecto favorecía a los pobres. El objetivo del proyecto ME-0116 era muy directo, “... financiar el programa de inversiones de 1991-1992 como parte del programa general de inversiones a largo plazo de la

⁹³ Financiados parcialmente por el proyecto ME-0051 aprobado en 1995.

⁹⁴ Giugale M. y otros “Mexico: A Comprehensive Agenda” Banco Mundial. 2001.

⁹⁵ Wolinsky. J. “Mexico’s Electric and Natural Gas Industries: The Need to Attract Foreign Capital” Standard and Poor’s, noviembre de 2000.

⁹⁶ La razón más importante es que “la política del Banco en materia de servicios públicos fija algunos requisitos para la participación en un proyecto en los sectores de esos servicios. El sector de la electricidad en México no cumple esos requisitos. Por esta razón, el Banco no ha aprobado proyectos de energía en este país desde 1997 ...”. Véase el memorando de Paulina Beato al Grupo de Trabajo para la Reforma del Sector de la Energía en México de 8 de junio de 1999.

CFE”. Ello parecía el principio de un compromiso a largo plazo del Banco. Sin embargo, no se aprobó ninguna operación ulterior, lo que se debió en parte a la política del Banco de dejar de financiar empresas públicas para promover en cambio el traspaso de intereses.

- 4.31 Con respecto a las operaciones PRI/BID, la falta de datos suficientes limita las posibilidades de evaluarlas. Según PRI/BID, el criterio para la evaluación debe ser un criterio de adicionalidad, esto es “... *proporcionó plazos más largos ...asignación del riesgo ... desempeño de una función catalizadora ... elementos de medio ambiente, salud social y seguridad ...*”, y no se dispone de datos al respecto; cabe sin embargo afirmar que no lograron “*cambios en los regímenes reguladores ...*”⁹⁷. Sin embargo, la intervención de PRI/BID ha dado lugar a un sano debate acerca de la estrategia en el sector. Según una postura⁹⁸, defendida por RE2/FI2 y SDS, “... *el BID no debe participar en la financiación de productores independientes de energía ... y debe limitar la financiación al apoyo de la nueva generación de productores de esa índole*”. En cambio, PRI/BID⁹⁹ considera que el programa de producción independiente de energía en México cumple los requisitos para obtener financiación del Banco. Para ello aduce que: a) el compromiso del Gobierno de México con la reforma de la electricidad queda de manifiesto en las medidas de reforma que propuso al Congreso de México en 1999; b) “... *todos los contratos de producción de energía que se están licitando son muy eficientes y las tarifas están muy por debajo del costo de generación de energía de la CFE y contribuyen a salvar la diferencia entre el costo marginal y las tarifas*”. La forma en que terminó este debate puede concluirse del hecho de que el PRI/BID tenía en 2000 tres operaciones nuevas. Evidentemente lo que no hay es un intento serio y significativo de atender a las necesidades de las 5 millones de personas que no tienen acceso a electricidad¹⁰⁰.
- 4.32 Para atender la demanda futura se necesita abrir la inversión al sector privado, dentro de un marco regulador claro y transparente. La reforma liberaría el 30% de los ingresos federales por concepto del petróleo para otros fines, incluida la ampliación de los servicios de electricidad a quienes no los tienen. El problema para el país y para el Banco consiste en la hostilidad que hay respecto del traspaso de intereses. La opinión pública, un 72% de los encuestados, no está de acuerdo en que se dé el control del sector de la electricidad a empresas privadas, especialmente empresas extranjeras (véase el gráfico 4.5).

⁹⁷ Véanse la página 8 y el apéndice C de “Response to the Report on Private Sector Operations by the External Review Group”, CA-421, marzo de 2001.

⁹⁸ Véase el memorando de fecha 16 de junio de 1999 de los miembros del Grupo Técnico de RE2/FI2 y SDS a Roberto Vellutini (PRI). Clasificación en el archivo: México-PRI.

⁹⁹ Véase el documento “PRI’s Position Regarding Bank Support to Mexican Independent Power Producers.”

¹⁰⁰ El proyecto ME0051 financió, por conducto de PRONASOL, algunos proyectos de electrificación rural.

3. Sector hídrico

- 4.33 Las reformas en el sector se han venido introduciendo con lentitud y ello se debe en parte a la compleja relación que existe entre los tres niveles de gobierno, la Comisión Nacional del Agua (CNA) y los usuarios finales. Cabe identificar cuatro problemas y obstáculos con que tropieza este sector.
- 4.34 En primer lugar, el acceso en las zonas rurales es reducido. Mientras el abastecimiento total de agua potable (87%) y de servicios de alcantarillado (73%) se amplió considerablemente durante el decenio¹⁰¹ (véase el gráfico 4.6), únicamente el 65,7% de la población rural tiene acceso a agua potable y únicamente el 33% tiene servicios de alcantarillado. El análisis según la población del lugar confirma también un fuerte sesgo hacia los lugares con un elevado número de habitantes, lo que plantea otro problema grave en cuanto a la distribución geográfica y demográfica (véase el gráfico 4.6); en efecto, la disponibilidad de agua está concentrada en el sudeste del país pero la población y las actividades productivas están en el norte¹⁰².
- 4.35 En segundo lugar, la descentralización sigue en pañales. En 1983 el Gobierno promulgó leyes que confiaban a las municipalidades la responsabilidad por la prestación y la administración de los servicios de agua y saneamiento. La CNA concede derechos de uso de agua, pero las municipalidades controlan esos derechos y están autorizadas para delegar a terceros funciones en relación con este servicio. En la práctica, sin embargo, las reformas han sido incompletas y la descentralización ineficaz, lo que ha obligado al Gobierno Federal, por conducto de la CNA, a participar en la mayoría de las actividades del sector (financiación de proyectos, mantenimiento, procesos administrativos, por ejemplo)¹⁰³.
- 4.36 En tercer lugar, las empresas que prestan servicios de agua siguen siendo débiles. En 1992 el Gobierno promulgó la Ley de Aguas Nacionales que, entre otras cosas, regula y promueve la inversión privada en el sector del agua potable y alcantarillado. La Ley estableció también los organismos operadores (empresas locales de servicios de agua) en un intento de hacer más eficiente el funcionamiento y la administración de los servicios de agua a nivel estatal y municipal.

¹⁰¹ Estos niveles son comparables con los de otros países de la región como el Brasil (90 y 60%) y Chile (99 y 89%).

¹⁰² Más del 76% de la población vive en el norte de México y en las regiones altas, que tienen el 20% de los recursos de agua. Sin embargo, el 70% de la industria y el 90% del riego tiene lugar en esas zonas, en que se utiliza casi el 82% de los recursos de agua. Las tierras regadas en México abarcan unos 6.3 millones de hectáreas, pero sólo se utiliza efectivamente el 50% del agua.

¹⁰³ Las municipalidades de las zonas rurales se han ocupado en parte de la prestación de servicios. A nivel de la comunidad, el funcionamiento y mantenimiento de los sistemas es inadecuado y se han hecho pocos intentos de recuperar el costo cobrando tarifas por los servicios.

Lamentablemente, estos organismos se limitan a funciones ordinarias de funcionamiento y mantenimiento, facturación y cobro. No tienen atribuciones para tomar decisiones sobre planificación estratégica, inversión o contratación de deuda a largo plazo. Dependen sobremanera de un complejo sistema de transferencias federales que normalmente obedecen más a emergencias a nivel operacional que a una política financiera que contribuya a estimular la reforma, la eficiencia y la inversión a largo plazo. Así, la participación del sector privado en este sector ha sido mínima.

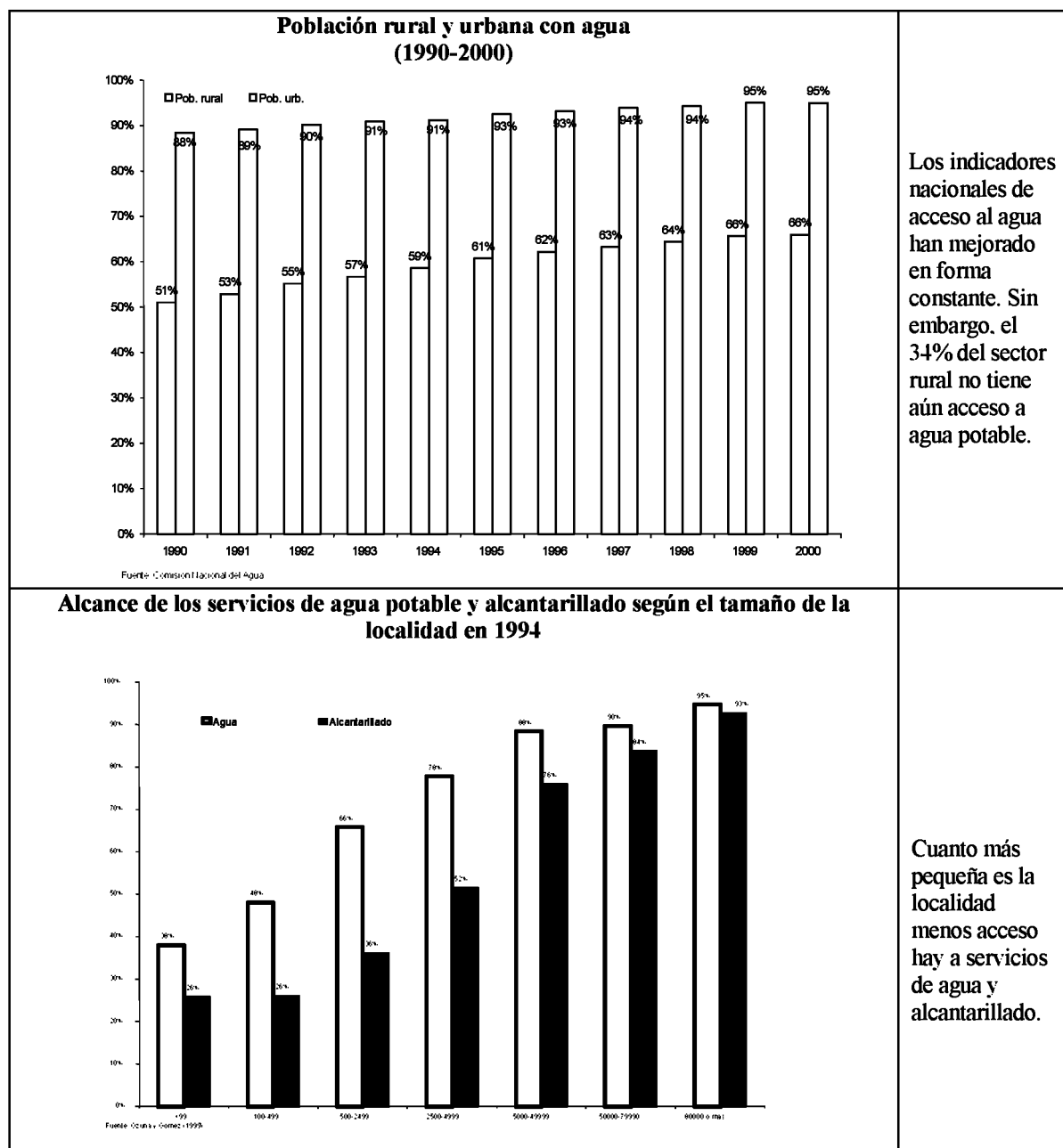
- 4.37 En cuarto lugar, el volumen de la inversión y el del gasto en mantenimiento son reducidos. Las ineficiencias en el sistema hídrico en razón de la falta de inversión en infraestructura (véase el gráfico 4.6) y del nivel de mantenimiento causan pérdidas físicas y se estima que se pierde del 40 al 45% del agua debido a filtraciones¹⁰⁴. Además, en general, los ingresos del sector a duras penas cubren los gastos de funcionamiento y mantenimiento, lo que significa que se recauda una cifra baja y se depende mucho de los recursos federales¹⁰⁵. La inversión en el sector disminuyó en forma constante durante la segunda mitad del decenio de 1990¹⁰⁶. Según la CNA, se necesitará en el sector una inversión media anual de US\$3.400 millones en los próximos 25 años para atender a las necesidades básicas de servicios de agua potable y alcantarillado de una población cada vez mayor.

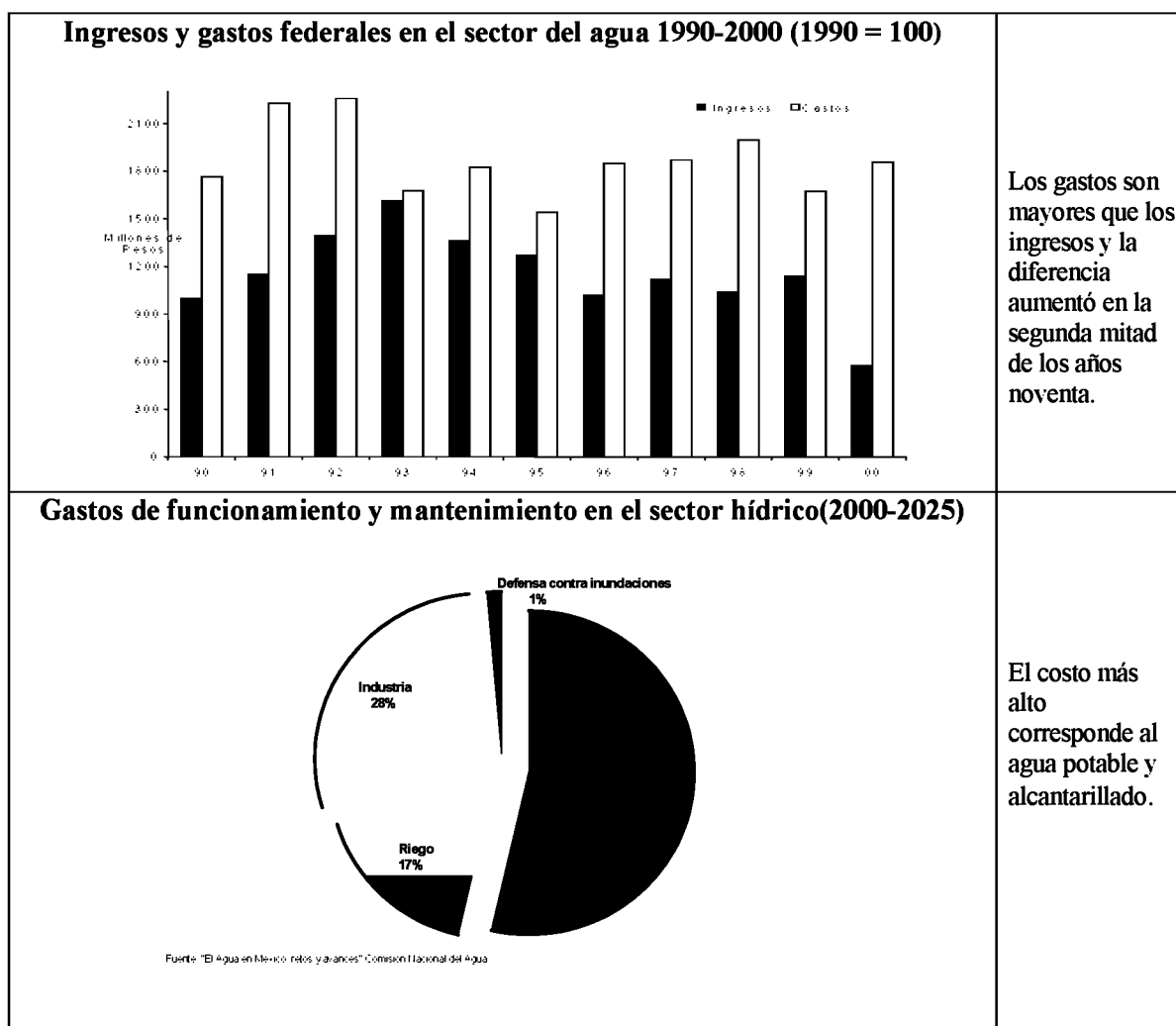
¹⁰⁴ Según estudios de la CNA, se pierde más agua en el riego que en razón de la demanda residencial e industrial sumadas.

¹⁰⁵ Según un estudio del Banco Mundial, la tarifa media es del orden de los 2.5 pesos, en circunstancias de que se necesitan 10 pesos para cubrir los gastos operacionales y de inversión.

¹⁰⁶ Las inversiones en el período 1996-2000 equivalieron únicamente al 1.2% del PIB.

Gráfico 4.6. Indicadores fundamentales del sector hídrico





- 4.38 En el decenio de 1990 el Banco aprobó en total seis operaciones en el sector con un importe de US\$1.500 millones¹⁰⁷. De los cuatro problemas que se han indicado anteriormente, el Banco tuvo mayor intervención en uno, el abastecimiento del agua potable y alcantarillado. Dos proyectos favorecían a los pobres (ME-0150 y ME-0138). Hay tres operaciones en ejecución (ME-0128, ME-0150 y ME-0179), dos están íntegramente desembolsadas (ME-0033 y ME-0138) y una fue totalmente cancelada (ME-0056). En la mayoría de estos proyectos ha habido lentitud en el desembolso, cancelaciones parciales (se ha cancelado el 17,5% del monto total

¹⁰⁷ El Banco Mundial aprobó entre 1989 y 2000 un total de US\$670 millones en el sector del agua y el saneamiento. El Departamento de Evaluación de las Operaciones del Banco Mundial señaló que se trataba de un "compromiso insuficiente". Véase la página 19 de Mexico Country Assistance Evaluation, Banco Mundial, junio de 2001.

aprobado), problemas en la ejecución, demoras, etc. Pasaremos a examinar con más detalle tres de estos proyectos.

- 4.39 El proyecto ME-0138, Agua potable y alcantarillado en Monterrey IV, se considera un ejemplo positivo. La pérdida de agua disminuyó considerablemente, las centrales de tratamiento permitieron utilizar el agua en forma más eficiente, la red de distribución se amplió para llegar a comunidades de bajos ingresos, etc¹⁰⁸.
- 4.40 El objetivo del programa de saneamiento en el Valle de México (ME-0179) consistía en reducir la contaminación por agua de desechos en un sistema que comprendía tanto el estado de México como el Distrito Federal. El proyecto ha estado en ejecución durante cuatro años y únicamente se ha desembolsado en total un 0,73%. El préstamo experimenta problemas. El proyecto fue diseñado, aprobado y firmado cuando los principales participantes (la SHCP y los gobernadores de México D.F. y del Estado) tenían la misma afiliación política (PRI). Sin embargo, el Partido Revolucionario Democrático, de oposición, se impuso en las elecciones en México, D.F. en 1997. La nueva administración de la ciudad dejó en suspenso el programa y expresó dudas acerca de su diseño y dimensiones (México, D.F. había de asumir la mayor parte de la deuda mientras la mayor parte de los gastos se haría en el Valle de México).
- 4.41 El objetivo del programa de sostenibilidad de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en las comunidades rurales (ME-0150) consistía en dar mayor acceso al agua potable a comunidades rurales marginadas. Favorece a los pobres y está clasificado como proyecto para aumentar la equidad social. Tuvo un largo periodo de gestación, seis años. Un componente (4,1% del total) estaba destinado a reforzar las funciones en el sector y mejorar los mecanismos institucionales de descentralización. Salvo para la adquisición de computadoras y otros materiales, no se han empleado los recursos del Banco para este componente. El Gobierno ha seguido procediendo al fortalecimiento institucional a nivel municipal con sus propios fondos¹⁰⁹. Las calificaciones en el ISDP indican que es probable que se cumplan los objetivos de desarrollo del programa si bien no se dispone de datos acerca de la marcha de éste.

¹⁰⁸ Las demoras en la firma del contrato se debieron a: "La demora en la suscripción del préstamo de cofinanciamiento de la OECF del Japón, tuvo un efecto negativo en el logro oportuno de los objetivos, la contracción de las plantas de tratamiento de aguas servidas entraron en operación con un atraso de un año con relación al calendario original".

¹⁰⁹ Según el especialista sectorial, no se trata de un componente muy atractivo para el Gobierno porque el fortalecimiento institucional a nivel de la municipalidad ha constituido una labor continua que comenzó antes del programa y, por lo tanto, este componente no tiene valor añadido para las autoridades.

C. Pobreza y desarrollo social

- 4.42 La paradoja en México consiste en que el país ha mejorado mucho en general sus indicadores sociales y demográficos tanto en el curso del tiempo como con respecto a otros países en desarrollo (véase el cuadro 4.1), pero la pobreza y la extrema pobreza, incluso teniendo en cuenta el aumento generado por la crisis de 1996, se han mantenido obstinadamente elevadas (véase el cuadro 4.2). Este dilema se explica en razón de la desigualdad cada vez mayor que hay no sólo en el ingreso (véase el cuadro 4.2), sino también en la capacidad y las oportunidades que han acompañado al mejoramiento en valores medios de las variables sociodemográficas¹¹⁰.

**Cuadro 4.1. Indicadores seleccionados de desarrollo social en México y los países en desarrollo
Promedios**

	1990	1999 o datos más recientes
Mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)	34 (50)*	27 (45)
Mortalidad de niños menores de 5 años (por 1.000 nacidos vivos)	46 (77)	33 (65)
Esperanza de vida	70.4 (64.7)	72.1 (66.1)
Acceso a servicios de atención de la salud reproductiva (% de partos asistidos)	69 (69.4)	86 (72.4)
Analfabetismo de adultos (tasa)	12.2 (29.9)	9.2 (24.5)
Niños de 6 a 14 años de edad que asisten a la escuela +	85.8	92.3
Acceso a servicios de saneamiento	60 (67)	73 (74)
Acceso a agua potable	80 (68)	86 (77)

Fuente: Social Watch. <http://www.socialwatch.org/>; * (.) promedios en los países en desarrollo.

Cuadro 4.2. Pobreza y desigualdad

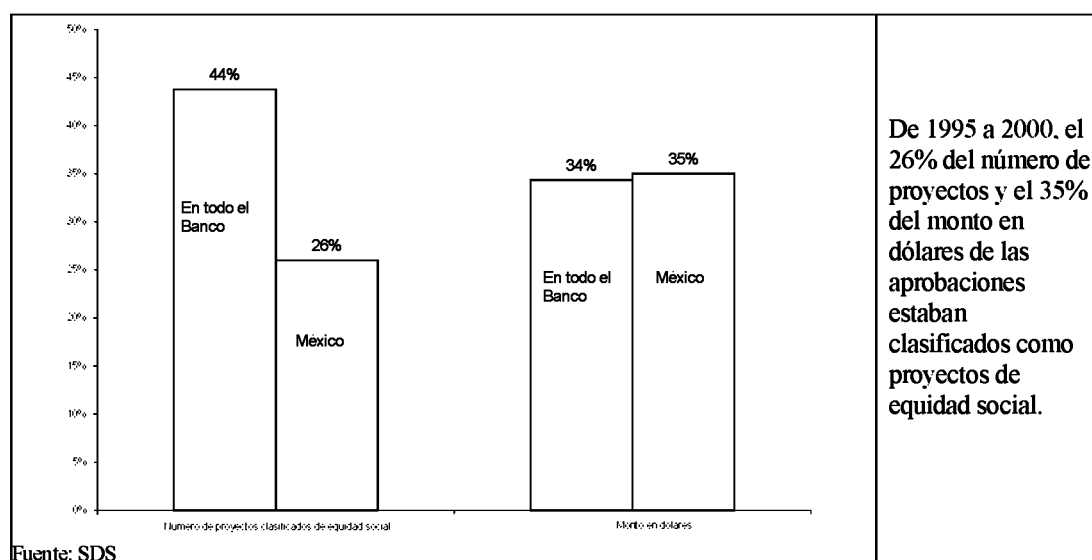
	Pobreza extrema			Pobreza moderada			Desigualdad en los ingresos		
	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional	Urbana	Rural	Nacional
1989	18.3	41.83	27.04	50.70	69.32	57.84	0.498	0.444	0.519
1992	16.79	44.66	24.42	49.14	73.26	55.74	0.498	0.434	0.529
1994	10.95	49.78	21.46	40.64	78.82	50.97	0.508	0.419	0.534
1996	18.6	60.47	29.72	53.25	84.84	61.88	0.493	0.452	0.519
1998	16.6	56.83	27.18	49.70	81.8	58.40	0.511	0.480	0.543

Fuente: Country Assistance Strategy Progress Report. Banco Mundial, mayo de 2001. Los datos relativos a la pobreza suscitan un grado considerable de controversia. Los niveles pueden ser distintos según se utilice el ingreso o el consumo o según los ajustes que se introduzcan a los datos sin procesar. En todo caso, esos ajustes normalmente mantienen constante la pauta general.

- 4.43 Cabe identificar tres problemas básicos. El primero es la falta de un crecimiento económico de base amplia. No hubo en el Banco operaciones que se refirieran a este problema. El segundo es el gran efecto que surte la volatilidad económica

¹¹⁰ Hay que observar que México posee una ventaja considerable respecto de muchos países de la región porque tiene un cúmulo de información que puede utilizar el Banco para dar un sesgo en favor de los pobres al diseño de los proyectos. En particular, tiene un índice de "marginación" desagregado hasta por debajo del nivel de la municipalidad, lo que facilita la focalización geográfica.

sobre la pobreza transitoria. El Banco tuvo una operación relativa a este problema. El tercero es el efecto que surte sobre la pobreza estructural la falta de igualdad de capacidad y oportunidades¹¹¹. De los cuatro tipos de capacidad que se prestan a la adopción de medidas de política (acumulación de capital humano, mejoramiento de la salud, capacidad de inversión, vivienda y servicios básicos), el Banco tuvo participación en todos salvo la salud. En cuanto al aumento de las oportunidades, las oportunidades de empleo e inversión constituyen claros ámbitos de acción y el Banco participó en ambos. Según el Octavo Aumento General de los Recursos del BID, el 50% del número de proyectos aprobados y el 40% del monto en dólares de las aprobaciones debían estar destinados a promover la equidad social y reducir la pobreza. Por más que no se tratara de un mandato para cada país, el porcentaje acumulado de las aprobaciones en México estuvo por debajo de los dos porcentajes (véase el gráfico 4.7).



\+ Son los proyectos ME-0052, ME-0118, ME-0137, ME-0150, ME-0186, ME-0187, ME-0051.
Fuente: POV/SDS.

**Gráfico 4.7. Proyectos clasificados entre los de equidad social \+
(Porcentaje acumulado de las aprobaciones totales, 1995-2000)**

1. Los trastornos macroeconómicos y la red de seguridad social

4.44 Hay consenso cada vez mayor entre quienes formulan la política en que los trastornos macroeconómicos perjudican desproporcionalmente a los pobres y en que la política fiscal debería ser anticíclica de manera que en el curso de una crisis

¹¹¹ En "Where To From Here? Generating Capabilities and Creating Opportunities for the Poor", de M. Szekely, marzo de 2001, RES/BID, se aduce que la política relativa al desarrollo y la relativa a la pobreza deberían ser prácticamente una y la misma.

puedan iniciarse o ampliarse programas públicos de reducción de la pobreza que estén inactivos en épocas normales.

- 4.45 México, en cambio, tiene una política fiscal procíclica. El aumento en el superávit discrecional, que tiene lugar típicamente cuando hay contracciones del 1%, es acompañado de una contracción del PIB en un 0,6%. Partiendo del supuesto de una elasticidad unitaria pobreza-PIB, el ajuste fiscal, *ceteris paribus*, aumenta la pobreza en un 0,6%.
- 4.46 La intervención del Banco a fin de hacer frente a la pobreza transitoria consistió en un proyecto de inversión por etapas para mejorar la equidad social, con un monto de US\$500 millones, y preparado en sólo dos meses como parte del conjunto de medidas internacionales de rescate¹¹². El proyecto debía haber tropezado con dificultades porque se trataba de un proyecto de inversión y comprendía diversos programas con participación de muchos organismos de ejecución¹¹³. Sin embargo no ocurrió así y fue desembolsado como si se tratara de un préstamo en apoyo de reformas de política¹¹⁴. Se utilizó para financiar ciertas partidas ya existentes del presupuesto público sin las desventajas que típicamente se imputan a los proyectos de inversión¹¹⁵. Su valor añadido consistía únicamente en la financiación. La evaluación como insumo para las operaciones siguientes constituía otro posible valor añadido. El Banco Mundial financió por completo el programa de seguimiento y evaluación, con un monto de US\$2,1 millones¹¹⁶. Hasta la fecha no hay una evaluación de mitad de período ni un informe de terminación del proyecto (que terminó en junio de 1998); de hecho, tampoco hay informes de seguimiento del desempeño.

¹¹² El proyecto acompañó uno del Banco Mundial relativo a un programa de servicios esenciales por un monto de US\$500 millones aprobado en julio de 1995. De hecho, los documentos de los dos préstamos eran idénticos, salvo la nota de presentación.

¹¹³ SEP, CAPFC, CONALITEG, CONAFE \+ STPS, SEDOSOL * SEDESOL, SSA, DIF.

¹¹⁴ Los perfiles de los desembolsos acumulados (% del monto total del préstamo) en los préstamos en apoyo de reformas de política son:

Año	1	2
México	62	81
Todo el Banco	39	70

¹¹⁵ Hay que observar que el seguimiento era *ex post* y no *ex ante* y que el BID no financió libros de texto, servicios de salud ni la nueva formación de los desempleados mientras el Banco Mundial sí lo hizo. Los dos Bancos cofinanciaron únicamente el componente de nutrición.

¹¹⁶ Esto es sorprendente porque la nota de política asignaba gran importancia a la evaluación como insumo para el presupuesto de 1997. Además, no hay pruebas documentales del examen que se proponía hacer conjuntamente con el Banco Mundial para fines de 1995 de los indicadores de seguimiento.

- 4.47 En cuanto a si el instrumento era adecuado, es difícil no estar de acuerdo con la evaluación del Banco Mundial de que *“Habida cuenta de la índole de las operaciones de apoyo presupuestario, al tratarlas como operaciones de inversión se causa confusión en cuanto a las partidas que se han de financiar y al método de desembolso. Un préstamo sectorial consistente en la autorización de tramos sobre la base de objetivos físicos y el cumplimiento de condiciones esenciales de política habría constituido un instrumento más eficiente en tiempos de emergencia económica”*¹¹⁷.
- 4.48 El programa era un paliativo para la crisis de 1995 y su objetivo consistía en *“cerciorarse de que los servicios sociales que ha identificado como prioridades queden protegidos de futuras reducciones presupuestarias”*¹¹⁸. Esto es equívoco. Estrictamente, el criterio debería ser la evolución del gasto real en las partidas presupuestarias seleccionadas antes, en el curso y después de la crisis de 1995. No se dispone de esos datos¹¹⁹. Resulta difícil encontrar en la documentación del Banco objetivos numéricos de productos de los subcomponentes; sin embargo, según el informe de terminación de proyecto del Banco Mundial, los objetivos en cuanto al servicio de educación básica y construcción de escuelas (financiados por el BID) estaban definidos y figuran datos acerca de la proporción en que no fueron alcanzados (véase el cuadro 4.3).

Cuadro 4.3. ME-0187, PROSSE – Objetivos seleccionados y su consecución

	Unidades	Objetivos fijados en 1995 hasta 1997	Porcentaje de los objetivos alcanzados en 1997
Jardín de infantes urbano	Sala de clases	1.038	-18
Jardín de infantes urbano	Anexo	861	-8
CAPEP	Sala de clases	59	-9
CAPEP	Anexo	338	-12
Jardín de infantes para indígenas	Sala de clases	798	-64
Jardín de infantes para indígenas	Anexo	481	-21
Jardín de infantes	Sala de clases	1.259	-60
Jardín de infantes	Anexo	1.155	-7
Construcción escolar en total		8.777	-9

Fuente: pág. 20, informe de terminación de la ejecución, informe No. 18850.

¹¹⁷ Véase la pág. 12 del “Implementation Completion Report, Loan 3912-ME”, No. 18850, enero de 1999, Banco Mundial.

¹¹⁸ Documento de préstamo, PR-2038.

¹¹⁹ El informe de terminación de proyecto del Banco Mundial tampoco tiene esos datos pero señala que “... en 1996 los sectores sociales recibieron el 54.5% del presupuesto programable general, lo que representa un aumento real del 2.5%, mientras que el presupuesto general recibió únicamente un aumento del 1% en términos reales”, pág. ix, véase la referencia en la nota 114.

2. Generación de capacidad y oportunidades

- 4.49 En el sector de la educación hay dos problemas básicos: la gran dispersión de la educación, a la que los pobres tienen escaso acceso, y la calidad insatisfactoria de la educación. El país ha logrado grandes avances en el sector de la educación. Los años de escolarización pasaron de 6,5 en 1990 a 7,6 en 2000, número mucho más alto que lo que daría a entender su PIB¹²⁰. La proporción de alumnos que completan su ciclo primario subió del 70% en 1990 al 85,6% en 1999 al bajar las tasas de repetición de cursos y de deserción escolar¹²¹. Ello obedece en parte a un aumento del gasto público y a la reasignación de ese gasto hacia la educación básica¹²². La mayor escolarización queda de manifiesto en el aumento del número medio de años de escolarización de su fuerza de trabajo. Sin embargo, México sigue ocupando el octavo lugar entre los países de América Latina y el Caribe¹²³ y existe una gran dispersión geográfica y por decilo de ingresos en cuanto a los años de estudios de la población económicamente activa. En cuanto a la calidad de la educación, el país se caracteriza por un aprovechamiento escolar bajo. En pruebas normalizadas de español, matemáticas y ciencias, los alumnos han obtenido resultados sistemáticamente inferiores a la media internacional. Las tasas de repetición de cursos y de deserción escolar siguen siendo elevadas. Predomina una baja calidad de la enseñanza, el absentismo de maestros (los bajos sueldos y la estructura de incentivos desalientan a los maestros de establecerse en las zonas rurales en que más falta hacen), la escasez de material docente, un programa de estudios anticuado y deficientes instalaciones físicas¹²⁴.
- 4.50 En los años noventa el Banco aprobó dos préstamos básicamente destinados a la cuestión del acceso. El proyecto ME-0170, programa de educación elemental, por un monto de US\$393 millones, tenía el objetivo de aumentar en forma permanente el nivel de vida de unos 3 millones de mejicanos, *“nacidos entre 1990 y 2005 en familias del decilo de ingresos más bajo”*. Este objetivo general, no se definían líneas de base ni de resultados, había de alcanzarse: i) dando mayor acceso a los

¹²⁰ Véanse las págs. 96 a 98 de Mexico. Enhancing Factor Productivity Growth, Report No. 17392-ME, Banco Mundial, agosto de 1998.

¹²¹ Por proporción de la eficiencia en la enseñanza primaria se entiende la relación entre el número de alumnos que terminan el ciclo (sexto grado) y el número que entró hace seis años al primer curso. Hay que observar que la eficiencia sigue siendo baja en estados como Chiapas, Guerrero y Oaxaca (71.6%).

¹²² El gasto público subió del 59% en 1996 al 65% en 1999. El gasto federal per cápita en los estudiantes universitarios era 10 veces mayor que en los estudiantes primarios y actualmente es cinco veces mayor.

¹²³ Véase *Informe Anual, Fox, 2000*. <http://www.presidencia.gob.mx>

¹²⁴ En 1994 la SEP publicó un informe sobre los conocimientos y aptitudes de 480.000 maestros y los logros escolares de 2.8 millones de niños en los ciclos primario y secundario. Las conclusiones principales del informe eran que los niños que asistían a escuelas urbanas o privadas registraban resultados mucho mejores que los de las escuelas rurales y públicas; las calificaciones más bajas correspondían a quienes asistían a escuelas indígenas y de la comunidad con pocos servicios y maestros con menor formación.

niños en situación desventajosa en nueve estados; ii) mejorando la crianza de niños en familias en que los padres eran analfabetos o tenían pocos estudios; iii) dando mayor acceso a la enseñanza a comunidades pequeñas y aisladas; iv) reduciendo el analfabetismo entre los adultos. El programa nacional, del cual formaba parte este proyecto, comprendía a todos los estados (32) y dentro de cada estado había tres organismos de ejecución. En otros 14 estados participa el Banco Mundial. Los componentes del proyecto tienen detallados indicadores cuantitativos, que se especifican en su marco lógico. El proyecto ha estado en ejecución durante seis años y ha sido prorrogado en total 24 meses más allá de su fecha inicial para el último desembolso. No se ha hecho una evaluación de mitad de periodo, no existen datos acerca de la marcha de la consecución de los objetivos fijados en el proyecto ni se han realizado las encuestas propuestas en las municipalidades participantes. En todo caso, el ISDP más reciente califica todos los componentes de satisfactorios.

- 4.51 El proyecto ME-0052, programa de educación a distancia, por un monto de US\$171 millones y calificado de proyecto de inversión destinado a mejorar la equidad social, tenía entre sus objetivos el de mejorar el sistema de educación a distancia y extender el programa de estudios secundarios a adolescentes y adultos. Los componentes y subcomponentes del proyecto apuntaban a objetivos cuantitativos (ampliar el programa, formar bibliotecas, suministrar recursos físicos, etc.). El programa incluía un subcomponente de evaluación y seguimiento que apuntaba a ayudar a la SEP a preparar y poner en práctica tests de progreso escolar en el ciclo secundario¹²⁵. Este programa tropieza con problemas. La SHCP canceló US\$100 millones (58% del programa) y habrá otras cancelaciones parciales. La distinta índole de los problemas se debe esencialmente al organismo de ejecución seleccionado para el proyecto, el ILCE, organización internacional que no es parte de la SEP.
- 4.52 Un programa de préstamos escolares que se había propuesto constituye un ejemplo de caso en que el Banco no dio curso a una solicitud del Gobierno. En 1997, el Banco preparó una propuesta de proyecto para la educación superior, con el título de “Programa de préstamos para estudiantes” cuyo objetivo era justamente el de conceder préstamos (para matrícula y derechos escolares únicamente) a estudiantes por conducto de un organismo privado de crédito (que sería establecido a los efectos de la administración del programa con capital aportado por universidades privadas). RE2 determinó que no cabía calificar al programa de programa orientado hacia la equidad. *“Habida cuenta de los mandatos y la política del Banco, no se recomienda que la propuesta, en su versión actual, sea sometida al examen de la administración del Banco ni del Directorio”*¹²⁶. En cambio, se sugerían como

¹²⁵ Este componente fue incorporado en el proyecto por solicitud del Comité de Préstamos y suscitó protestas de la SEP, que aducía que era la única que tenía el mandato de realizar actividades de esa índole y que ILCE, el organismo de ejecución, no lo tenía.

¹²⁶ Véase “Student Loan Program Special Mission.” RE2/SO2-172/97-M.

alternativas: “a) descartar la propuesta y dejarla librada al Banco Mundial que ha manifestado interés en financiarla; b) considerar el programa una operación de índole exclusivamente financiera o c) recomendar que el Gobierno vuelva a presentar la propuesta con cambios de fondo que apunten a aumentar los componentes de equidad”¹²⁷.

- 4.53 El Banco optó por la primera posibilidad al no llegarse a un acuerdo con el Gobierno respecto de la posibilidad de volver a diseñar el proyecto de manera que sólo pudieran postular los estudiantes procedentes de hogares pobres. El Banco Mundial aprobó en 1998 el “Proyecto de financiación de la educación superior”, que está todavía en curso.
- 4.54 El mercado de trabajo en México no es rígido en comparación con otros países. “En México no hay ni un alto grado de informalidad (medida de segmentación) ni un bajo grado de movimiento de personal (medida común de la flexibilidad)”¹²⁸. El 50% de la fuerza de trabajo está en el sector informal. Ello sin embargo, más que a la segmentación, obedece al efecto sumado del bajo costo de oportunidad del empleo por cuenta propia y a la falta de relación entre las aportaciones y las prestaciones en el sector formal. Corrobora esta afirmación la gran corriente de trabajadores que van y vienen entre el sector formal y el informal. Sin embargo, las reformas estructurales han tenido diversos efectos negativos no previstos. En primer lugar, la liberalización hizo aumentar la elasticidad de la demanda de trabajo, de manera que los trastornos macroeconómicos repercuten gravemente en el mercado de trabajo. En segundo lugar, la desigualdad en los ingresos del trabajo ha aumentado enormemente. La menor estabilidad en el trabajo, sin embargo, debe verse en el contexto de la falta de seguro de desempleo, un costoso sistema de indemnizaciones por despido y un sistema propenso a la solución judicial. La liberalización del comercio dio lugar también a una demanda excesiva de mano de obra cualificada, lo que contribuyó a aumentar la desigualdad en los ingresos del trabajo¹²⁹.

¹²⁷ Idem.

¹²⁸ Véase la pág. 512, cap. 22 de “Mexico. A Comprehensive Development Agenda. Banco Mundial. 2001”. M. Shinkai. “Does The Stolper-Samuelson Theorem Explain the Movement in Wages?”. WP 436, BID, noviembre de 2000; M. Cragg y M. Epelbaum “Why has Wage Dispersion grown in Mexico?”. Journal of Development Economics, vol. 51, 1966; A. Harrison y G. Hanson, “Who Gains from Trade Reform?”. WP 6915, 1999, NBER; y R. Robertson, “Trade Liberalization and Wage Inequality: Lessons from the Mexican Experience”, Macalester College, no editado.

¹²⁹ Este fenómeno ha obligado a trabajadores con una instrucción relativamente buena a emigrar a los Estados Unidos. Como señalaba Jorge Castañeda, Ministro de Relaciones Exteriores, “la inmigración es la válvula de seguridad para las crisis económicas en México ... sabemos que los mejores jóvenes, por lo general los que tienen por lo menos estudios secundarios, son los que emigran a los Estados Unidos ... Los contribuyentes mejicanos cultivan y los Estados Unidos cosechan mano de obra barata relativamente instruida”. Véase William Greider “One World, Ready or Not”. Simon y Schuster, pág. 272, 1997.

Cuadro 4.4. Componente PROBECAT del proyecto ME-0186

	Unidades	Objetivo 1997-1999	% del objetivo alcanzado	Objetivo (etapa II)
Postulantes	Personas	1.259.500	132	1.087.000
Vacantes	Personas	941.000	142	929.000
Informados	Personas	1.034.000	98	747.000
Encontraron empleo	Personas	354.000	162	341.000
Capacitación	Subvenciones	1.302.800	102	903.964

- 4.55 En cuanto a las oportunidades en el mercado de trabajo, en 1996 el Banco aprobó una operación de inversión por etapas destinada a mejorar la equidad social (ME-0186). Sus objetivos consistían en aumentar la eficiencia del mercado de trabajo (por conducto de su liberalización), en facilitar la movilidad y en aumentar la productividad de la población económicamente activa (mediante la capacitación). El proyecto fue incorporado en los programas y partidas presupuestarias existentes pero, a diferencia de PROSSE, tuvo un importante valor añadido en la reforma de esos programas. El proyecto prestó apoyo a los programas existentes de PROBECAT (para los desempleados) y CIMO (para quienes tenían trabajo) y de liberalización del mercado de trabajo.
- 4.56 El programa PROBECAT comenzó en 1987 a título de programa de apoyo a los ingresos que utilizaba servicios de capacitación y colocación básicamente como mecanismos para la focalización. La operación del Banco permitió experimentar con nuevas modalidades de servicio y nuevos mecanismos de ejecución (incluida la transferencia de funciones de índole más operacional a los gobiernos de los estados en asociación con el sector privado local). La evaluación de esos experimentos constituyó un inestimable instrumento de aprendizaje para el Gobierno de México y para el Banco. El nuevo gobierno ha decidido convertir las actividades de PROBECAT en la base de su acción para prestar servicios de intermediación y empleo a trabajadores y empleadores. Así, lo que comenzó como programa de apoyo a los ingresos sin tener mayormente en cuenta las necesidades de los empleadores y la probabilidad de que los beneficiarios encontraran trabajo ha permitido a la STPS ponerse al tanto de las mejores prácticas en la administración de servicios de intermediación laboral y empleo y aprovecharlas. El cuadro 4.4 indica que el programa PROBECAT superó sus objetivos numéricos en cuanto a los productos. Sin embargo, en contraste con esta positiva descripción “... los estudios más recientes indican que ... PROBECAT no ha surtido mayores efectos en cuanto a que suban los salarios ni se acorte la duración del desempleo. Tal vez el

periodo de capacitación sea demasiado breve ... o ... la función de red de seguridad que cabe a PROBECAT es incompatible con su función de capacitación"¹³⁰.

- 4.57 Una vez dicho lo que antecede, el proyecto fracasó en la consecución de lo que en el documento original se calificaba de importante objetivo, la liberalización del marco regulador del mercado de trabajo. El Banco planteó esta cuestión a pesar de los datos en el sentido de que la rigidez del mercado de trabajo no constituía un problema. De hecho, se encomendaron y realizaron estudios, se aportaron insumos técnicos y se estableció una red de especialistas en cuestiones laborales para examinar ideas de reforma. En todo caso, nunca se introdujo y ni siquiera se discutió seriamente una reforma. El verdadero problema parece ser de salarios bajos y productividad baja y son éstos justamente los problemas que esta operación ayuda a resolver mediante los servicios de capacitación, colocación e intermediación.

2.1 Oportunidades y capacidad de inversión

- 4.58 El primer problema consiste en que, de no haber crédito formal, los pobres no pueden financiar la actividad económica mediante el ahorro ni mediante el mercado de crédito informal. La política en este caso consiste en crear el marco regulador que promueva la existencia de pequeñas instituciones financieras que proporcionen a los pobres medios seguros de depositar ahorros líquidos y promover instituciones de crédito que concedan micropréstamos. El segundo problema se refiere a las dificultades de información sobre la pequeña y mediana empresa y tiene la ramificación normativa del suministro de asistencia técnica a ésta.
- 4.59 El Banco prestó apoyo a las oportunidades y la capacidad de inversión promoviendo el crédito a la pequeña y mediana empresa y suministrándole asistencia técnica. No hubo una operación relativa al marco regulador de los mecanismos de crédito a la pequeña y mediana empresa. El crédito se suministró por conducto del proyecto de crédito global a la pequeña y mediana empresa, aprobado en 1992 con dos objetivos: i) el apoyo integral a la pequeña y mediana empresa (crédito directo y aumento de la capacidad técnica de los intermediarios financieros privados que le conceden crédito y ii) la reforma de NAFIN. Los componentes del préstamo se resumen en el cuadro 4.16. Se hizo llegar el crédito básicamente a la pequeña empresa, pero lo que *"no se podrá cumplir es la creación de una infraestructura privada"* y no tuvo éxito el componente de establecimiento de centros de atención de NAFIN. El informe sobre terminación del proyecto indica también sumariamente que *"el haber definido como primer objetivo el proporcionar recursos de financiamiento, haciendo caso omiso que ello es un medio. El haber definido como segundo objetivo el apoyar al prestatario en su cambio estructural sin haber definido actividades e indicadores de logro."*

¹³⁰ Véase la pág. 522 del capítulo 22 (referencia en la nota 126) y Wodon, "Mexico Poverty Assessment". 1999. Banco Mundial.

Efectivamente, no es mucho más lo que se puede decir porque no se tiene información de la pequeña y mediana empresa que recibió crédito.

- 4.60 Una segunda intervención consistía en un componente del proyecto ME-0186 destinado a aumentar la productividad y competitividad de la pequeña y mediana empresa y de la microempresa. La STPS había dado comienzo al programa CIMO (programa de aumento de la productividad) en 1989 y este fue un componente del programa de modernización del mercado laboral del Banco Mundial (1993)¹³¹. Los objetivos concretos de los componentes del proyecto ME-0186 consistían en ampliar y mejorar los servicios de CIMO, promover la absorción por el sector privado del funcionamiento de esta entidad y los objetivos generales en aumentar la productividad y las posibilidades de competencia de la pequeña y mediana empresa y de la microempresa. No se definieron indicadores de resultados en cuanto a productividad y competencia ni se llevó a cabo el estudio propuesto para determinar los efectos del programa en cuanto a la productividad¹³². Se determinaron objetivos intermedios de productos que, básicamente, fueron cumplidos con creces (véase el cuadro 4.5). La experiencia del Banco en este programa ha arrojado importantes beneficios secundarios: el CIMO se está difundiendo en la región en el contexto de las operaciones del Banco en la Argentina y Panamá. En un préstamo sectorial en la Argentina, el Banco asignó consultores mexicanos para que ayudaran al Gobierno de la Argentina a establecer un sistema de oficinas privadas de empleo.

Cuadro 4.5. Componente del proyecto ME-0186 relativo a la pequeña y mediana empresa

	Unidades	Planificados (1997-1999)	% logrado	Etapa II prevista (2000-2001)
Capacitación de trabajadores, incluida su certificación	Trabajadores	1.420.750	113	1.630.000
Número de empresas	Empresas	318.035	256	739.692
Eventos de difusión para surtir un efecto de demostración prestando especial atención a las cuestiones de género	Eventos	136.652	109	159.199
Unidades de promoción	Unidades	10	0	10

Fuente: ME-0186. Informe de terminación del proyecto.

- 4.61 La tercera intervención consistía en la facilidad para el programa de financiamiento para el sudeste de México, aprobada en enero de 1997. Se trataba de un programa por un monto de US\$15 millones destinado a financiar pequeños proyectos (de 500

¹³¹ Un estudio de la relación costo-beneficio en el período 1991-1994 llegó a la conclusión de que los beneficiarios de CIMO habían tenido mayores utilidades, una mayor productividad, una mejor organización y una mayor calidad de sus productos que el grupo de control.

¹³² Sin embargo, el Banco está preparando una operación complementaria, ME-0233.

a 100.000 dólares) además de asistencia técnica paralela a título no reembolsable en zonas marginadas de los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca (véase el cuadro 4.6)¹³³. Es un proyecto innovador en tres sentidos: i) la oficina local prepara los distintos proyectos sin la intervención de intermediarios; ii) los distintos proyectos, a diferencia de la regla general, están bien especificados desde el punto de vista de los productos, los resultados y los hitos; iii) se ocupa de la capacidad y las oportunidades de los “marginados”¹³⁴.

- 4.62 En julio de 2001 se hizo una evaluación inicial que consistía en proyectos en curso pero en su mayor parte aprobados a fines de los años noventa¹³⁵. Su conclusión, basada en una evaluación del 50% de los proyectos aprobados (seis proyectos) era que “... *el programa está contribuyendo a mejorar la capacidad de generación de ingresos de grupos marginales de bajos ingresos ..., ... así como a fortalecer a las organizaciones que respaldan su desarrollo*”¹³⁶, los dos objetivos centrales de la facilidad. Como indica el cuadro, los beneficiarios del programa son grupos marginados de bajos ingresos (mujeres e indígenas) que viven en pequeñas comunidades rurales.

Cuadro 4.6. Programa para el sureste (a mayo de 2001)

Sector	Operaciones (número)	Monto (miles de dólares)	Efecto				
			Beneficiarios directos	Indígenas (%)	Mujeres (%)	Comunidades (número)	Múltiple del salario mínimo diario
Crédito	6	2.339	12.360	76,4	37,2	395	2,4
Café	2	889	1.394	87,7	10,0	65	1,9
Agricultura	2	645	420	86,3	21,6	11	2,5
Apicultura	2	973	330	91,8	15,0	78	1,9
Subtotal	12	4.846	14.504	78,1	33,6	549	2,3
Cooperación técnica	14	7.239					

Fuente: Programa de financiamiento para el Sureste de México, mayo 2001.

2.2 Vivienda y servicios básicos

- 4.63 Un factor subyacente de importancia crítica en las oportunidades y la capacidad consiste en la oferta de vivienda y servicios básicos, que constituyen medidas de la

¹³³ La facilidad fue prorrogada en julio de 2000 a enero de 2003.

¹³⁴ El porcentaje de la población mexicana clasificado como indígena era del orden del 10% y constituye alrededor del 33% de quienes viven en la pobreza extrema (véase www.unam.mx/ciesas).

¹³⁵ Véase Evaluación inicial a la facilidad de pequeños proyectos y cooperación técnica para grupos marginados del sureste de México (SP/TC 95-06-24-9-ME), julio de 2001.

¹³⁶ Véase la página 2 del Programa de financiamiento para el sureste de México, mayo de 2001.

infraestructura básica para funcionar en la sociedad. Los pobres, sin embargo, no tienen mayor acceso a las soluciones de vivienda y sus familias no tienen mayor acceso a los servicios básicos (véase el gráfico 4.8). Hay una enorme cantidad de entidades públicas de vivienda, mientras la financiación privada sigue en pañales¹³⁷.

- 4.64 El Banco comenzó a actuar en el sector de la vivienda en México recientemente, por conducto de su programa de financiación de vivienda (ME-0137) clasificado como programa de equidad social, con un monto de US\$505 millones y aprobado en diciembre de 2000, si bien no fue firmado hasta septiembre de 2001¹³⁸. El programa sigue a un proyecto del Banco Mundial aprobado en 1999 y las dos son operaciones de consolidación: “... *el programa propuesto apunta a consolidar las reformas de “... FOVI y financiar hipotecas y subsidios para vivienda ... “durante los dos próximos años, el periodo necesario para que el nuevo Gobierno estructure y ponga en práctica una estrategia general de vivienda, incluida una estrategia de financiación sostenible para FOVI”*”¹³⁹. De esta manera, el programa básicamente financia las operaciones de crédito y subsidio de FOVI, aunque con una mejor focalización¹⁴⁰: el crédito representa el 85%; los subsidios el 12% y la asistencia técnica el 2% del total. Un mayor acceso a los servicios básicos constituía uno de los objetivos de uno de los proyectos del Banco en materia de descentralización.

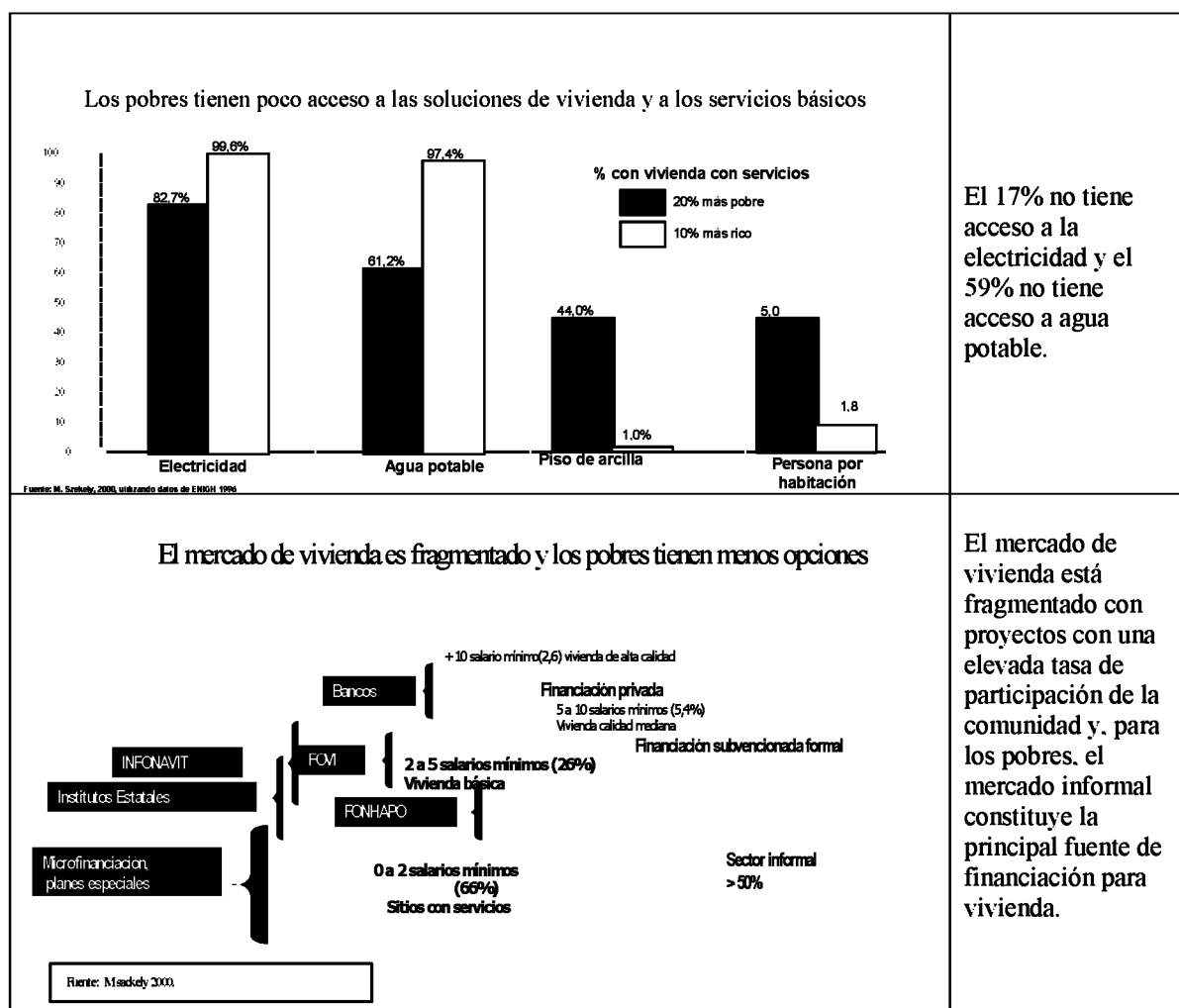
¹³⁷ Las principales entidades que participan en la vivienda social son i) INFONAVIT, que abarca el 67% del mercado y actúa como acreedor hipotecario directo. Desde 1994 percibe el 40% de la aportación de la pensión de cada trabajador y cobra un impuesto sobre la nómina del 5%. Los intentos de reforma hasta ahora han fracasado. Tiene una tasa de deudores morosos del 40%, aunque está en disminución; ii) FOVI es un fondo fiduciario que hace préstamos a prestatarios de bajos ingresos por conducto de bancos comerciales e hipotecarios (principalmente SOFOLES, que empezó en 1995). Le corresponde alrededor del 20% del mercado. Su programa PROSAVI está destinado a hogares con un ingreso de hasta tres salarios mínimos; iii) FOVISSTE, tiene alrededor de un 6% del mercado y sus beneficiarios son empleados públicos. Da préstamos para vivienda a familias de bajos ingresos, que representan alrededor de la mitad de la población. Predomina la vivienda informal. Existen también dos organismos federales (FONHAPO y SEDESOL) además de varios institutos estatales de vivienda.

¹³⁸ Indica cuán compleja es la economía política de la reforma en esta materia el hecho de que su preparación duró 18 meses. Ello fue positivo porque “*el proceso culminó con un sólido acuerdo sobre los aspectos centrales de la reforma*”, pág. 24, y, con un criterio optimista, se agrega que “*se espera por lo tanto que para enero de 2001 se cumplan las condiciones previas al primer desembolso*”. Las condiciones previas consistían en que hubiesen entrado en vigor los nuevos reglamentos operacionales. El desfase de ocho meses entre la aprobación y la firma obedece a los desacuerdos latentes en cuanto a los organismos de ejecución.

¹³⁹ Véase la página 17 de la Propuesta de Préstamo.

¹⁴⁰ Actualmente se beneficia a los hogares hasta la percentila 90; las nuevas normas limitarán los beneficiarios a los que estén por debajo de la mediana de ingresos; con el tiempo ello facilitará la ampliación hacia abajo por la curva de distribución y surtirá el efecto inmediato de reducir de 20% a 40% el ingreso medio que deberán tener las nuevas familias beneficiarias.

Gráfico 4.8. Los pobres tienen poco acceso a las soluciones de vivienda y a los servicios básicos



D. Descentralización

- 4.65 México instituyó en el decenio de 1990 una política encaminada a una mayor autonomía y responsabilidad fiscal de los gobiernos subnacionales y una mayor transparencia del sistema de transferencia de impuestos dentro del Gobierno. Actualmente los estados gastan la mitad de lo que gasta el Gobierno Federal y las obligaciones generales por sector son razonables. Sin embargo, subsisten

importantes problemas¹⁴¹. Los ingresos tributarios de los gobiernos subnacionales equivalen únicamente al 4,5% de los ingresos totales con una *“estructura anómala de incentivos en los mecanismos de participación en los ingresos ...”*¹⁴². Las transferencias consisten en diversos programas (11 grandes programas de transferencia en 2000 en comparación con 13 en 1997) muchos de los cuales eran discrecionales¹⁴³. El monto per cápita a disposición de cada Estado tiene un coeficiente de variación bajo para los niveles internacionales y no guarda una sólida relación con la pobreza. Los recursos totales son aproximadamente los mismos para los estados de índice de pobreza medios y altos y son más elevados para los estados con baja pobreza¹⁴⁴. Las transferencias están básicamente destinadas a fines concretos y dejan poco margen de maniobra a los estados. Los empréstitos subnacionales no constituyen hasta ahora un problema inmanejable¹⁴⁵. Además, como medida preventiva, se estableció que las participaciones no podían utilizarse como garantía, se dieron grandes incentivos a los estados para publicar su información fiscal y financiera y se eliminaron las transferencias discrecionales¹⁴⁶.

- 4.66 En los años noventa el Banco participó en las medidas adoptadas por México para consolidar su proceso de descentralización aprobando dos operaciones distintas consistentes en proyectos por un monto total de US\$1.300 millones. Ambos proyectos están aún en ejecución. El Programa de Desarrollo Municipal (ME-0051) fue aprobado en 1995 en medio de la crisis económica. Se trata de un proyecto clasificado entre los de equidad social pero en realidad es una operación tradicional de inversión social que apunta a financiar pequeños proyectos municipales de infraestructura en materia de agua potable, desagüe, electrificación, caminos rurales y otros. El proyecto financió el Fondo Municipal de Solidaridad, parte de PRONASOL, que había comenzado en 1990. El Fondo estaba destinado a las municipalidades pobres y tenía un diseño innovador. Si bien estaba clasificado como préstamo de inversión, funcionaba como préstamo para crédito múltiple pero con las municipalidades pobres como beneficiarias. En el ISDP más reciente se

¹⁴¹ Véase “Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from Mexico”, Eds. M. Giugale, S. Webb, Banco Mundial, 2000.

¹⁴² Véase la pág. 712 de “Mexico. A Comprehensive Development Agenda”, Eds. M. Giugale y otros, 2001, Banco Mundial.

¹⁴³ Diversos estudios han demostrado que estas transferencias discrecionales constituyen el medio por el cual el PRI utilizaba los recursos para solidificar el apoyo de los electores y que se utilizaron para ayudar al PRI a ganar elecciones. Véase A. Diaz-Cayeros “Political Response to Regional Inequality: Taxation and Distribution in Mexico. Tesis de doctorado, 1997 Duke University; y B. Magaloni “Institutions, Political Opportunism, and Macroeconomic Cycles”, 2000, WP, Stanford University.

¹⁴⁴ Las transferencias a estados con un elevado índice de pobreza contrarrestan en parte las elevadas transferencias per cápita a estados en que el índice de pobreza es bajo.

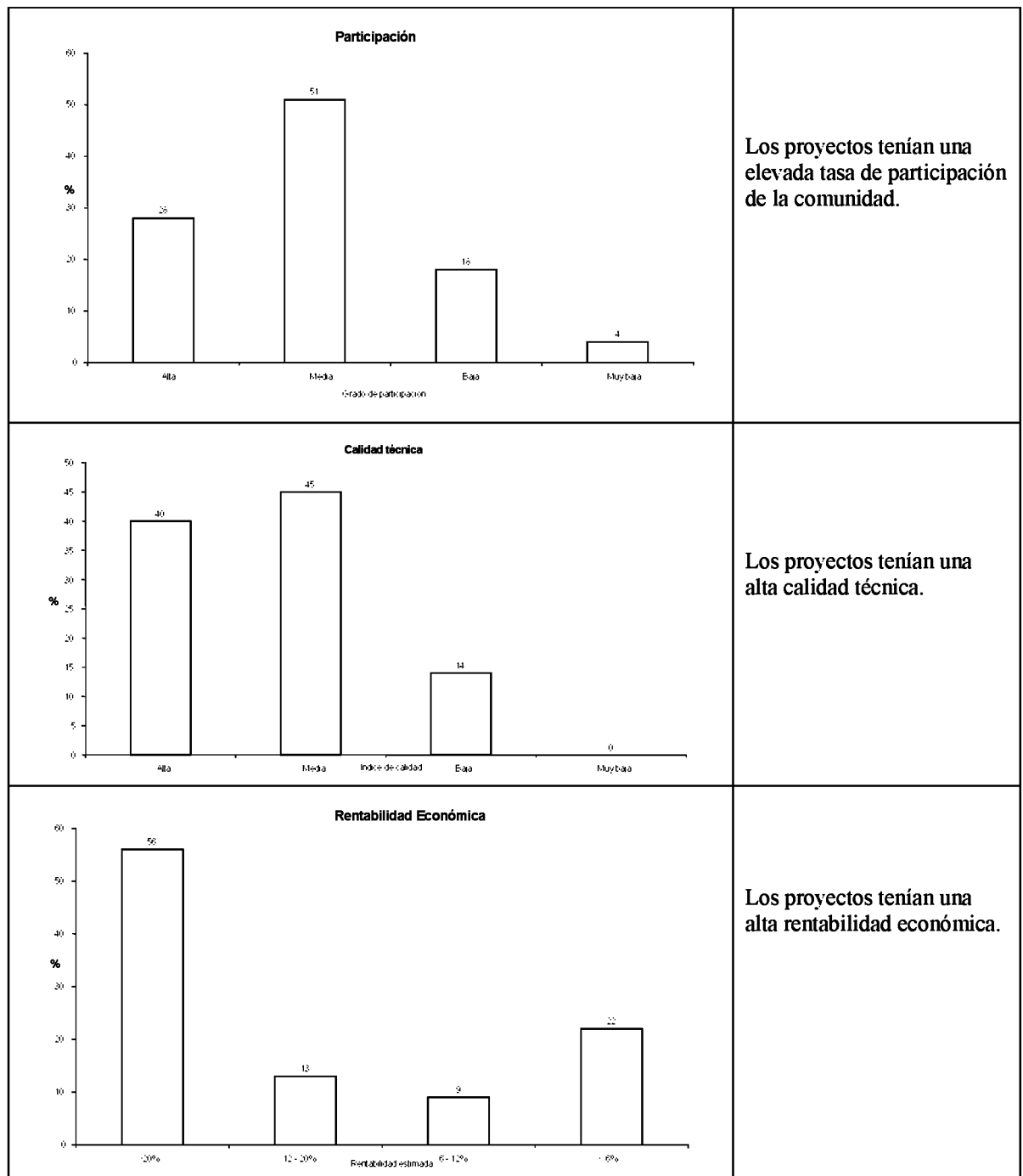
¹⁴⁵ Sin embargo, tras la crisis de 1995 todos los estados fueron beneficiarios de programas de rescate.

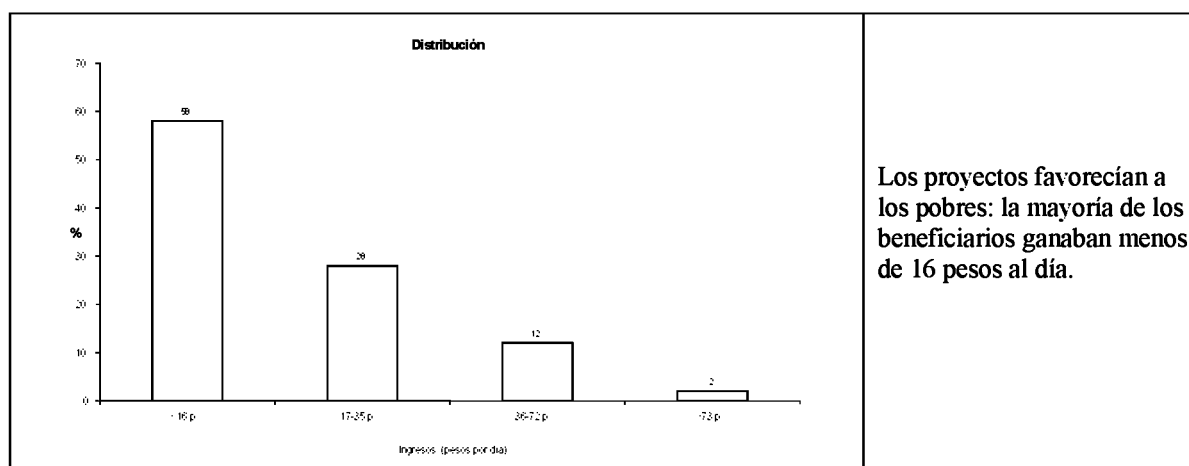
¹⁴⁶ Véase “A new model for market-based regulation of sub-national borrowing: the Mexican approach”, PRWP No. 2370, 2000, Banco Mundial.

atribuye a las reformas legislativas el hecho de que la ejecución fuese más lenta de lo que se preveía inicialmente en el documento de préstamo (6 años y 36 meses de prórrogas en total) ¹⁴⁷. Ello dio lugar a una cancelación parcial. No se dispone de datos acerca de la consecución de los objetivos generales fijados (véase el gráfico 4.9). En todo caso, se hizo un examen de mitad de período del proyecto sobre la base de una muestra de proyectos (56) en 12 municipalidades de dos estados, Nayarit y Querétaro. Como indica el gráfico, hay un sesgo en la distribución hacia una elevada participación y una alta calidad técnica, hacia los pobres (alrededor del 90% de los beneficiarios ganaban menos de dos salarios mínimos) y hacia una alta rentabilidad económica. La conclusión es que *“La distribución de la inversión a nivel estatal y municipal claramente beneficia a los estados y municipios con la mayor concentración de población de bajos recursos”*.

¹⁴⁷ Sin embargo, los cambios tuvieron lugar en el tercer año. En 1998, la legislatura mexicana reformó el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para transferir más recursos a las entidades subnacionales mediante un cronograma prefijado de desembolsos y dando autonomía a los efectos de decidir cómo se habían de emplear los recursos.

Gráfico 4.9. Indicadores de proyectos seleccionados financiados mediante ME-0051





Fuente: Fondos de Desarrollo Social Municipal. C. MacDonald y S. Joseph. noviembre de 1996.

- 4.67 Hubo una operación complementaria, ME-0208, aprobada en 1999 como préstamo híbrido (mitad préstamo en apoyo de reformas de política y mitad préstamo tradicional de inversión, véase el cuadro 4.18). El componente de reforma de política constaba de dos tramos de 198 millones de dólares cada uno. El primero (condiciones previas a la presentación al Directorio) consistía en la promulgación de un marco regulador y legal para un nuevo sistema de transferencias no discrecional. El segundo consistía en la reestructuración de BANOBRAS y la reforma del sistema de garantías para promover la participación del sector privado en la deuda de las municipalidades. El segundo componente era una línea de crédito que administraría BANOBRAS para mejorar la gestión administrativa y financiera en los gobiernos subnacionales. Se concedía el crédito si las municipalidades cumplían a priori siete criterios prefijados¹⁻⁴⁸. El componente de desembolso rápido del préstamo (US\$400 millones) fue desembolsado íntegramente en sólo un año y medio.
- 4.68 En cuanto a BANOBRAS, se eliminaron de las operaciones internas del Banco las funciones y activos que no eran esenciales. Se reformó el sistema de endeudamiento subnacional. En el mercado de crédito se crearon incentivos para que los bancos hicieran evaluaciones de los préstamos y establecieron distinciones según el precio y el riesgo de los distintos préstamos; así mismo, se tomaron medidas para dar incentivos a las entidades de crédito a fin de que evitaran el riesgo de un crédito a

¹⁻⁴⁸ Estos criterios tenían la ventaja de la sencillez y la pertinencia. Sin embargo, en una operación complementaria que se está preparando al parecer se han de aumentar los requisitos.

los gobiernos subnacionales que excediera de niveles racionales de prudencia¹⁴⁹. Desde la publicación de las normas de la CNBV, *“los estados han comenzado el proceso de calificación crediticia y, en la actualidad, alrededor de la mitad de los estados del país han obtenido que dos organismos de calificación crediticia reconocidos por la CNBV califiquen su deuda bancaria y la gran mayoría de los estados tienen por lo menos una calificación”*¹⁵⁰. Si bien es un paso positivo hacia la utilización de la auditoría por terceros, se trata todavía de una práctica nueva en México. Existen *“muchos estados que recurren exclusivamente a auditorías aprobadas por el Congreso, lo que puede dar lugar a falta de coherencia en la presentación de informes, problemas de oportunidad y datos financieros menos fidedignos ... la aprobación de las finanzas del estado por el Congreso puede depender en mucha mayor medida de procesos políticos que de un análisis minucioso de la contabilidad”*¹⁵¹.

¹⁴⁹ En diciembre de 1999 la Comisión Nacional Bancaria y de Valores modificó las normas relativas al encaje de las instituciones bancarias en cuanto a los préstamos y garantías ejecutadas por gobiernos subnacionales y sus organismos descentralizados y modificó los factores para la ponderación del riesgo. La SHCP dictaminó el 13 de diciembre de 1999 que todos los gobiernos subnacionales que pudieran pedir créditos debían tener, entre otros requisitos, dos calificaciones de organismos de calificación crediticia. Según las clasificaciones de las entidades subnacionales hechas por Standard & Poor's, la mayoría de los estados tienen un nivel de deuda manejable, pero otros tienen una pesada carga de la deuda. Por ejemplo, el Distrito Federal, el estado de México y Nuevo León tienen más deuda que pagos por concepto de participación. Ese coeficiente afecta al funcionamiento de los estados ya que tienen muy poca flexibilidad en cuanto a los ingresos y las transferencias de su participación constituyen una de las pocas fuentes de ingresos discrecionales que se pueden emplear para el servicio de la deuda. Estos estados tienen una capacidad muy reducida para financiar el crecimiento en el futuro mediante la emisión de títulos adicionales de deuda respaldada por participación en préstamos.

¹⁵⁰ Véase Tranche Release Report PR-2433-1

¹⁵¹ Véase Standard & Poor, “Rating Mexican States”, agosto de 2001.

5. RECOMENDACIONES

- 5.1 De la evaluación que antecede del programa del Banco en México dimanarán cuatro recomendaciones.
- 5.2 **Determinar un nicho.** Las instituciones de México tienen una extraordinaria capacidad para formular y ejecutar importantes políticas y programas. Pueden aprovechar recursos financieros, técnicos y humanos superiores a los del Banco; la contribución del Banco al desarrollo de México es y seguirá siendo, por lo tanto, marginal. Actualmente ello significa que es difícil demostrar los resultados de su programa en cuanto al desarrollo, pero no tiene por qué ser así.
- 5.3 El Banco, para producir resultados demostrables, tiene que determinar, junto con el país, una gama limitada de ámbitos de acción en los cuales pueda fijar objetivos medibles cuya consecución se pueda controlar efectivamente. Ello haría más fácil para el Banco administrar sus recursos con eficiencia y eficacia para prestar servicios técnicos además de servicios financieros.
- 5.4 **Especificar los resultados e instituir la rendición de cuentas.** Un nicho hará posible obtener resultados demostrables, pero la transparencia y la rendición de cuentas harán probable obtenerlos. El nuevo Gobierno de México abre para el Banco la oportunidad de convertir su proceso de programación en un acuerdo con el país orientado hacia los resultados. El Gobierno del Presidente Fox ha insistido reiteradamente en la triada transparencia-rendición de cuentas-resultados y el Banco debería responder a esta oportunidad.
- 5.5 Los documentos de programación del país deben convertirse en acuerdos negociados con el Gobierno acerca de los problemas de desarrollo a que hará frente el Banco. La base de los acuerdos debe ser específica, verificable y realista. Que sea verificable significa que el acuerdo debe especificar los hitos y los resultados de desarrollo esperados dentro de un marco cronológico expreso. Los resultados previstos podrán ser realistas al corresponder al nicho del Banco.
- 5.6 **Volver a insistir en que el diseño de los proyectos y los datos sobre la marcha de los proyectos sean completos.** El hecho de que el diseño de cada proyecto sea completo redundará en beneficio de la rendición de cuentas. Los proyectos deberían incluir una completa enunciación de sus objetivos (desde el punto de vista de los productos y los resultados de desarrollo), definir los indicadores de objetivos y enunciar las líneas de base y los hitos correspondientes. Si bien estas directrices no son nuevas, nuestro estudio de los proyectos del Banco en México indica que es preciso prestarles renovada atención.
- 5.7 Además, hay que reunir y presentar datos acerca de la marcha hacia la consecución de los objetivos. Los actuales sistemas de presentación de informes en el Banco

pocas veces corroboran la marcha de los proyectos utilizando datos relativos a los productos y simplemente no lo hacen utilizando datos relativos a los resultados. La presentación de datos más completos serviría también para que el Banco tuviera que rendir cuenta de los resultados de los proyectos y para que demostrara sus efectos de desarrollo.

- 5.8 **Favorecer a los pobres.** Un posible nicho consistiría en instituir en las actividades del Banco en México un sesgo demostrable a favor de los pobres; ello podría hacerse en cualquier sector en que convinieran el Banco y el país mientras demostraran que se han de aumentar la capacidad y las oportunidades de los pobres. Al mismo tiempo, ello sería compatible con el Octavo Aumento General de los Recursos del Banco y con la nueva Estrategia Institucional. De hecho, algunos proyectos ya enumeran la reducción de la pobreza entre sus objetivos; lo fundamental, sin embargo, es que sea demostrable.
- 5.9 Los beneficiarios de los proyectos del Banco están por lo general muy dispersos en cuanto a la categoría de ingresos y la ubicación geográfica. No cabe esperar que los indicadores correspondientes de los resultados de los proyectos cambien sustancialmente como resultado de ello. Al introducir un sesgo demostrado a favor de los pobres, en cambio, se diseñarían proyectos destinados con mucha más precisión a las poblaciones pobres de lugares pobres o ricos. El Gobierno de México genera datos desagregados con precisión en unidades geográficas y de ingresos; así, pues, existen indicadores de resultados para el sesgo a favor de los pobres que se propone. El Banco debería aprovechar esta oportunidad.

NOMBRE DEL PROYECTO	TIPO	FECHA DE APROBACION	FECHA DE SUSCRIPCION	MONTO INICIAL APROBADO	MONTO APROBADO A LA FECHA	MONTO DESEMBOLSADO	CANCELACIONES	M
IONES SECTOR ELÉCTRICO	PGOM	27-Jun-90	06-Apr-91	330,000,000.00	330,000,000.00	330,000,000.00	-	
SECTORIAL TRANSP. Y COMUNICACIONES	PSCT	10-Aug-90	21-Aug-90	300,000,000.00	300,000,000.00	300,000,000.00	-	
OTABLE Y ALCANT. MONTERREY IV	PESP	28-Nov-90	03-Dec-90	325,000,000.00	325,000,000.00	325,000,000.00	-	
AMA SECTORIAL AGRÍCOLA	PSCT	10-Jul-91	18-Jul-91	200,000,000.00	200,000,000.00	200,000,000.00	-	
AMA SECTORIAL DE EXPORTACIONES	PSCT	07-Aug-91	09-Sep-91	250,000,000.00	250,000,000.00	250,000,000.00	-	
AMA INVERSIONES EN RIEGO Y DRENAJE	PESP	27-Nov-91	06-Dec-91	200,000,000.00	200,000,000.00	200,000,000.00	-	
DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	PGOM	08-Jan-92	29-Jan-92	200,000,000.00	93,776,065.04	92,299,495.20	106,223,934.96	
RV. ECOLÓG. ÁREA METROP. C. DE MÉXICO	PESP	27-May-92	14-Jun-92	100,000,000.00	100,000,000.00	99,477,400.00	-	
GLOBAL DE CRÉDITO PEQ.-MED. EMPRESAS	PGCR	19-Aug-92	20-Sep-92	250,000,000.00	248,745,331.22	248,745,331.22	1,254,668.78	
REHAB Y MODERNIZ. CAMINOS RURALES	PGOM	28-Apr-93	08-Jul-93	180,000,000.00	14,130,100.00	14,130,100.00	165,869,900.00	
INFRA. ÁREAS DE DESARROLLO TURÍSTICO	PESP	10-Nov-93	19-Jan-94	150,000,000.00	150,000,000.00	134,457,528.45	-	
AMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	PESP	16-Dec-93	19-Jan-94	173,367,529.32	155,667,529.32	112,751,827.78	17,700,000.00	
POTABLE Y ALCANTAR. DE GUADALAJARA	PESP	09-Mar-94	10-Apr-94	169,000,000.00	-	-	169,000,000.00	
AMA DE DESARROLLO MUNICIPAL	PESP	23-Nov-94	13-Jan-95	500,000,000.00	346,811,880.66	339,104,885.43	153,188,119.34	
AMA DE EDUCACIÓN PRIMARIA	PESP	07-Dec-94	13-Jan-95	393,000,000.00	393,000,000.00	290,219,388.54	-	
AMA DE SERVICIOS SOCIALES ESENCIALES	PESP	21-Jun-95	21-Jun-95	500,000,000.00	500,000,000.00	500,000,000.00	-	
RESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO	PSCT	21-Jun-95	21-Jun-95	750,000,000.00	750,000,000.00	750,000,000.00	-	
AYUCA II	PPRV	18-Oct-95	24-May-96	75,000,000.00	70,000,000.00	70,000,000.00	5,000,000.00	
LIDACIÓN CORPORATIVA INST. FIN.	PGCR	13-Dec-95	08-Feb-96	500,000,000.00	\$500,000,000.00	266,111,416.00	-	
VERSIÓN PRODUCTIVA AGROALIMENTARIA	PSCT	30-Oct-96	18-Nov-96	400,000,000.00	400,000,000.00	400,000,000.00	-	
ROLLO DE AHORROS CONTRACTUALES	PSCT	30-Oct-96	09-Jan-97	300,000,000.00	300,000,000.00	300,000,000.00	-	
MIENTO DEL VALLE DE MÉXICO	PESP	04-Dec-96	09-Jan-97	365,000,000.00	365,000,000.00	2,678,000.00	-	
NIZACIÓN MERCADOS DE TRABAJO II	PESP	18-Dec-96	09-Jan-97	250,000,000.00	250,000,000.00	250,000,000.00	-	
UCTO YUCATÁN	PPRV	24-Sep-97	05-Dec-97	68,000,000.00	68,000,000.00	68,000,000.00	-	
AMA DE EDUCACIÓN A DISTANCIA	PESP	03-Dec-97	15-Mar-98	171,000,000.00	15,873,100.00	6,744,593.00	155,126,900.00	
COMISIÓN BANCARIA Y VALORES MÉXICO	PCTR	03-Dec-97	15-Mar-98	8,000,000.00	2,660,551.57	2,660,551.57	5,339,448.43	
IA ENERGÉTICA	PESP	10-Dec-97	15-Mar-98	23,400,000.00	23,400,000.00	6,705,720.68	-	
SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES	PESP	16-Dec-98	15-Feb-99	310,000,000.00	310,000,000.00	71,850,766.52	-	
GENERACIÓN ELECTRICIDAD HERMOSILLO	PPRV	30-Jun-99	06-Aug-99	83,157,224.00	83,157,224.00	83,157,224.00	-	
ECIMIENTO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS	PHIB	20-Oct-99	25-Oct-99	800,000,000.00	800,000,000.00	517,062,350.29	-	
ELÉCTRICA DEL GOLFO, S.A. DE C.V.	PPRV	17-Nov-99	15-Mar-00	75,000,000.00	75,000,000.00	10,000,000.00	-	
DE ENERGÍA BAJIO	PPRV	10-May-00	22-Jun-00	23,000,000.00	23,000,000.00	19,358,004.16	-	
REESTRUCTURACIÓN SISTEMA BANCARIO	PSCT	14-Jun-00	23-Sep-00	250,000,000.00	250,000,000.00	151,500,000.00	-	

GLOBAL DE CRÉDITO MULTISECTORIAL	PGCR	21-Jun-00	23-Sep-00	300,000,000.00	300,000,000.00	-	-	
DO DE TRABAJO FASE II	PESP	12-Jul-00	23-Sep-00	200,000,000.00	200,000,000.00	116,564,251.82	-	
A DE ENERGÍA DE MONTERREY III	PPRV	09-Aug-00	15-Aug-00	75,000,000.00	75,000,000.00	49,894,070.00	-	
CTO COGENERACIÓN VITRO	PPRV	27-Sep-00	29-Dec-00	45,500,000.00	45,500,000.00	22,235,000.00	-	
AMA DE FINANCIAMIENTO VIVIENDA	PESP	13-Dec-00		505,000,000.00	505,000,000.00	-		

NOMBRE DEL PROYECTO	FECHA DEL PERFIL I	FECHA DE DESEMBOLSO FINAL	FECHA DE CIERRE	FECHA DE PCR	SITUACIÓN DEL PCR	1ER AÑO	2DO AÑO	3ER AÑO	4TO AÑO	5TO AÑO	6TO AÑO
IONES SECTOR ELÉCTRICO		22-Jul-98	03-Jan-99	10/20/98	Aprobado	5%	28%	19%	7%	13%	8%
SECTORIAL TRANSP. Y COMUNICACIONES						100%	0%	0%	0%	0%	0%
OTABLE Y ALCANT. MONTERREY IV		06-Jan-98	06-Jan-98	04/06/98	Aprobado	8%	11%	37%	13%	20%	6%
AMA SECTORIAL AGRÍCOLA	28-Jul-89					50%	0%	50%	0%	0%	0%
AMA SECTORIAL DE EXPORTACIONES	28-Mar-91					70%	30%	0%	0%	0%	0%
AMA INVERSIONES EN RIEGO Y DRENAJE	28-Jul-89	06-Jan-98	06-Jan-98	04/06/98	Aprobado	7%	11%	20%	29%	15%	10%
DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	28-Jul-89					0%	11%	0%	13%	0%	0%
RV. ECOLÓG. ÁREA METROP. C. DE MÉXICO	07-Sep-90					0%	99%	0%	0%	0%	0%
GLOBAL DE CRÉDITO PEQ.-MED. EMPRESAS	19-Jul-89	16-Sep-98	03-Jan-99	12/15/98	Aprobado	10%	32%	57%	0%	0%	1%
REHAB Y MODERNIZ. CAMINOS RURALES	08-May-91	06-Jan-98	06-Jan-98	04/06/98	Aprobado	10%	0%	0%	0%	0%	0%
INFRA. ÁREAS DE DESARROLLO TURÍSTICO	11-Sep-91					7%	7%	15%	24%	7%	18%
AMA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA	08-May-91					10%	19%	12%	4%	9%	5%
OTABLE Y ALCANTAR. DE GUADALAJARA	14-Aug-91										
AMA DE DESARROLLO MUNICIPAL	08-May-91					11%	21%	28%	3%	0%	4%
AMA DE EDUCACIÓN PRIMARIA	12-Jan-92					4%	0%	5%	11%	10%	39%
AMA DE SERVICIOS SOCIALES ESENCIALES	02-May-95	06-Jan-98	06-Jan-98	04/06/98	en preparación	45%	54%	1%	0%	0%	0%
RESTRUCTURACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO	23-Mar-95	06-Jan-98	06-Jan-98	04/06/98	Recibido	50%	50%	0%	0%	0%	0%
AYUCA II		27-Feb-01									
LIDACIÓN CORPORATIVA INST. FIN.	23-Mar-95					0%	24%	0%	0%	0%	0%
VERSIÓN PRODUCTIVA AGROALIMENTARIA	24-May-95	22-Dec-98	03-Jan-99	03/22/99	Aprobado	51%	1%	49%	0%	0%	0%
ROLLO DE AHORROS CONTRACTUALES	29-Feb-96	23-Nov-98	03-Jan-99	02/21/99	Aprobado	50%	50%	0%	0%	0%	0%
MIENTO DEL VALLE DE MÉXICO	05-Oct-94					0%	0%	0%	0%	0%	0%
NIZACIÓN MERCADOS DE TRABAJO II	04-Mar-96	19-Jul-00	19-Jul-00	10/17/00	Aprobado	6%	35%	46%	13%	0%	0%
UCTO YUCATÁN	21-Nov-96	01-Oct-99	10-Dec-99								
AMA DE EDUCACIÓN A DISTANCIA	19-Mar-97					0%	0%	3%	0%	0%	0%
COMISIÓN BANCARIA Y VALORES MÉXICO	10-Mar-97	29-Dec-00	29-Dec-00	03/29/01		0%	21%	12%	0%	0%	0%
IA ENERGÉTICA	31-Aug-94					0%	5%	5%	18%	0%	0%
SANEAMIENTO EN ZONAS RURALES	29-Oct-97					5%	4%	14%	0%	0%	0%
GENERACIÓN ELECTRICIDAD HERMOSILLO	13-Nov-98	27-Feb-01	27-Feb-01								
ECIMIENTO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS	02-Apr-98					#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A	#N/A
ELÉCTRICA DEL GOLFO, S.A. DE C.V.	09-Nov-98										
DE ENERGÍA BAJIO	30-Jun-99										
REESTRUCTURACIÓN SISTEMA BANCARIO	13-Oct-99					61%	0%	0%	0%	0%	0%

[illegible]

Programa en el sector del transporte

ME0042 – Programa de mejoramiento y modernización de carreteras alimentadoras y caminos rurales. Perfil 1, mayo de 1991, aprobación, abril 1991, firma, julio de 1993; US\$180 millones (inicialmente el Banco había de financiar US\$300 millones). Cancelaciones: US\$165,8 millones. Estado, terminado o cancelado: 1998. Informe terminación proyecto, aprobado agosto 1998.

Objetivos en cuanto al producto*	Indicadores	Línea de base	Hito	Beneficiarios*	Progresos en cuanto a los indicadores del producto
Mejorar los segmentos de más alta prioridad que comprenden el 5% del total de carreteras alimentadoras y caminos rurales (1.1%):	Número de caminos rurales mejorados	El 68% de los caminos de alimentación están pavimentados. Únicamente el 5% de los caminos rurales están pavimentados	N/A	Únicamente se pavimentó el 5.3% del total de carreteras alimentadoras y caminos rurales	N/A
Construir sistemas de manejo de la alimentación en los organismos nacionales y estatales que participan en el programa (1.1%):	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Implementar un programa de mantenimiento periódico del total de carreteras alimentadoras y caminos rurales que están en buen estado (17%):	Número de caminos con mantenimiento periódico	El 35% de los caminos está en buen estado, el 42% está en estado regular y el 23% está en mal estado	N/A	Únicamente se terminó el mantenimiento del 16% de los caminos y carreteras inicialmente previstos	N/A
Fortalecimiento institucional para los organismos nacionales y estatales en el programa (15%):	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Este proyecto no tiene objetivos de resultados. En el informe de terminación del proyecto se llegó a la conclusión de que era improbable alcanzar el objetivo de desarrollo porque el programa únicamente había obtenido resultados marginales en sus cuatro años de ejecución.

Operaciones en el sector de la electricidad

0116 – Programa de inversiones en el sector de la electricidad, Perfil 1 N/A; aprobación, junio de 1990; firma, abril de 1991; préstamo de inversión de 1991; estado, terminado, junio de 1999, informe de terminación aprobado en noviembre de 1998. El Banco Mundial participó con un proyecto de \$583 millones aprobado en junio de 1989 y otro de \$450 millones aprobado en 1990.

Objetivos^	Indicadores	Línea de base	Hito	Beneficiarios*	Progresos en cuanto a los indicadores de desempeño
	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Financiar el programa de inversiones de CFE para 1991-1992	% de las inversiones de CFE	US\$ 105.35 millones	N/A	Financiar el 5.6% del programa de 9 inversiones para el periodo 1991-92 (5.900 millones)	N/A
Mejorar el sistema de generación, transmisión y distribución de electricidad (52%) [satisfactorio]	Número de MW generados y distribuidos	Capacidad instalada 24.439 MW	NA	Generación: 2.300 MW de aumento de la capacidad de generación. Transmisión: 5.600 kilómetros de líneas de alto voltaje. Distribución: se recuperarán 500 km de capacidad de generación.	Se construyeron 60 centrales que generan 8.927.1 MW (288% más que la capacidad inicialmente prevista). Se construyeron 10.687 kilómetros de líneas de transmisión
Restablecer centrales eléctricas (19%) [satisfactorio]	N/A	N/A	N/A	Restablecer 400 MW de capacidad	Se restablecieron 67 centrales
Fortalecimiento institucional [satisfactorio]	N/A	N/A	N/A	Diseñar sistema de información. Procurar eficiencia en el equipo informático	Fortalecimiento institucional en ámbitos tales como ahorro de energía, la modernización de la tecnología, etc.
Capacitación sobre el medio ambiente (N/A) [N/A]	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

El programa no indicaba objetivos de resultado.

ME0204 – Eficiencia energética: Perfil 1 N/A; aprobación, diciembre 1997; firma, marzo 1998; préstamo de inversión de \$23.4 millones; estado: en proceso de desembolso.

Objetivos*	Indicadores	Línea de base	Hito	Beneficiarios*	Progresos en cuanto a los indicadores y el producto
Incrementar la eficiencia energética del suministro de un mercado para el suministro de electricidad que se generará en los sectores industrial y comercial	Porcentaje de penetración en el mercado	N/A	N/A	Porcentaje de penetración en el mercado	N/A
Asignación de incentivos (60%) para la calificación del ISDP [satisfactorio]	Valor de las economías en energía para los usuarios	N/A	N/A	Número de proyectos financiados por las IFI del programa	N/A
Comercialización y desarrollo del mercado (29%) calificación del ISDP [insatisfactorio]	Proyectos de eficiencia energética formulados	N/A	N/A	Número y costo de los proyectos formulados por empresas especializadas en eficiencia	N/A

Memorando: proyectos del sector privado en el sector de la electricidad			
Número	Título	Año de aprobación	Monto “A” (\$ millones)
ME-0130	Gasoducto Yucatán	1997	68
ME-0189	Samalayuca II	1995	70
ME-0218	Termoeléctrica del Golfo, S.A.C.V.	1999	75
ME-0220	Planta Energética Hermosillo	1999	41.57
ME-0225	Planta Generadora Bajío	2000	23
ME-0228	Proyecto de Cogeneración Eléctrica Vitro	2000	45.5
ME-0229	Proyecto de Energía Monterrey III	2000	75

Operaciones en el sector del agua

IE0138 – Agua potable y alcantarillado en Monterrey IV: Perfil 1 N/A; aprobación, noviembre 1990; firma, diciembre 1990; préstamo de inversión de 325 millones; estado: terminado, junio 1999. Informe terminación proyecto, aprobado. Conjuntamente con la OECF del Japón.

Objetivos*	Indicadores	Línea de base	Hito	Beneficiarios*	Progresos en cuanto a los indicadores producto
	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Productos:					
Reparar/mejorar los sistemas de agua y alcantarillado; usar el agua con más eficiencia; financiar estos proyectos, el programa realizó inversiones en componentes:	Reducción del % de agua sin medidores. % de alcantarillados principales con tratamientos de aguas residuales	El agua sin medidores equivale a un 30%. Respecto de las líneas de base para los servicios de agua y alcantarillado véase más abajo	Reducir el agua sin medidores del 30% al 26% para diciembre 1994	Rehabilitar 42.000 conexiones domiciliarias (135 kilómetros); instalar 10.000 inodoros que reduzcan el consumo de agua; campañas para ahorrar agua	Las pérdidas de agua bajaron del 44% en 1994 al 25.6% (un 12% en zonas residenciales) en 1997
Abastecimiento de agua – siete proyectos, incluida la instalación de sistemas secundarios en vecindarios de bajos ingresos, reducción de las pérdidas y utilización eficiente del agua	Número de sistemas secundarios instalados. Número de sistemas instalados en vecindarios de bajos ingresos. Porcentaje de reducción de pérdidas de agua	El sistema comprende 477.249 conexiones (447.395 son domiciliarias, 25.837 comerciales, 1.319 industriales y 2.698 públicas)	N/A	Ampliar las redes secundarias en unos 48.700 lugares. No se especifica el porcentaje en vecindarios de bajos ingresos	Se construyó la presa El Cuchillo, se rehabilitó la central de San Rafael, se amplió la red de distribución, se construyeron redes de distribución en 15 sectores de bajos ingresos

20150 – Agua y saneamiento en zonas rurales. Perfil 1, octubre de 1992; aprobación, diciembre 1998; firma, febrero 1999; préstamo de inversión de \$3 millones, estado: abierto. Se trata de una operación complementaria del programa de desarrollo municipal, por un monto de \$500 millones.

Objetivos*	Indicadores	Línea de base	Hito					Beneficiarios*	Progresos en a los indicad produc		
Mejorar la calidad da y la salud para la población s rurales pobres. el proceso de lo del miento de agua y miento mediante	Cambios en todo el país en la cobertura de los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en comunidades rurales; menos enfermedades transmitidas por el agua	El 75% de la población pobre vive en zonas rurales; el 63% de la población rural y el 95% de los indígenas tienen índices de pobreza altos y muy altos	N/A					N/A	N/A		
tos:											
licación de mas relativas a la dad de los vicios de stecimiento de a y saneamiento	Número de proyectos de abastecimiento de agua y saneamiento que cumplen normas ambientales, economías, sociales y técnicas construidos, rehabilitados y ampliados	N/A	Años	1	2	3	4	5	1.500 localidades rurales con servicios de abastecimiento de agua y saneamiento funcionando con un nivel adecuado de calidad y que reciben formación en materia de utilización y protección del agua	Años	1
			Agua	100	150	250	350	350		Agua	110
			San.	40	80	180	300	350		San.	29
mento de la centralización de ciones y recursos ncieros; y	Número de estados y municipalidades a los que se transfirieron funciones y obligaciones para atender a las necesidades de zonas rurales	N/A	Años	1	2	3	4	5	Veinte estados y 200 municipalidades con funciones y obligaciones transferidas	Años	1
			Estados	5	5	5	5	--		Estados	16
			Mun.	25	50	50	50	25		Mun.	52

Estación de servicios en forma sostenible a sectores marginados de la población rural	Número de comunidades y usuarios que reciben servicios de agua y saneamiento en zonas rurales	13.7 millones de habitantes de zonas rurales (52%) tienen servicio de abastecimiento de agua: 5.5 millones (21%) tienen sistema de saneamiento	Años	1	2	3	4	5	1.87 millones de personas (1.29 millones en zonas rurales) se beneficiarán de las obras de infraestructura y abastecimiento de agua	Años	1
			Comunidades							Comunidades	
			Agua	100	150	250	350	350		Agua	729
			San.	40	80	180	300	350		San.	125
			Usuarios							Usuarios	
	Agua	165	288	397	527	479	Agua	426			
	San.	47	109	231	407	479	San.	67			
	% de sistema de abastecimiento de agua que funcionan adecuadamente	El 25% de los sistemas de zonas rurales funcionan en muy malas condiciones	Tercer año: 80%; quinto año: 90% Tercer año: 80%; quinto año 90%								

ME0179 – Saneamiento del Valle de México: Perfil 1, octubre 1994; aprobación, diciembre 1996; firma, enero 1997; préstamo de \$365 millones; esta abierto.

Objetivos*	Indicadores	Línea de base	Hito	Beneficiarios*	Progresos en cuanto a los indicadores y el producto
Objetivo 1: Mejorar la calidad de la vida y el medio ambiente en el Valle de México	Mejorar la salud de los residentes en la zona; diversificar cultivos	N/A	N/A	N/A	N/A
Productos:					
Manejo y tratamiento de aguas de lluvia y las aguas residuales en el Valle de México de conformidad con las normas vigentes. Debido a estos efectos, el proyecto está dividido en tres componentes principales	Drenaje adecuado de las crecidas producidas por lluvias con intervalos de repetición de 50 a 100 años. Menos quejas debidas a la falta de drenaje	La depresión en los 10 primeros kilómetros del canal principal es de 21 centímetros/año mientras que del kilómetro 22 al 29 es de 4 centímetros/año. La diferencia en la pendiente del canal reduce la capacidad de drenaje	Construir y hacer funcionar 16 kilómetros de interceptadores para 12/01. Construir y hacer funcionar, 13.7 kilómetros del emisor del poniente para 12/01. Reforzar 27.5 kilómetros de cauces fluviales a fin de aumentar la capacidad para 12/01	Tratamiento de un flujo combinado máximo de 74.5 m³/S. de los cuales el 60% son aguas residuales y el 40% una mezcla de agua de lluvia y aguas residuales	N/A
Componentes:					
El sistema de macrodrenaje 73% [VU]	Véase más arriba	Véase más arriba	Véase más arriba	Véase más arriba	N/A

Infraestructura de tratamiento de agua para el Valle de México (%) [VU]	Reducción de los niveles de parásitos y bacterias para cumplir las normas ecológicas. Reducción de las enfermedades transmitidas por el agua	N/A	Plantas con capacidad de tratamiento para 12/01	Niveles de parásitos y bacterias reducidos para cumplir la NOM-ECOL-001/96	N/A
Incrementar la eficiencia operacional de las centrales de agua (%) [U]	Plantas con capacidad de tratamiento en funcionamiento	Nivel de eficiencia: 28.5% México D.F. y 35.4% Estado de México	N/A	La eficiencia aumenta a 49.8% (México D.F.) y 51.4% (Estado de México)	N/A
Medidas complementarias (%) [U]	Tratamiento previo de descargas industriales. Programa de salud ambiental	N/A	Sistema de vigilancia epidemiológica, 20%, 50%, 75% y 100% para los años 1, 2, 3 4 y 5	Sistema de vigilancia epidemiológica al 100%. Estudio sobre medidas de mejoramiento de la salud terminado	N/A

ME0187 – Programa de servicios sociales esenciales**

ME0187, Perfil 1, marzo 1995: aprobación, junio 1995: firma, junio de 1995: proyecto de inversión de \$500 millones; estado, terminado, junio de 1998. Información proyecto pendiente. No hay ISDP para este proyecto.

Objetivos*	Indicadores	Línea de base	Hito	Beneficiarios*	Progresos en cuanto a los indicadores y producto
Objetivo: N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Productos:					
Incrementar el acceso a la educación (preescolar, primaria y secundaria) en zonas rurales (44%)	Número de niños que asisten a la escuela en zonas rurales	Porcentaje de escolarización: 76% preescolares, 98% escuelas primarias y 88% escuelas secundarias	N/A	422.500 alumnos en comunidades rurales	N/A
Generación de empleo (5%)	Número de trabajadores desempleados que reciben capacitación en virtud del programa PROBECAT	Tasa de desempleo del 5.3% en 1995	150.000 participantes por año	N/A	N/A
Reducción de grupos vulnerables (nutrición)	N/A	Malnutrición: 42% de los niños menores de 5 años de edad	N/A	750.000 hogares de zonas rurales	N/A

En la propuesta de préstamo no se definía el nivel de producto por componente

Banco relacionado con ME0170, relacionado con ME0051

Este componente fue traspasado a los otros programas y posteriormente se incorporó el programa del IMCE de lucha contra la pobreza

Programas de educación

ME0170 – Programa de educación elemental, Perfil 1, enero 1992; aprobación, diciembre 1994; firma, enero 1995; proyecto de inversión de \$393 millones; estado: abierto. 68% desembolsado.

Objetivos*	Indicadores	Línea de base	Hito	Beneficiarios*	Progresos en cuanto a los indicadores e producto
Objetivos:					
Asegurar a todos los niños en edad escolar el acceso a nueve años de enseñanza de alta calidad. Lograr que al dejar la escuela se tengan conocimientos elementales de lenguaje y aritmética. Dar carácter equitativo a la educación	a) Matrícula neta en el país; índice de déficit educacional; tasas de promoción; tasa de terminación de los estudios; tasa de analfabetismo a los 14 años de edad b) Aumento de la matrícula; mayor eficiencia de la escolarización para niños en escuelas indígenas, de ciclo incompleto o pequeñas de baja calidad	N/A	N/A	N/A	N/A
Productos:					
Mejorar la calidad de la educación formal (común e indígena) [S]	Mejores maestros, mejores materiales y mejor supervisión en 10.550 escuelas indígenas; mejor desempeño	N/A	N/A	Capacitar a 38.500 y 2.041 maestros de escuelas comunes e indígenas y 5.443.	N/A

Mejorar la calidad de la educación no formal 6) [S]	Mejores maestros comunitarios, mejores materiales, mejor supervisión y mejor desempeño del alumno	N/A	N/A	Mejorar la calidad de la educación en 18.000 escuelas indígenas remotas: supervisión para 160.000 niños	N/A
Alcanzar a las aldeas remotas y pobres el 100% de la instrucción obligatoria no formal	Creación de nuevos lugares en escuelas de la comunidad	La cobertura es de 160.000 (35% de todas las comunidades)	N/A	103.000 lugares nuevos en 13.725 escuelas nuevas de la comunidad	N/A
Aumentar la matrícula, mejorar la calidad de la educación en establecimientos escolares no formales de alto riesgo 4% [S]	Abrir puestos en escuelas de la comunidad y mejorar establecimientos preescolares pequeños y pobres	La matrícula actual es de 46.000 de los 390.000 que podrían matricularse	N/A	Crear 47.000 lugares: mejorar 46.000 lugares en establecimiento preescolares pobres. Aumentar la calidad de la enseñanza para 250.000 niños	N/A
Alcanzar la primera enseñanza para niños de muy alto riesgo 2% [S]	Capacitar a los padres, aumentar las aptitudes sicocognitivas	Hay 96.000 niños en un grado extremo de riesgo	N/A	Dar a 76.000 padres aptitudes en las funciones de tales	N/A
Alfabetización de adultos 5% [S]	Enseñar a 850.000 adultos a leer y escribir	N/A	N/A	Enseñar a 880.000 adultos a leer y a escribir	N/A

ME0053 – Programa de educación a distancia: Perfil 1, enero 1992; aprobación, diciembre 1994; firma, enero 1995; proyecto de inversión de \$393 millones; estado: abierto. 68% desembolsado.

Objetivos*	Indicadores	Línea de base	Hito	Beneficiarios*	Progresos en cuanto a los indicadores y el producto
Objetivos:					
Incrementar el porcentaje de la población que completa estudios básicos completos (hasta el final de la enseñanza media)	La media de años de enseñanza básica (1 a 9) es de más de seis años en los adultos y la población en edad escolar de zonas rurales	Población de 15 años y más con una media de 6,7 años de estudios. 10.6 millones no han terminado la enseñanza media	N/A	N/A	N/A
Productos:					
Reforzar el sistema de enseñanza media secundaria y hacerlo a disposición de la gente (76% satisfactorio]	Desempeño comparable al sistema formal. Conocimientos de aritmética y lenguaje a la par del sistema general del conocimiento de esas materias en el sistema de enseñanza media	N/A	N/A	Abrir otros 4.500 establecimientos. Contratar otros 10.800 maestros	N/A
Proveer medios económicos de impartir enseñanza media nocturna (15% satisfactoria]; y	La eficiencia será evaluada en comparación con otros programas. Se financiará asistencia técnica para el seguimiento de los alumnos y la evaluación de su aprendizaje	Los alumnos que se gradúan de los subprogramas I y II equivalen al 51%	N/A	Los alumnos que se gradúan de los subprogramas I y II equivalen al 70%	N/A

umentar los recursos anos y materiales la educación a ncia (9%) sfactorio]	Capacitación de docentes. Edificios construidos y equipados. Talleres y seminarios de capacitación celebrados	N/A	N/A	Maestros capacitados: Telesecundaria: 17.400 y educación a distancia para adultos: 4.700	N/A
--	---	-----	-----	---	-----

OTROS ELEMENTOS QUE HABRIA QUE TENER EN CUENTA

La Administración del BID ha formulado por escrito observaciones acerca de la evaluación hecha por OVE del programa de México, que se adjuntan en el apéndice 2. El Gobierno de México ha manifestado que querría formular otras observaciones escritas acerca del documento, las cuales serán distribuidas a los Directores Ejecutivos, como Apéndice 3, apenas sean recibidas.

OVE se reunió los días 7 y 8 de febrero de 2002 con representantes del Gobierno de México para discutir el informe de evaluación del programa de ese país. El Gobierno de México estaba representado por funcionarios de la Dirección General de Organismos Financieros Internacionales de la Secretaría de Hacienda y por funcionarios de la Oficina del Director Ejecutivo del BID.

En esas reuniones se plantearon diversas cuestiones acerca de la importancia asignada a los temas en el informe de OVE y la forma en que estaban presentados. OVE considera que muchas de esas sugerencias son acertadas y estaría de acuerdo en introducir algunos cambios en el documento una vez que éste fuera examinado por el Directorio Ejecutivo. Sin embargo, a fin de preservar la independencia de OVE y de que los Directores Ejecutivos puedan ver claramente las cuestiones que preocupan tanto a la Administración como al Gobierno de México, OVE distribuye el documento a los Directores Ejecutivos exactamente en la misma forma en que fue presentado a la Administración y al Gobierno de México para su examen final. Las observaciones que figuran en los Apéndices 2 y 3 se refieren exactamente al mismo texto que se distribuye a los Directores Ejecutivos.

Entre las cuestiones en que OVE y el Gobierno de México están de acuerdo se incluyen:

- Hay que prestar mayor atención a la recomendación, formulada en la sección relativa a las conclusiones y recomendaciones, de que el Banco aumente la calidad y cantidad de los servicios técnicos (con inclusión de estudios económicos y sectoriales) para el país y reduzca aún más el “costo” que entraña trabajar con el Banco. Estas recomendaciones son esenciales habida cuenta de la variedad relativamente reducida de instrumentos de préstamo que tiene el Banco;
- La necesidad de enfocar con mayor claridad los objetivos del informe;
- La necesidad de insistir más en la importancia de un diálogo continuo entre el Banco y el país;
- La necesidad de explayarse acerca de las condiciones especiales en México que restringen y configuran el programa del Banco;

OVE considera que su posición acerca de estas cuestiones podría aclararse en un examen del documento con el Directorio Ejecutivo y consignarse en un informe final revisado.

Subsisten, sin embargo, ámbitos de desacuerdo con la Administración y con el Gobierno de México acerca de varias otras cuestiones de apreciación. Esos desacuerdos se pueden constatar en las observaciones que figuran en los Apéndices 2 y 3.

OVE: "EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS: MÉXICO, 1990-2000"

OBSERVACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN

En general, el informe de OVE constituye un sólido esfuerzo intelectual basado en una seria labor analítica.

El informe aporta importantes contribuciones y válidas críticas que pueden arrojar útiles lecciones para el diseño de los programas de país en el futuro. Lamentablemente, hay afirmaciones no corroboradas y faltas de coherencia interna que limitan su pertinencia y utilidad. El 17 de enero, RE2 y OVE pasaron todo el día discutiendo, sobre la base de las observaciones detalladas que había presentado anteriormente RE2, los desacuerdos que tenían. Deploramos que en la versión de fecha 18 de enero que se ha de distribuir al Directorio se hayan tenido en cuenta pocas de las inquietudes que manifestamos. Por lo tanto, RE2 solicita que se remitan al Directorio, para su información, las observaciones siguientes.

I. LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME SE BASAN EN AFIRMACIONES CONTRADICTORIAS O NO CORROBORADAS

- **El ámbito de las operaciones del Banco debería estar limitado a nichos fijados con antelación.** En el informe se propone “*buscar un nicho para el Banco y centrar su labor exclusivamente en él*” (resumen ejecutivo, último párrafo de la sección “Ejecución”; no subrayado en el original) y se indica que el nicho debe apuntar a “*favorecer en todas las operaciones del Banco a los pobres*” (epígrafe del último párrafo del resumen ejecutivo). Es importante señalar desde el principio que si esta recomendación se hubiese llevado a la práctica en 1995, año en que el país hacía frente a una grave crisis financiera, le habría privado de tener acceso a créditos de importancia fundamental. El informe destaca la importancia fundamental de este préstamo (el Banco respondió rápidamente a la crisis de 1995 con proyectos que obtuvieron altas calificaciones en cuanto a la pertinencia - resumen ejecutivo, último párrafo de la sección titulada “Pertinencia”). Además, nos preocupa sobremanera la posibilidad de que, al poner en práctica esta recomendación, se impida al Banco obtener experiencia y lograr ventajas comparativas en nuevos ámbitos críticos. OVE, si bien tiene el mandato de evaluar la metodología del Banco en la fijación de prioridades y resultados, no tiene un mandato para fijar las prioridades de la Administración.
- **Las operaciones del Banco no tienen un valor positivo para México.** Según el informe, “*A nivel macroeconómico, el margen entre el costo de los intereses de los préstamos del Banco y las fuentes alternativas de financiación es del orden de cero*” y “*A nivel de los ministerios sectoriales, el valor neto de los préstamos del*

Banco ... es negativo” (resumen ejecutivo, sección relativa a la “ejecución”, párrafos sexto y séptimo, respectivamente). Estas afirmaciones, que se destacan en el resumen ejecutivo, reflejan en realidad la forma en que los autores interpretan las observaciones formuladas por algunos funcionarios de gobierno en el curso de entrevistas. Los hechos parecen contradecir esas observaciones. En realidad, los préstamos del Banco han aumentado considerablemente en los últimos años, lo que da a entender que los funcionarios de gobierno ven una gran utilidad en los préstamos del Banco. Esta interpretación pierde aún más fundamento en otras partes del informe, cuando se señala que los préstamos del BID han sido más favorables que las emisiones de deuda convencional y se pregunta al final por qué México no ha pedido más préstamos al Banco (párrafo 3.4). Es evidente que estas afirmaciones no se basan en datos objetivos bien documentados sino en una interpretación subjetiva de la opinión de algunos funcionarios mexicanos.

- **Se considera que la política de liberalización del comercio tiene esencialmente consecuencias negativas.** El Gobierno de México ha aplicado sistemáticamente una política de liberalización del comercio desde mediados del decenio de 1980. El Banco, la comunidad financiera internacional y los mercados externos de capital han encomiado esta política y la forma sistemática en que ha sido aplicada. Sin embargo, el informe la presenta en términos muy críticos. Concretamente, se señala que esta política: i) no sirvió para invertir la baja de la productividad total de los factores que comenzó a principios de los años ochenta ni para recuperar la elevada tasa media de crecimiento de los años sesenta y setenta (párrafo 1.6, gráfico 1.2); ii) causó un deterioro de la distribución de los ingresos al aumentar la desigualdad salarial (párrafo 1.9); iii) incrementó la pobreza al dar a los beneficios del crecimiento económico un sesgo favorable a los ricos (párrafo 1.13, gráfico 1.3)¹; y iv) aumentó la disparidad entre las regiones (párrafo 1.16)².

La **primera** afirmación [i)] se basa en datos que sólo llegan hasta 1995 (gráfico 1.2), año en que tuvo lugar la crisis financiera y, como cabía prever, hubo una gran baja de la productividad. Los datos posteriores a 1995 indican que la inversión se ha recuperado considerablemente, lo que da a entender que después de ese año también debería haberse recuperado la productividad. En otras palabras, los datos presentados no corroboran la afirmación de OVE y a nuestro juicio además, de haberse utilizado información completa, probablemente la habrían contradicho. Las afirmaciones segunda [ii)] y tercera [iii)] son correctas hasta cierto punto. Sin embargo, ocultan la circunstancia crítica de que la distribución del ingreso y los ingresos de los pobres se han desplazado en distinta dirección después de mediados de los años ochenta, cuando comenzó la liberalización del comercio. Ello da a entender que la distribución del ingreso no

¹ En el gráfico 1.3 no se especifica el cronograma para el aumento de los ingresos de los hogares.

² Estas afirmaciones aparecen destacadas en el resumen ejecutivo, primera página, párrafo cuarto.

constituye un buen sustituto de los ingresos de los más pobres (la distribución del ingreso mejoró cuando los ingresos de los pobres empeoraron y viceversa). Por lo tanto, si el Banco tuviese que centrar su atención en los ingresos de los pobres, como se dice en el informe, la distribución del ingreso no debería ser el criterio que orientara sus decisiones. La última afirmación [iv)], si bien es correcta en un sentido estricto, hace caso omiso del hecho de que el Gobierno cobró conciencia de este efecto secundario imprevisto de la liberalización del comercio respecto de la distribución del ingreso entre las regiones e hizo frente al problema mediante la ejecución de programas tan importantes y que tuvieron tanto éxito como Procampo y Progresá. De hecho, en el informe se encomian estos programas. Por último, a juicio de la Administración, la política de liberalización del comercio ha arrojado buenos resultados. El crecimiento se recuperó y la pobreza disminuyó, si bien el proceso se había interrumpido temporalmente en razón de la grave crisis financiera de 1994-1995; el Gobierno no cambió de política y, como resultado, el crecimiento se aceleró y, según todos los indicios, la extrema pobreza disminuyó.

- **Los importantes cambios de política no hicieron cambiar el nivel de pobreza.** Según el informe, *“El grado de pobreza y pobreza extrema siguieron siendo obstinadamente elevados”* (párrafo 1.6; resumen ejecutivo, primera página, cuarto párrafo), lo que da a entender que la pobreza siguió siendo elevada y se mantuvo en general constante. Ello no se ve corroborado por los hechos, ya que los niveles de extrema pobreza variaron mucho en ese período. La extrema pobreza disminuyó considerablemente en razón de la liberalización del comercio entre mediados de los años ochenta y 1994, pero aumentó enormemente con la crisis financiera de 1994-1995. Los datos completos relativos a la pobreza, que abarcan hasta 1998, indican que la extrema pobreza en las zonas urbanas disminuyó después de 1996 mientras en las zonas rurales aumentaba. Sin embargo, hay datos preliminares que dan a entender que también la extrema pobreza en las zonas rurales disminuyó después de 1998 en razón de los programas de gobierno instituidos en años anteriores.
- **La reforma del mercado de trabajo no constituye un problema.** Según el informe, el Banco, equivocadamente, se ha ocupado de la reforma del mercado de trabajo (*“El Banco planteó esta cuestión a pesar de los datos en el sentido de que la rigidez del mercado de trabajo no constituía un problema”* (párrafo 4.57)). Esta afirmación contradice tanto los análisis hechos por el Banco como la política oficial del Gobierno. Tanto el Gobierno anterior como el del Presidente Fox consideran que la rigidez del mercado de trabajo constituye un problema fundamental. De hecho, en el plan de desarrollo para el quinquenio 2001-2006 y en muchas declaraciones oficiales se ha destacado la reforma del mercado de trabajo como cuestión de gran prioridad.
- **El Banco no ha ejercido mayor influencia en el programa de préstamos para México.** Según el informe, *“La falta de focalización, sumada a la clara identificación del país con el programa, da a entender claramente que el*

programa del Banco respondía pasivamente a la selección de proyectos por el "Gobierno" (resumen ejecutivo, sección relativa a la "focalización", página ii). En el informe se señala también, sobre la base de un extenso análisis de "hipótesis formuladas a partir de entrevistas con funcionarios de gobierno" (párrafo 4.1) que "en última instancia, desde el punto de vista del organismo de ejecución la financiación del BID es desventajosa ... [lo cual] ... plantea la cuestión del sentido de propiedad de los proyectos. En la superficie, parecería que el programa del Banco, como es preparado juntamente con la SHCP y es autorizado por ésta, refleja cabalmente los deseos del país" (párrafo 3.8). Estas dos afirmaciones son claramente contradictorias.

II. EL INFORME NO TIENE EN CUENTA ÁMBITOS FUNDAMENTALES EN QUE HA ACTUADO EL BANCO Y NO PASA REVISTA DEBIDAMENTE A LAS OPERACIONES DEL BANCO

- El crecimiento sostenible constituye un objetivo fundamental de la estrategia del Banco para el país formulada en 1995. El nuevo Gobierno de México ha destacado también la necesidad de establecer sistemas intensivos que promuevan un crecimiento sostenible y ayuden a impedir daños ambientales. De hecho, nuestros préstamos en el sector de la salud han tenido primordialmente en cuenta estos problemas. Sin embargo, en el informe de OVE se hace muy poca referencia al desarrollo sostenible y al medio ambiente (por ejemplo, en el cuadro 2.1, en que se resumen los "ámbitos prioritarios para la actividad del Banco" en las estrategias analizadas no se menciona el problema del medio ambiente).

- La evaluación que hace OVE del sector agrícola adolece de errores (sección A1, párrafos 4.8 a 4.15, gráficos 4.2 y 4.3). Los préstamos del Banco para el sector en el período al que se refiere el informe incluían una operación en 1991 y otra en 1996. Sin embargo, una buena parte del texto principal del informe está dedicado a la evaluación del sector agrícola. En todo caso, en la evaluación no se menciona que, en razón de un deficiente sistema de incentivos, el consumo de agua en los estados del norte era excesivo, lo que tuvo como resultado daños al medio ambiente. El informe menciona en cambio que: i) la productividad del trabajo no ha aumentado más después de las reformas estructurales iniciadas a mediados del decenio de 1980 que antes de éstas (párrafo 4.12), afirmación que contradice el gráfico 4.3b, y ii) la balanza comercial en la agricultura se ha ampliado (párrafo 4.13, gráfico 4.3d); esta última afirmación es imprecisa porque no es razonable sostener que, en una economía abierta, todos los sectores y subsectores deban reducir el déficit o aumentar el superávit en su propia balanza comercial.

- El análisis del sector financiero que se hace en el resumen ejecutivo no es coherente con el que se hace en el cuerpo principal del informe (párrafos 4.16 a 4.20). En el cuerpo principal del informe, OVE critica los préstamos del BID en

el sector por no favorecer a los pobres (párrafo 4.19) en circunstancias de que en el resumen ejecutivo (último párrafo de la sección relativa a la “pertinencia”) destaca la rapidez con que el Banco respondió ante la crisis de 1995 mediante proyectos que fueron muy encomiados (algunos proyectos muy importantes correspondían al sector financiero). En otras palabras, en el resumen ejecutivo se destaca la contribución que se hizo en el sector financiero para ayudar al país a hacer frente a la crisis, pero en el cuerpo principal del informe se critican esas medidas.

- **El análisis relativo al sector hídrico es extenso pero no es particularmente útil para las operaciones del Banco en el futuro** (párrafos 4.33 a 4.41). En el informe no se menciona el problema ambiental en el sector, al que se ha hecho referencia anteriormente, y no se reconoce que los proyectos del Banco en materia de agua potable y saneamiento en zonas urbanas apuntan a surtir efectos positivos para los pobres de las zonas urbanas, por más que no sea fácil medir esos efectos.
- **El análisis de la pobreza y el desarrollo social adolece de faltas de coherencia.** En el informe se observa acertadamente el esfuerzo del Banco por aumentar los préstamos en los sectores sociales (párrafo 3.10 y gráfico 3.3). Sin embargo, el análisis de referencia del mercado de trabajo que se hace en la sección correspondiente no es coherente. En el informe se señala que, como consecuencia de las reformas estructurales en general y de la liberalización del comercio en particular, hubo una *demanda excesiva* de mano de obra cualificada, lo que contribuyó a aumentar la desigualdad salarial (los salarios de los más instruidos aumentaron más; párrafo 4.54), y se indica al mismo tiempo que esa política obligó a trabajadores con una instrucción relativamente buena a emigrar a los Estados Unidos (supuestamente como resultado del *exceso de oferta* de mano de obra de esa índole dimanado de tal política; nota 129). Además, en buena parte de esta sección no se encuentra la misma insistencia en que las operaciones del Banco favorezcan a los pobres que en el resto del informe. En el informe se critica tácitamente a RE2 por haber rechazado una solicitud del Gobierno de que se financiara un programa de préstamo para estudiantes por considerar que no estaba orientado hacia la equidad (párrafo 4.52); en el informe se destaca que el Banco dejó que el Banco Mundial lo financiara y no se da una opinión acerca del motivo aducido para que el Banco rechazara el proyecto, esto es, que no podía ser reestructurado de manera de favorecer a los pobres (párrafo 4.53). Da a entender así que el Banco cometió un error al no financiar el proyecto. En otras palabras, el informe critica al Banco cuando aprueba proyectos para México que no “favorecen a los pobres” y lo critica también cuando rechaza ese mismo tipo de proyectos.

En resumen, el informe de OVE es sumamente útil; sin embargo, si el documento ha de hacerse público, habría que estudiar cuidadosamente las observaciones que figuran en la presente nota e incluirlas en él. Habría que suprimir las contradicciones y las afirmaciones

no corroboradas pues, de lo contrario, el documento podría causar una confusión considerable fuera del Banco.