



---

***Evaluación del Programa de  
País - México (2001-2006)***

***Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE***

---

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO .....	I
I. CONTEXTO Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO.....	1
A. Evolución económica reciente.....	1
B. Desafíos para el desarrollo .....	3
1. Desarrollo social y pobreza .....	3
2. Integración regional.....	5
3. Modernización del Estado y descentralización .....	6
4. Servicios esenciales para mejorar la competitividad.....	7
II. PROGRAMACIÓN .....	8
B. La relación financiera entre el BID y México .....	9
C. La relación estratégica entre el BID y México .....	11
1. Evaluabilidad.....	11
2. Anticipación .....	12
3. Administración de riesgos .....	12
4. Análisis de relevancia por sectores .....	13
5. Seguimiento de las enseñanzas de la evaluación anterior para el período 1990-2000.....	16
6. Posición estratégica frente a otros multilaterales .....	16
III. EL PROGRAMA .....	18
A. El Programa financiado .....	18
B. Eficiencia de la cartera .....	19
C. Contribución al cumplimiento de los principios de la Declaración de París... ..	20
IV. RESULTADOS DEL PROGRAMA .....	21
A. Desarrollo social y reducción de la pobreza.....	22
1. Desarrollo Social y Pobreza .....	23
2. Educación .....	27
3. Mercado Laboral .....	28
B. Integración.....	29
C. Modernización del Estado y Descentralización .....	30
1. Fortalecimiento de estados y municipios .....	30
D. Barreras para la competitividad del sector privado .....	31
2. Sector financiero.....	32
3. Vivienda .....	33
4. Agua y saneamiento .....	34
5. Energía.....	35

## **PREFACIO**

Esta evaluación tiene por propósito proveer información factual sobre los resultados de la relación que el Banco estableció con el país en el período 2001-2006 que pueda ser de utilidad para orientar la relación estratégica futura. Respondiendo a este propósito, el capítulo I realiza un análisis del contexto macroeconómico, complementado por un análisis que se concentra en los principales desafíos de desarrollo en las áreas en las que el Banco enfocó sus programas. El capítulo II analiza la relación que el Banco establece con el país, tanto en lo financiero, como en lo estratégico. El capítulo III analiza la forma que toma esta relación en los programas aprobados y ejecutados. Por último, el capítulo IV enfoca los resultados obtenidos por el programa distinguiendo aquellos casos en los que se puede afirmar que el Banco ha aportado valor, de los casos en los que esto no ha sucedido.

## RESUMEN EJECUTIVO

México es un caso paradigmático que plantea una reflexión sobre el tipo de relación a establecer con un país de ingreso medio-alto, financieramente solvente y técnicamente sofisticado, pero para el que subsisten desafíos de desarrollo. Los análisis económicos más recientes confirman la línea argumental que propone este informe al señalar un balance positivo de la inserción de México en la economía internacional pero advirtiendo que los beneficios de estos procesos no se han extendido a todas las regiones y grupos sociales del país, apuntando la existencia de dos Méxicos distintos.<sup>1</sup> Esta constatación esencial centra el diálogo en curso de políticas para el desarrollo del país, particularmente a partir de las discusiones del Foro Internacional de Políticas Públicas para el Desarrollo, convocado por la OCDE el pasado año.<sup>2</sup> Para México, al reto histórico de ir reduciendo las brechas existentes con los estándares de vida de otros países miembros de la OCDE, se añade un desafío fundamental de no dejar rezagada, de manera persistente, a una buena parte del país y de su tejido social y político.

Los datos y tendencias recientes corroboran este enfoque para la discusión. A juzgar por la distribución de su renta, por su estructura económica y por su mapa político, México no es un país con desigualdades regionales o una paradoja de desarrollo desigual, México es virtualmente dos países distintos. De acuerdo con las cifras de la distribución del ingreso nacional, la porción norte del país detenta un 85% de la generación de riqueza, con una proporción del 38% de población bajo la línea de pobreza; algo muy distinto a la porción sur, con una participación en la generación de riqueza de menos del 15% y un 56% de pobres.<sup>3</sup> La distribución de preferencias electorales por partidos que quedó de manifiesto después de las elecciones de julio del 2006 es hoy, más que nunca, un reflejo de la conformación de estos dos Méxicos. Al norte está el México de nivel de ingreso intermedio, moderno y exportador en lo económico, partidario en lo político del partido de gobierno. Al sur queda el México de la pobreza y de los campesinos excluidos, descontentos con las instituciones. El acostumbrado trasfondo de estabilidad política e institucional de los gobiernos ininterrumpidos de un único partido, es ya historia.

Esta evaluación del Programa del BID con México para el período 2001-2006 representa una segunda vuelta del trabajo de esta oficina en su labor de evaluación de la relación estratégica del Banco con el País. La evaluación anterior (1990-2000) dejó señalada la

---

<sup>1</sup> Ver The Economist, April 26<sup>th</sup>, 2008: "A tale of two Mexicos. North and south"

<sup>2</sup> El Foro Internacional de Políticas Públicas para el Desarrollo, con la Representación Permanente ante la OCDE como anfitrión, es auspiciado conjuntamente por el BID, el Banco Mundial, la OCDE, y el PNUD. En su foro sobre competitividad el Foro señala la existencia de dos Méxicos y argumenta: [...] *esta situación lleva consigo el riesgo de que la polarización económica entre el norte y el sur acentúe la polarización social y política en los próximos años.*

<sup>3</sup> Datos del INEGI, de acuerdo con la definición de condición de pobreza del gobierno de México (patrimonial). Estas cifras para pobreza alimentaria son del 10.23% para la zona norte y de 25.61% para la zona sur, en el 2006. Mientras el 10% de la población participa en cerca del 1% del ingreso nacional, el 10% más rico percibe cerca del 40% del ingreso, y el 1% más rico percibe el 10%. Esta polarización se observa no sólo en el ingreso, sino en las condiciones que determinarán —desde el momento mismo de su nacimiento— las oportunidades económicas y la vida de las personas [...] La probabilidad de que un joven mexicano de 16 a 18 años asista a la escuela es hoy apenas de 23% en el decil más pobre, pero casi 90% en el más rico (Fuente: John Scott, 2005). De acuerdo con datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el 95% de los municipios con el decil mas bajo en índice de desarrollo humano están localizados en la zona sur.

preocupación sobre si la relación establecida con el país era lo suficientemente relevante para contribuir a los desafíos de desarrollo existentes, apuntando específicamente la necesidad de establecer un sesgo de enfoque en los nuevos programas del Banco en México hacia el impacto sobre la pobreza y de desarrollar, en este ámbito, un nicho de mercado en el que el Banco pudiera aportar un valor agregado técnico.

Esta evaluación encuentra que la relación establecida por el Banco con el país durante el período 2001-2006, da un exiguo seguimiento a esta recomendación. En economía, se entiende por nicho de mercado un segmento particular del mismo que constituye una oportunidad de negocio porque no está siendo alcanzado por la oferta regular de productos o servicios generalmente provistos.<sup>4</sup> Lejos de desarrollar una estrategia de identificación de nichos de mercado así definidos, el Banco produjo, en el 2002, un documento de país que contemplaba una amplia gama de propuestas genéricas de intervención en múltiples sectores, sin apuntar al desarrollo de posibles ventajas comparativas. En definitiva, el documento de país apenas sirvió como factor direccionador de las decisiones de programación que se tomaron en lo sucesivo. Si esta evaluación tuviera que dictaminar qué actor institucional tomó la senda de construir la estrategia en torno a nichos de mercado para afianzar una posición de relevancia para el largo plazo, éste sería el Banco Mundial. En estos últimos años, una estrategia deliberada por parte del Banco Mundial por definir nichos para construir una asociación estratégica de largo plazo con el país y desarrollar un producto diferenciado de asesoría, acabó resultando en una ampliación de su cartera con el país que alcanzó en el año fiscal 2006 los US\$1.8 mil millones, la más grande de la cartera global del BM en aquel año y casi tan grande como la del BID.

En este momento, el de la preparación de la nueva estrategia de país para el sexenio 2007-2012, la relación entre el BID y México se encuentra en un momento especialmente crítico en el que el país viene planteándose reestructurar a la baja su deuda externa en dólares, en el que la competitividad de los costos de trabajar con el Banco no se da ya por descontada, y en el que además la posición del Banco Mundial como alternativa de financiamiento parece haberse fortalecido. Así, con el fin de orientar la relación futura que se establezca, este informe responde a la pregunta fundamental de en qué casos y bajo qué condiciones, los programas apoyados por el Banco durante el período 2001-2006, han dado lugar a una relación fructífera para el país por el balance de sus contribuciones, tanto financieras como no financieras, en respuesta a las exigencias particulares de un cliente como México.

Con tal propósito, y en seguimiento de una solicitud específica en el origen de esta evaluación por parte de la Unidad de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda en México, esta evaluación propone un análisis enfocado a los resultados y al valor agregado por parte del Banco. Siendo ésta una evaluación de resultados, el análisis responde a una definición de valor agregado a los resultados de las intervenciones, entendido en términos de su traducción en mejores resultados, obtenidos como consecuencia de la apropiación por parte de las autoridades de la asesoría y otros apoyos provistos por el Banco. Para el

---

<sup>4</sup> Definición del Diccionario de Economía y Finanzas, XIII Edición, Ramón Tamames. Alianza Editorial, 2006

análisis del valor agregado propuesto por esta evaluación, se utilizaron las siguientes herramientas: (i) definición de elementos críticos para el logro de los resultados en cada una de las intervenciones, con base en su Evaluabilidad, (ii) revisión de la documentación de entrega de asesoría o productos no financieros por parte del Banco, sobre la base de la documentación gerencial disponible, (iii) validación del uso de la asesoría y vinculación con la toma de decisiones, con base en la información provista por las autoridades involucradas o por la Administración del Banco, y por último (iv) análisis cruzado del contenido de la asesoría provista por el Banco con los resultados de cada una de las intervenciones.

Esta evaluación engloba, por tanto, los tres elementos fundamentales de la relación estratégica que se estableció con México –*relevancia, resultados, y valor agregado*– permitiendo distinguir entonces aquellas intervenciones que, positivamente (a) atendieron un desafío importante y propusieron medidas que pueden juzgarse como relevantes para solucionarlo, (b) entregaron sus productos y alcanzaron los resultados que se esperaban, y que además (c) recibieron asesoría o productos no financieros del Banco y éstos agregaron valor a los resultados alcanzados.

De acuerdo con el análisis correspondiente, el trabajo del Banco en este período sí ha permitido, por vez primera, demostrar la posibilidad de establecer una relación que, de alguna forma, reúne simultáneamente estas tres características. Así, la cartera durante el 2001-2006 tuvo como elemento preponderante el programa *Progres-a-Oportunidades* del gobierno de México, que atañe al 42% de los desembolsos totales de este período. Este programa esboza un cambio positivo en la asociación estratégica del Banco con el País. La imagen mostrada por el Banco fue positiva tanto en términos de relevancia, como por algunos de los resultados obtenidos, así cómo por un cierto valor agregado técnico tangible aportado por el Banco. Otras intervenciones en el área financiera como *Finrural*, en el área de *Eficiencia Energética* y, de manera parcial, en el área de *Vivienda*, ofrecen muestras de aportación de valor por parte del Banco a los resultados obtenidos.

El análisis de detalle de la documentación disponible sobre estos casos en los que el Banco sí ha desarrollado una cartera relevante sobre la base de una posición de credibilidad técnica en un sector, muestra que ésta no ha respondido a una estrategia formal y ha quedado circunscrita a los funcionarios individuales que estuvieron a su cargo o a circunstancias en el país de carácter ideosincrático. En *Oportunidades*, es posible que el Banco haya definido un nicho de mercado en un área particularmente pertinente como fue el mantenimiento de la operatoria del programa, particularmente en su focalización y mejora redistributiva de gastos sociales. Sin embargo, esta posición de mercado ganada no ha podido traducirse en una estrategia de consolidación de un producto diferenciado con perspectivas de permanencia, o de vinculación de los apoyos financieros y no financieros con base en la presencia de equipos permanentes de expertos.

Como contrapunto, otros programas de la cartera con garantía soberana durante el período 2001-2006 representan un anclaje en el patrón señalado en la anterior evaluación de OVE, para los que prima una relevancia limitada, particularmente en relación con sus impactos en pobreza, resultados difíciles de valorar, y un tácito -o inasible- valor agregado técnico por parte del Banco.

Por su parte, el comportamiento de la ventanilla del sector privado durante el período continuaba exhibiendo la presencia limitada que había mostrado históricamente. Más recientemente y aunque no corresponda al período de esta evaluación, se ha producido un repunte sin precedentes del tamaño de esta cartera, que muestra en los últimos dos años un nivel de aprobaciones promedio 7 veces superior al de los últimos diez. La participación del sector privado en las aprobaciones ha pasado a ser considerable, con un 47% en el 2006 y un 62% en el 2007. Al igual que en los casos señalados de la cartera con el sector público, este comportamiento de la cartera con el sector privado ofrece una señal positiva sobre sus posibilidades de expansión futura bajo la restricción de agregación de valor a resultados de desarrollo, considerando el tamaño y las oportunidades que ofrece este mercado.

Como conclusión general, OVE considera que el Banco debería plantearse una reflexión esencial sobre el tipo de relación estratégica a establecer con un país de ingreso medio-alto, con un pie en la OCDE pero con el otro estancado en la persistencia de bolsas de pobreza, como lo es México. A tenor del análisis realizado, la evaluación suscribe plenamente las recomendaciones realizadas por esta oficina en su CPE anterior que no han perdido vigencia y que, de hecho, no dieron lugar a una modificación de la propuesta estratégica del Banco. Tanto los hallazgos positivos de esta evaluación sobre la experiencia del Banco como la experiencia del Banco Mundial durante estos años, corroboran la idoneidad de enfocar el desarrollo de nichos de relevancia como vehículo para la expansión de la cartera con garantía soberana, agregando ahora datos incontestables sobre la reacción de la demanda y su viabilidad. La experiencia más reciente de la ventanilla del sector privado señala oportunidades también de flexibilidad al alza y creación de valor, todavía no suficientemente aprovechadas a tenor del tamaño de dicho mercado.

Teniendo en cuenta estas constataciones y en aras de potenciar la relevancia y los resultados en países de ingreso medio-alto pero con desafíos considerables, esta evaluación propone las siguientes precisiones a las recomendaciones realizadas anteriormente por la oficina:

**Recomendación 1: Una estrategia por nichos de mercado.** Construyendo sobre la experiencia de *Oportunidades* y otras enseñanzas prácticas del ciclo anterior, desarrollar una programación adaptada a las exigencias de un país de ingreso medio-alto, guiada por la maximización del valor agregado por parte del Banco, que permita apuntalar relaciones estratégicas de largo plazo en los sectores, derivándose el financiamiento como función subordinada. Para ello, sería necesario:

- a. Identificar nichos de mercado de acuerdo con las demandas del cliente y adecuar en función de éstos los usos de colocación de recursos de cooperación técnica no reembolsable y de administración de recursos humanos del Banco, de tal forma que el Banco pueda desarrollar productos de asesoría que agreguen valor a los resultados de sus intervenciones; y
- b. Concentrar la cartera financiera en un número reducido de préstamos, generalizando las modalidades de financiamiento que se probaron durante el

período y que comportan una reducción considerable de los costos de transacción de los proyectos, y buscando modalidades de financiamiento innovadoras de acuerdo con las necesidades del cliente.

**Recomendación 2: Un enfoque de financiamiento adaptado a condiciones disímiles.**

Apoyar de manera diferenciada, tanto en el financiamiento al sector público como en el financiamiento sin garantía soberana, las necesidades diversas de un país de ingreso medio-alto pero con diferencias persistentes de desarrollo que, en buena medida, están territorialmente explicadas. Para ello sería necesario:

- a. Inculcar, particularmente a la cartera del sector público, un sesgo sistemático de atención a la pobreza, basado en un diagnóstico de las necesidades particulares en este tema para cada sector de intervención, y con énfasis en las necesidades específicas de los estados del sur; y
- b. Aprovechar las oportunidades crecientes de expansión de la cartera de la ventanilla del sector privado, bajo una lógica de agregación de valor de desarrollo en el área de crecimiento económico y competitividad.



## I. CONTEXTO Y DESAFÍOS PARA EL DESARROLLO

- 1.1 Hace más de doce años que México es el exponente único de América Latina en la OCDE. Si bien el país cuenta hoy con uno de los ingresos *per cápita* más altos de Latinoamérica, más de US\$11.5 mil en el 2006, éstos no crecen lo suficiente para converger con los estándares de vida de los otros países miembros de la OCDE. Al desafío de reducir la brecha externa de desarrollo, se agrega el de acortar su brecha interna: cerca de la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza particularmente en zonas rurales, y la proporción de la población en extrema pobreza en el sur del país es 2.5 veces superior a la de los estados del centro y del norte. En trazos estilizados, la estructura económica del país se compone de un sector agropecuario que representa el 5% del PIB pero genera una quinta parte del empleo, mientras que el sector petrolero apenas sobrepasa el 1% del PIB pero es fundamental como generador de divisas y como fuente de la cuarta parte de los ingresos fiscales. El sector industrial abarca el 26% de la economía pero es responsable por más del 80% de las exportaciones, mientras que el sector de servicios es, a su vez, el más grande, toda vez que representa dos terceras partes de la economía.<sup>1</sup> Como contexto de esta evaluación, la siguiente sección sintetiza la evolución económica, social y política de México en los últimos años, para luego revisar el comportamiento de los desafíos de desarrollo previamente identificados por el Banco como prioritarios, bajo la perspectiva específica de la dualidad territorial existente.

### A. Evolución económica reciente

- 1.2 Durante los últimos años, la economía mexicana se ha consolidado como una economía de ingreso medio-alto con acceso creciente a mercados financieros diversificados, lo que constituye un telón de fondo de la actual relación financiera del Banco con el País. La percepción que sobre México tenían los mercados financieros internacionales mejoró, lo que permitió al país obtener mejores condiciones para su deuda soberana. Asimismo, la economía mexicana presentó un desempeño positivo de sus finanzas públicas que le permitió reducir significativamente sus necesidades de financiamiento.
- 1.3 Entre los años 2000 y 2001, tres agencias de calificación de riesgo<sup>2</sup> promovieron a México hacia la categoría de “grado de inversión” para su deuda de largo plazo en moneda extranjera. La mejora en la calificación de la deuda tuvo como consecuencia que dicho activo pasaba a considerarse de bajo riesgo, es decir, con baja probabilidad de incumplimiento financiero. En términos prácticos, la promoción a país con grado de inversión implicó, entre otras cosas, acceso a una gama de fondos institucionales de economías avanzadas que permitieron que la restricción de liquidez y la probabilidad de choques externos se relajaran considerablemente. Asimismo, los indicadores de riesgo soberano de México han mantenido un comportamiento favorable en comparación con otras economías emergentes. De hecho, la economía mexicana permaneció prácticamente

inalterada durante notables episodios de inestabilidad financiera entre 2001 y 2005.<sup>3</sup>

- 1.4 El referido cambio en la percepción de riesgo de México está a su vez relacionado con algunos cambios en los fundamentos de la economía del país, particularmente la apertura de la economía vinculada del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por ejemplo, la composición de la canasta de exportaciones mexicanas cambió significativamente en la última década, de hecho, las exportaciones mexicanas crecieron en tamaño, a la vez que se diversificaron, con una relativa mayor participación industrial y menor volatilidad por su volumen total. Los principales flujos del balance externo de México se constituyeron en una fuente relativamente estable de financiamiento, mejorando con ello la sostenibilidad de las cuentas externas y generando dinámicas positivas en el manejo de la deuda pública y la posición fiscal del país.
- 1.5 La economía ha crecido en este marco a tasas promedio anuales inferiores al 4% desde la crisis en 1995. Solo en el 2006 el crecimiento alcanzó un 4.8% al amparo del buen comportamiento de las exportaciones y de la inversión. Las proyecciones más recientes prevén sin embargo una ralentización de la actividad económica, con tasas de crecimiento potencial entorno al 3.5 o al 4%. Un crecimiento de esta índole, teniendo en cuenta una tasa de crecimiento de la población del 1.3% resulta insuficiente para atajar los problemas de pobreza y desigualdad existentes. Las tasas crecimiento registradas son aún muy bajas como para promover cambios significativos en los niveles de pobreza o en el desarrollo de la mayoría de la población<sup>4</sup>.
- 1.6 Persisten en México condiciones de vulnerabilidad que amenazan la estabilidad de largo plazo de la economía. La estrecha relación comercial entre México y los Estados Unidos hace que la economía mexicana responda de manera similar a la actividad industrial en su vecino del norte. La correlación entre el PIB de México y de Estados Unidos (basado en una muestra de los cinco años anteriores) aumentó de -0.46 en 1994 a 0.82 en el 2005. El nivel de la productividad total de los factores (PTF) muestra una tendencia decreciente desde 1980<sup>5</sup>. Algunas áreas señaladas como barreras para la competitividad y con implicaciones en la productividad de la economía son las de energía, telecomunicaciones, seguridad social y mercado laboral.
- 1.7 Un panorama más favorable no significa que el riesgo de desequilibrios haya desaparecido, especialmente si se toma en cuenta que los sectores fiscal y externo son altamente dependientes del precio del petróleo, y que los esfuerzos de recaudación tributaria no petrolera han sido relativamente poco exitosos.<sup>6</sup> En relación con el sector fiscal, la situación de las finanzas públicas no es holgada si se toma en consideración su dependencia de los ingresos petroleros, que representaron el 40% de ingreso público en el 2005, y la demanda creciente de gasto esencial en educación, salud, alivio de la pobreza e infraestructura. Así, el sector público llegó a presentar un déficit de caja equivalente al 1,2% del PIB en

el 2002, el más elevado desde 1998. Esta situación mejoró paulatinamente por la contracción del gasto en remuneraciones y los mayores precios del petróleo. Los ingresos por derechos de hidrocarburos del gobierno federal aumentaron de 2,2% del PIB en 2002 a 5,6% del PIB en 2005, más que compensando la caída de casi 2 puntos porcentuales en los ingresos tributarios entre aquellos años<sup>7</sup>

- 1.8 En el sector externo, los ingresos de las exportaciones petroleras y de las remesas de los trabajadores en el exterior fueron también cruciales para reducir el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el cual cerró en 0,7% del PIB en 2005, más de dos puntos mejor que en 2002. Las exportaciones petroleras explican casi dos terceras partes del crecimiento de las exportaciones entre 2002 y 2005. Asimismo, si bien las exportaciones mexicanas han perdido algo de espacio en el mercado de EE.UU con respecto a China, Estados Unidos aún recibe el 85,7% de las ventas exteriores mexicanas, comparado con 88,1% en 2002<sup>8</sup>. Las exportaciones de maquila se encuentran relativamente estables por debajo del 13% del PIB desde 2001, aunque el superávit comercial de maquila se mantiene cercano al 3% y resulta clave para equilibrar el saldo de cuenta corriente. Por su lado, las remesas pasaron de representar un 1,6% del PIB en 2002 a un 2,5% del PIB en 2005. La cuenta de capitales continuó siendo positiva en años recientes debido al flujo de inversión extranjera directa y al gran aumento en la inversión en cartera entre 2002, cuando fue negativo, y 2005, cuando superó los US\$ 10 mil millones, ayudado por un mercado de valores con grandes rendimientos y por el diferencial de tasas de interés con respecto a los EE.UU. Todo ello ha servido para que la economía mexicana continúe con la acumulación de reservas internacionales alcanzando los US\$ 75 mil millones a finales de 2005.

## **B. Desafíos para el desarrollo**

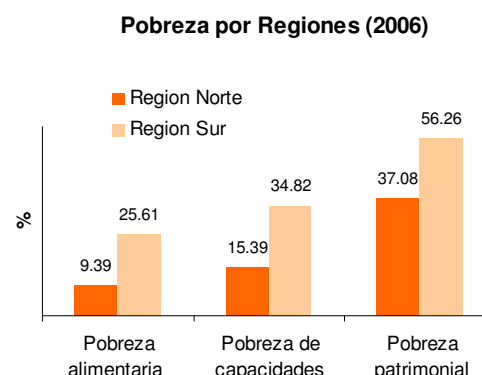
- 1.9 Como marco para la evaluación del Programa, esta sección enfoca la evolución reciente de los desafíos de desarrollo más relevantes a los ámbitos que el Banco identificó en su Estrategia de País. Éstos corresponden a las siguientes áreas: desarrollo social y pobreza; integración regional; modernización del Estado y descentralización; y barreras a la competitividad del sector privado.

### **1. Desarrollo social y pobreza**

- 1.10 El crecimiento de la economía no ha sido suficiente para una reducción significativa de las brechas de pobreza y de la desigualdad existente. Las políticas sociales son insuficientes como factor de corrección de las disparidades que se derivan. En esta línea, México enfrenta importantes retos en el ámbito de sus políticas sociales y laborales. Las tasas de empleo en México se encuentran por debajo de la media de la OCDE mientras que la tasa de autoempleo es una de las más altas. En los últimos años de crecimiento moderado, el empleo asalariado formal experimentó un estancamiento situándose a fines del 2005 al mismo nivel que a fines del 2000.

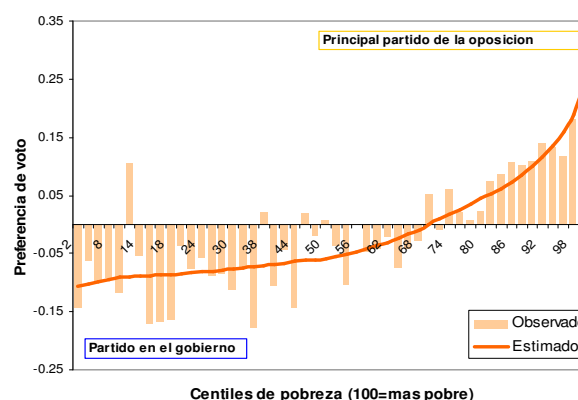
1.11 En contraste con el pobre desempeño del empleo formal, la fuerza de trabajo registró un aumento acumulado de 4 millones en el período 2000-2005, es decir, se expandió a una tasa media anual del 2% (INEGI, 2004 y 2005). La presión de la oferta sobre una insuficiente creación de empleo formal desembocó en un desbordamiento de la ocupación informal -- que se elevó a 43.5% en el 2004 superando la ocupación formal de 40.1% --y en el fortalecimiento de la migración de trabajadores hacia el mercado de los Estados Unidos.<sup>9</sup> El sector informal ha servido de amortiguador en momentos de crisis. La existencia de un sector informal muy grande, de alta precariedad en el empleo, hace que la productividad promedio de la mano de obra sea muy baja, representando aproximadamente la tercera parte de la de los países de la OCDE (OCDE, 2005).<sup>10</sup> Mejorar *la calidad del capital humano* representa un reto para impulsar el crecimiento potencial del país y elevar sus niveles de ingreso. La alta proporción de empleos de baja productividad refleja a menudo -aunque no exclusivamente- un capital humano inadecuado.

1.12 En los últimos diez años se ha hecho un progreso en la reducción de los niveles generales de pobreza. Sin embargo, de acuerdo con datos oficiales del 2006, los índices de pobreza continúan manteniendo una alta concentración territorial en los estados del sur del país y, en general, los niveles son netamente superiores al promedio de la OCDE. El mapa de pobreza en México refleja una nítida diferenciación territorial, profundamente enraizada en las diferencias existentes en su actividad económica, entre otros factores.<sup>11</sup>



En comparación con sus pares de la OCDE, la *distribución del ingreso* en México es la más inequitativa, y en este tema sólo se han dado avances relativamente modestos en la última década. El Coeficiente de Gini estimado con el ingreso corriente de los hogares se redujo entre 2000 y 2004 de 0.48 a 0.46.<sup>12</sup> Los dos deciles mayores capturan conjuntamente el 50% del total del ingreso (monetario y no monetario), mientras que los dos más bajos tienen el 5% del total. Además la movilidad social es en México relativamente limitada, por lo que la pobreza se reproduce de generación en generación.

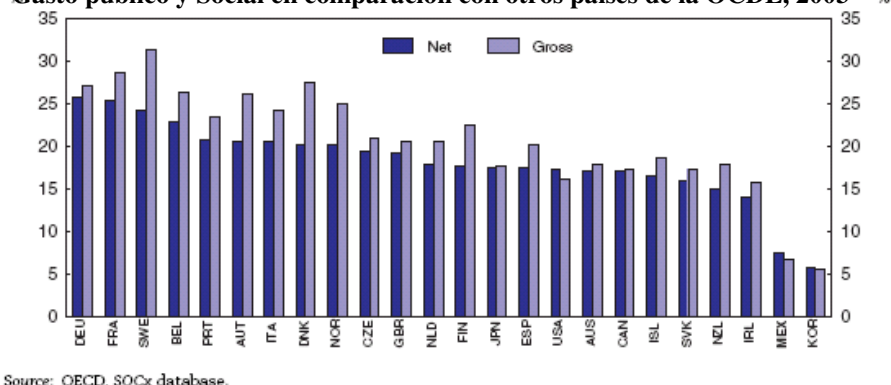
1.13 Esta desigualdad persistente y la diferenciación territorial de la pobreza que dibuja dos Méxicos netamente distintos, define también una diferencia de *satisfacción del ciudadano* que quedó confirmada por la distribución de las preferencias electorales hacia los dos principales partidos en



contienda en las elecciones presidenciales de julio del 2006. El análisis de los patrones de votación por municipio durante las elecciones presidenciales de julio del 2006 deja establecida una correlación muy cercana a uno entre niveles de marginalización y el patrón de preferencia electoral. Así, los municipios con niveles altos de marginación, o niveles altos de pobreza, prefirieron regularmente al hoy principal partido de la oposición, mientras que en municipios más favorecidos respaldaron al partido en el gobierno.<sup>13</sup>

- 1.14 El presupuesto asignado para políticas sociales está por debajo de los estándares de la OCDE. Asimismo, una buena parte de los recursos públicos para desarrollo social se gastan en sistemas fragmentados de seguridad social que son regresivos y cuya eficiencia podría mejorar. Esencialmente se trata de un sistema dual. Por un lado, el sistema de seguridad social, que provee esencialmente seguro por enfermedad y pensiones, cubre los trabajadores del sector formal. Por otro lado, los programas de asistencia social benefician a la población no cubierta, incluyendo a los trabajadores del sector informal y sus familias en zonas urbanas, además de los segmentos más pobres de la población que típicamente vive en zonas rurales. Teniendo en cuenta que los beneficios ofrecidos exceden a las contribuciones, el sistema ha sido históricamente altamente dependiente de subsidios por parte del fisco<sup>14</sup>. Los dos principales programas de asistencia, Progresá/Oportunidades y el Seguro Popular de Salud, han registrado una expansión durante los últimos años pero probablemente su presupuesto resulta insuficiente a tenor de la escala del problema que enfrentan.<sup>15</sup>

**Gasto público y Social en comparación con otros países de la OCDE, 2003 %**



## 2. Integración regional

- 1.15 La inserción de México en la economía internacional durante las últimas dos décadas ha tenido un balance general positivo para el comercio exterior y la inversión extranjera. Sus beneficios, sin embargo, no se han distribuido por igual a todas las regiones y grupos sociales del país.<sup>16</sup> De hecho, la integración más profunda ha atañado principalmente a los estados de la franja norte y centro del país, mientras que los estados del sur han permanecido al margen de la integración económica. Cuatro estados del país —Baja California, Coahuila, Chihuahua y Nuevo León— representaron en conjunto el 60% del incremento de

las exportaciones del país durante el período 1993-2003; en el extremo opuesto, 16 estados aportaron en total únicamente un 1% al crecimiento de las exportaciones nacionales.

- 1.16 De igual manera, más de tres cuartas partes de la inversión extranjera directa recibida entre 1994 y 2005 tuvo como destino el Distrito Federal y cuatro entidades federativas (Nuevo León, Baja California, Chihuahua y el Estado de México, en orden descendiente), en tanto que 19 estados captaron únicamente el 3% de tales flujos.<sup>17</sup> Por contraste, los estados con la mayor incidencia de pobreza y, en general, con los menores índices de desarrollo humano son aquellos que han permanecido al margen del crecimiento de las exportaciones y de la atracción de capitales externos. Esta situación lleva consigo el riesgo de que la polarización económica entre el norte y el sur acentúe la brecha social y política del país en los próximos años. La apuesta de “integración hacia abajo” que formó parte de la iniciativa del Plan Puebla Panamá, no ha dado todavía los frutos esperados.<sup>18</sup>
- 1.17 Las deficiencias de competitividad de los estados del sur también limitan la participación de esta subregión en los mercados internacionales. En términos de competitividad, los estados del sur de México muestran, en general, carencias en la cobertura y costos de servicios de telecomunicación, electricidad, de infraestructura de transporte y logística. Una menor inversión productiva en los estados del sur está también relacionada con una menor disponibilidad de capital humano y la escasa presencia de la banca comercial. El entorno competitivo y el tipo de tejido productivo afecta la capacidad de las empresas de crecer y de participar en el comercio internacional. Reducir la brecha de competitividad y vincular la pequeña industria mexicana a los mercados de exportación manufacturera desarrollados en los últimos años, constituye una oportunidad y un desafío para la política industrial y de integración.

### **3. Modernización del Estado y descentralización**

- 1.18 México tiene una reputación ganada de rectitud fiscal y se espera que la nueva ley de responsabilidad fiscal afiance un manejo fiscal prudente. La aprobación de la Ley de Reforma Tributaria el 14 de septiembre del 2007 por el congreso introduce modificaciones en la estructura impositiva. Estas reformas cuyo efecto de recaudación se estima en el 2.3% del PIB pueden favorecer una menor dependencia de la sostenibilidad fiscal de los ingresos petroleros. La descentralización de responsabilidades de gasto a estados y municipios ha sido rápida particularmente en los últimos años y, de hecho, los estados han venido recibiendo ingresos para inversión superiores a los presupuestados. En este contexto, las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno son un aspecto clave en el que hay margen para mejorar la eficiencia del gasto. Por el lado de los ingresos, el crecimiento interanual de las transferencias y el recurso al endeudamiento público y privado han podido tener un efecto desincentivador para el ejercicio del poder y capacidad recaudatoria por parte de algunos gobiernos subnacionales. Por el lado de los gastos, la participación de los estados y

municipios se ha incrementado de menos de un tercio en el 2000 a más del 40% en el 2005, aunque hay un control limitado en la utilización de los recursos.<sup>19</sup>

- 1.19 La reforma fiscal propone incentivar la recaudación por parte de los estados y municipios, vinculando el incremento en las transferencias con el crecimiento económico de los estados y con su desempeño como captadores de impuestos, y la redefinición de las transferencias dirigidas a los estados.<sup>20</sup> El establecimiento de un marco institucional que permita al gobierno federal trabajar en políticas de desarrollo económico y social, adaptadas a las necesidades específicas de las diferentes regiones del país es todavía un reto.

#### **4. Servicios esenciales para mejorar la competitividad**

- 1.20 Los servicios de la *Banca de Desarrollo* (BD) ejercen un papel importante en el sector financiero mexicano puesto que representan aproximadamente una parte considerable de la banca comercial consolidada.<sup>21</sup> En el 2001, como parte del Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo (Pronafide), se modificó el marco jurídico de la banca de desarrollo mediante la promulgación de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) y de cambios a las respectivas leyes orgánicas. Así, hay evidencias de que se amplió su autonomía de gestión, se mejoró el gobierno corporativo y se expandieron las atribuciones y responsabilidades de los órganos directivos, entre otros cambios. Como resultado, la BD presenta una oferta variada de instrumentos y se maneja con un enfoque gerencial dirigido a la obtención de resultados financieros, lo que ha llevado a prácticamente desterrar los subsidios característicos de décadas anteriores. No obstante, en la práctica resulta común observar a la BD compitiendo con instituciones privadas en distintos nichos del mercado y, en su afán por mostrar utilidades, excluye a determinados sectores sin acceso al crédito.<sup>22</sup>
- 1.21 En *servicios esenciales para la competitividad de la economía*, los sectores de energía y comunicaciones se han mantenido prácticamente inalterados. La economía política para las reformas es un tema clave para avanzar en los cambios estructurales en México. En el caso de los *servicios eléctricos*, el sector está dominado por la empresa pública y verticalmente integrada, Comisión Nacional de Electricidad (CFE), y una empresa más pequeña Luz y Fuerza del Centro (LFC). De acuerdo con la Constitución, el estado tiene derechos exclusivos sobre la provisión de electricidad como servicio público. Sin embargo una enmienda de 1992 de la Ley de Servicios Públicos de Electricidad permite a inversores privados entrar en generación de electricidad pero obliga a suscribir contratos de venta con CFE o LFC por plazos de 25 años. La presencia de una posición dominante en generación, el nivel de precios, y particularmente las necesidades de inversión para atender el incremento de demanda esperado sin afectar el funcionamiento del sistema eléctrico son algunos de los desafíos a enfrentar en los próximos años.
- 1.22 En relación *con servicios de infraestructura social*, los grandes desafíos tienen que ver con fuertes disparidades en alcance y cobertura. El caso del sector de

*vivienda* en México está compuesto principalmente por instituciones financieras privadas dirigidas a los sectores de población con mayores ingresos (entre 3-9 salarios mínimos o más). Los más pobres suelen tener acceso muy limitado a los créditos de vivienda.<sup>23</sup> En cuanto a la *cobertura de los servicios de agua y saneamiento*, los últimos datos apuntan que la situación ha mejorado en los últimos años pero sigue siendo insuficiente<sup>24</sup>. Las áreas rurales siguen presentando índices significativamente más bajos que las zonas urbanas en agua potable (70.6% respecto al 95.1% de cobertura en zonas urbanas). También se encuentran diferencias significativas al nivel de distribución geográfica, concentrándose los mayores problemas de cobertura de servicios en los estados del sur, y especialmente en las comunidades de menor tamaño.<sup>25</sup> Los servicios de saneamiento y alcantarillado han experimentado también cierta expansión, aunque las estimaciones de cobertura para el 2003 (77.2%) seguían presentando diferencias importantes entre áreas rurales (38.5%) y urbanas (90.4% de cobertura). Las cifras son aún menores si se considera la proporción de aguas residuales tratadas antes de ser vertidas, que sólo alcanzan un 23.6%.

- 1.23 Todos los diagnósticos de la *situación ambiental* del país apuntan a que México todavía no ha conseguido disociar crecimiento económico de la presión ambiental. Los análisis de política más recientes señalan una presión sobre los recursos regionalmente y socialmente diferenciada. Por un lado, se constata la presión ejercida por la población urbana del centro-norte sobre los recursos naturales así como la concentración de industrias en zonas altamente degradadas. Por otra parte, se enfatiza las relaciones entre pobreza y degradación ambiental, su relación con cambios en el uso del suelo, expansión de la frontera agropecuaria y pérdida de biodiversidad.

## II. PROGRAMACIÓN

- 2.1 El documento de Estrategia de País 2002-2006 no alcanza a plantear un nicho de intervención en el que el Banco puede agregar un mayor valor o a definir un objetivo rector. La estrategia se define entonces como un conjunto amplio de posibles intervenciones, en torno a los siguientes cuatro objetivos<sup>26</sup>:
  - a. Sector Social y reducción de la pobreza. Contribuir a la reducción de la pobreza a través de programas de transferencias, enfocando las acciones en extrema pobreza en los estados del sur
  - b. Integración. Apoyar al Plan Puebla Panamá como medio para incrementar la productividad de los estados del sur a través de su vinculación con Centroamérica
  - c. Modernización del Estado y descentralización. Contribuir a preservar el orden público, los derechos y las libertades, a proveer una honesta y eficiente administración pública y a una descentralización eficiente del gasto
  - d. Eliminación de barreras a la competitividad del sector privado. Apoyar al gobierno para reducir las barreras que limitan la competitividad del sector privado



- 2.2 Esta sección evalúa la relación que el Banco estableció con el país en torno a estos cuatro objetivos. Para ello, se analiza en primer lugar la relación financiera entre el Banco y México, como factor dominante, para luego pasar a analizar la relación estratégica que se estableció a partir de la elaboración del documento de país y los proyectos aprobados.

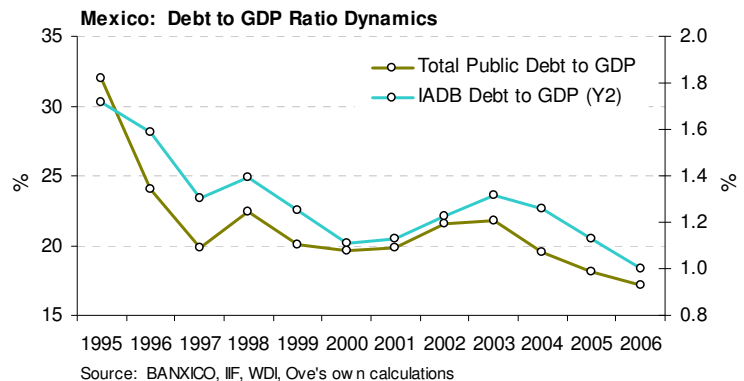
## **B. La relación financiera entre el BID y México**

- 2.3 Si México es un cliente muy importante para el Banco en términos del tamaño de la cartera, dado el tamaño de la economía mexicana y los recursos financieros que maneja el sector público, la contribución financiera del Banco a México es, en cambio, relativamente modesta. Como resultado de esta relación asimétrica, la posición del Banco frente al país ha tendido a la pasividad, en menoscabo de una mayor influencia en el desarrollo de una relación más estratégica.
- 2.4 Así, desde la perspectiva del BID, México resulta un cliente importante no sólo por el tamaño de su deuda total con el Banco, sino además por la relevancia de los flujos financieros anuales asociados con el stock de deuda. A modo de ejemplo, entre el 2002 y el 2006, en promedio, el 15,2% de todas las operaciones de crédito aprobadas, el 17,7% de todos los desembolsos, y el 16,2% de todo el ingreso financiero percibido, fue generado por el portafolio de préstamos con México. Al cierre del 2005, el monto total acumulado de la cartera financiera de México con el BID ascendió a US\$7.900 millones, lo que representaba una sexta parte del portafolio del Fondo de Capital Ordinario del Banco a la fecha. En el año 2006, México reduce su deuda con los multilaterales prepagando US\$9,000 millones, lo que resulta en que la cartera financiera con el BID se reduce a US\$4,000 millones. Si se incluyen los fondos distintos al de capital ordinario más los préstamos al sector privado, la cartera vigente de México con el BID representa el 14% del portafolio total de la cartera activa del Banco a final de 2006.

<b>Cartera activa por país como % de la cartera activa total del BID</b>	<b>México</b>	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Colombia</b>
Préstamos Fondo Capital Ordinario	9%	24%	22%	4%
Préstamos al Sector Privado	18%	1%	37%	5%

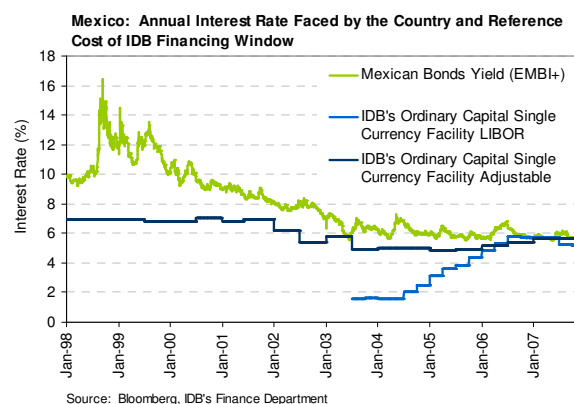
- 2.5 Desde la perspectiva de México, en cambio, el papel del BID como agente de financiamiento no es hoy significativa en el plano fiscal. De hecho, durante el pasado reciente la relevancia del Banco como fuente de financiamiento internacional para México se ha reducido notablemente y actualmente se encuentra en niveles modestos. En este sentido, es ilustrativo que para el 2006, los desembolsos del BID a México representaron apenas 0,12% de los ingresos totales y 0,82% de los gastos totales de capital del sector público mexicano. Asimismo, en los últimos años el país ha reducido de manera sostenida el tamaño de la deuda con el BID como proporción del PIB.

- 2.6 La reducción progresiva del estamento del BID como agente financiador para México se puede explicar por varios factores financieros, entre ellos: (i) la economía mexicana redujo sus necesidades brutas de financiamiento en moneda extranjera, disminuyendo el tamaño total del mercado; y (ii) el BID se transformó en una fuente de financiamiento relativamente más costosa con respecto a otras alternativas para el sector público mexicano.



- 2.7 La reducción de las necesidades de financiamiento de México está relacionada con los mismos factores que permitieron un cambio en la percepción de riesgo y una tendencia positiva en los principales flujos financieros de la economía mexicana. En este sentido, la evolución reciente del balance de ahorro privado<sup>27</sup> y del saldo en cuenta corriente ---ajustado por los flujos de inversión extranjera--- como estimación de las necesidades brutas de financiamiento macroeconómico, muestra una tendencia a la mejora. La implicación natural de lo anterior es que México ha reducido sus necesidades de recurso a fuentes de financiamiento externo, al mismo tiempo en que las condiciones que enfrenta en los mercados internacionales de capital han mejorado notablemente.

- 2.8 Concurrentemente, el BID se tornó en una fuente de financiamiento relativamente poco competitiva en costos con respecto a otras alternativas para el sector público mexicano. En éste contexto, durante gran parte del período 2002-2006, la estructura de tasas de interés ofrecida por el BID se equiparó con las condiciones recibidas por México para la emisión de deuda nueva de largo plazo. Así de hecho, México amplió sustancialmente, en la última década, las potenciales fuentes de financiamiento externas de su economía, permitiéndole un acceso mayor a la liquidez internacional incluso en tiempos de volatilidad.<sup>28</sup>



- 2.9 En el contexto descrito de menor competitividad en precio frente a un mercado menguante, adquiere una importancia capital el establecimiento de una relación estratégica basada en la creación de valor no financiero. La siguiente sección analiza la propuesta estratégica y la programación del BID durante el periodo desde la perspectiva del valor no financiero aportado.

## C. La relación estratégica entre el BID y México

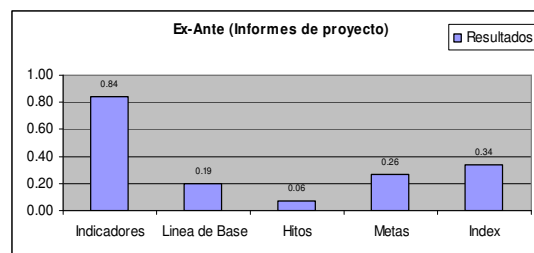
- 2.10 Una relación financiera de esta índole, asimétrica y cada vez menos competitiva en lo financiero, definió una relación de programación con un comportamiento reactivo por parte del Banco. En consecuencia, durante el período evaluado, la toma de decisiones de programación estuvo poco basada en la estrategia. Prueba de ello es la calidad limitada de los documentos de programación 2002-2006, definida por su evaluabilidad y la baja capacidad predictiva, definida por su anticipación. Esta evaluación juzga razonable que las autoridades hacendarias en México respondan en su toma de decisiones a incentivos alineados con la importancia financiera de las mismas, lo cual no favorece necesariamente la priorización de la programación del Banco. En este contexto, la relación estratégica que se establece pasa a ser dependiente de la proactividad del Banco.

### 1. Evaluabilidad

- 2.11 De acuerdo con un análisis de evaluabilidad de la estrategia, tanto la programación como la revisión de cartera, la relación que el Banco establece formalmente con México no se atiene a un marco de resultados evaluable al que se da seguimiento y que se administra en función de resultados y los riesgos de cartera país. La aplicación de la metodología de evaluabilidad de la estrategia de país muestra que cada una de las áreas en las cuales el Banco decidió intervenir, no se habían identificado indicadores de los resultados que se perseguían y ni de las metas que querían alcanzar. El índice general de evaluabilidad del marco de resultados de la Estrategia de País para México fue de 0.16, inferior a la media del Banco de 0.18<sup>29</sup> con diferencias considerables por áreas de programación.

Ex-ante Evaluability Index Summary - EEI (CP-OVE)					
Objetivos	Indicadores	Líneas de Base	Milestones	Metas	Indice
Reforma Social / Pobreza	4	4	0	3	0.55
Integración	0	0	0	0	0.00
Modernización del Estado	0	0	0	0	0.00
Descentralización	1	1	0	1	0.15
Competitividad	1	1	0	0	0.05
Total	6	6	0	5	<b>0.16</b>

- 2.12 Una manera complementaria de buscar parámetros de referencia para evaluar la calidad de la programación es la iteración del ejercicio de evaluabilidad para cada uno de los proyectos finalmente aprobados. El índice de evaluabilidad resultante, que calibra el grado en que los objetivos de los proyectos tienen indicadores de resultados medibles, líneas de base, hitos y metas, es en promedio del 34%..



## 2. Anticipación

- 2.13 Como ya constatará la evaluación anterior de OVE, la Estrategia del Banco con el País recae en la indefinición de qué manera y en qué medida el Banco quiere contribuir a los resultados de desarrollo del país, sirviendo la Estrategia como documento paraguas con una definición amplia del tipo de financiación, los objetivos y el enfoque estratégico. Incluso la información sobre la programación futura del inventario de proyectos del documento de país tuvieron una capacidad de predicción limitada. El índice de anticipación del inventario de proyectos 2002-2006, que alcanza una cifra de sólo un 31% en número de proyectos y 50% en el monto de los mismos, es significativamente bajo si se lo compara con el índice equivalente encontrado en una muestra de CPE anteriores.<sup>30</sup>

Sector	% Anticipación Numero de proyectos	% Anticipación (Montos escen. base)	% Anticipación (Montos escen. alto)
Descentralización	40%	80%	63%
Integración	0%	0%	0%
Pobreza	29%	57%	55%
Sector Privado	38%	11%	41%
<b>Total</b>	<b>31%</b>	<b>49%</b>	<b>51%</b>

- 2.14 Así, la relación que el Banco ha establecido tradicionalmente en sus ejercicios de definición de la Estrategia de País, consagra una relación abierta, con una alta volatilidad de las decisiones de programación durante el ciclo. En las condiciones descritas, la Estrategia de País del Banco con México no ha cumplido con su propósito esencial de encauzar una relación estratégica con el país administrada por resultados, ni en el momento de la formulación de programas de país, ni en las decisiones tomadas durante el ciclo.

## 3. Administración de riesgos

- 2.15 La Estrategia de País definió además una serie de riesgos genéricos que aparecen disociados de los lineamientos de la misma y para los que no se plantean medidas de mitigación o seguimiento. La sección de riesgos de la estrategia no anticipó los principales elementos de la administración fiscal que vinieron a determinar las definiciones de programación en lo posterior. El documento de país fue aprobado en abril del 2002, momento en que la reforma fiscal ya mostraba signos de agotamiento que terminaron por propiciar su descarte, constituyendo la traba más relevante para el cumplimiento de los compromisos de gobierno de la administración 2001-2006. Si bien el Banco Mundial anticipa este riesgo en su Estrategia y lo considera un riesgo sustancial, el BID, no lo incluye explícitamente como riesgo en la sección correspondiente que, al afectar drásticamente el plan de gasto, puede haber tenido un efecto significativo sobre la programación de facto.
- 2.16 Un análisis comparativo de los riesgos identificados por el BID con la matriz de riesgos Banco Mundial en el mismo período (Informe 23849-ME), revela también que la Estrategia del BID omitió la identificación de algunos riesgos pertinentes para su programación. Tal es el caso del riesgo político de no lograr los consensos necesarios para avanzar en los procesos de reforma de sectores tales como

energía, telecomunicación, sistema judicial, laboral, que finalmente se verificaron afectando sectores en los que ambas instituciones habían programado intervenciones. Asimismo, el Banco Mundial plantea en su estrategia explícitamente el desafío de agregar valor técnico a su cartera.

#### **4. Análisis de relevancia por sectores**

- 2.17 A juzgar por su escasa capacidad de anticipación de acciones, la programación contenida en la Estrategia de País no fue un elemento representativo de la posible relevancia estratégica del Banco, ni fue factor direccionador de las decisiones de programación y financiamiento. En consideración de esta característica, el análisis de la relevancia de esta sección no se enfoca exclusivamente en dicho documento de estrategia sino que analiza también la relevancia de la intervención propuesta y del aporte del Banco en los programas que fueron finalmente aprobados.

##### **a) Sector social**

- 2.18 La apuesta estratégica del Banco de dirigir sus intervenciones al *alivio de la pobreza* con especial énfasis en desarrollo de capital humano y en el mejor funcionamiento de los mercados de trabajo fue una apuesta relevante que dio al Banco la oportunidad de sumarse a una línea de programas de gasto dirigido para los segmentos más desfavorecidos de la población<sup>31</sup>. Durante el período bajo evaluación, el banco pudo asociarse a una familia de programas del gobierno de México como *Progres-Oportunidades*, *Procampo* y *Habitat*, dirigidos a aliviar la pobreza rural y urbana, con enfoques complementarios de acuerdo con sus necesidades específicas de ajuste, con relativo peso fiscal e importancia política<sup>32</sup>.
- 2.19 No es éste el caso del sector *educación y de salud* en los que, si bien las propuestas identificaban problemas relevantes como la eficiencia, calidad y equidad regional de la oferta correspondiente de servicios, el programa no se acabó traduciendo *de facto* en una presencia significativa en estos sectores.<sup>33</sup> De hecho, más allá de Oportunidades, el Banco estuvo prácticamente ausente en aspectos de oferta de servicios sociales, con la sola excepción del programa de Educación Comunitaria que contribuye sólo en relación de complementariedad a la solución del problema de inequidad de la oferta de educación.
- 2.20 Los sectores de *trabajo y seguridad social* no alcanzan a constituir ejemplos de intervención relevante del BID en el sector. En efecto, la estrategia señala como prioridad una reforma de los mercados laborales de acuerdo con una lógica de flexibilización y de reconocimiento de los pasivos contingentes relacionados con el sistema de seguridad social. Pese a haber desempeñado un papel en el sector por más de veinte años, el programa del Banco durante estos años ha tenido una influencia menor a la del ciclo de programación anterior, concentrando su apoyo al sector en el funcionamiento de algunos instrumentos de empleo como son la capacitación profesional o la información para el empleo. Los desafíos que se diagnosticaron de adaptabilidad de la fuerza de trabajo a mercados dinámicos del modelo económico abierto y la necesidad de encontrar un mejor balance entre las

regulaciones necesarias para el sector formal, las barreras a la productividad y la prevalencia de incentivos a la informalidad, permanecen vigentes.<sup>34</sup>

#### **b) Integración regional**

- 2.21 La propuesta estratégica del documento de país se adhería a la iniciativa del Plan Puebla Panamá (PPP), bajo el enfoque particular de que para aliviar la pobreza relativamente grave de los estados del sur, sería útil apoyar iniciativas de desarrollo en estos estados y proyectos de integración hacia Centroamérica.<sup>35</sup> Tal propuesta estratégica introduce un elemento de preocupación positiva por incrementar los niveles de productividad de los estados del sur de México. Al menos en lo que concierne a la cartera de México, los programas previstos en el marco del PPP no alcanzaron a ser aprobados. Más aún, el trabajo analítico que ha realizado el Banco en integración a través de sus productos no financieros se concentró en diferentes aspectos relativos al TLC con América del Norte.<sup>36</sup> El enfoque específico de vinculación comercial que propuso la estrategia no ha dado sus frutos medidos en términos de incremento de los intercambios comerciales y tanto los estados del sur como los países centroamericanos han revelado su preferencia por otros mercados.

#### **c) Modernización del Estado y descentralización**

- 2.22 La Estrategia de País propone una serie de intervenciones para mejorar la eficiencia, la responsabilidad del gobierno y la regulación de los mercados de servicios esenciales para la economía. Estas propuestas no han dado lugar *de facto* a apoyo financiero alguno por parte del Banco.<sup>37</sup> Pese a la a la magnitud de los desafíos para la adecuación de las estructuras del estado a necesidades socioeconómicas, la participación del Banco ha sido limitada, contándose como única excepción un programa PRODEV recientemente aprobado.
- 2.23 En el ámbito de la *descentralización*, que esta estrechamente relacionado con el desafío político existente de reducción de las disparidades territoriales, la Estrategia de País propone enfatizar la eficiencia del gasto y la movilización de recursos propios, incluyendo impuestos locales y mejoras de gestión y del marco legal.<sup>38</sup> El Banco venía apoyando el proceso de descentralización con un programa multifase para el Fortalecimiento de Estados y Municipios que contribuiría a fortalecer las capacidades de gestión y financieras de los estados y municipios. Sin embargo, el reducido número de estados y municipios que propone el programa para fortalecimiento de capacidades no hacen plausible que una intervención de esta índole pueda juzgarse como relevante frente a los desafíos identificados en la materia.

#### **d) Barreras a la competitividad del sector privado**

- 2.24 En el área de eliminación de las barreras para el desarrollo eficiente del sector privado, la Estrategia identifica desafíos en varios sectores, y propone acciones en el sector financiero, la liberalización de servicios esenciales para la economía,

servicios básicos e infraestructura social y medio ambiente.<sup>39</sup> En el *sector financiero*, el Banco no realizó estudios concretos que hayan tratado de orientar una mayor presencia de la BD como un agente que promueva la incorporación al mercado de sectores o entes sin acceso al crédito o potenciar su papel subsidiario como, de hecho, se propuso el gobierno.<sup>40</sup> La competencia entre la BD y la banca comercial privada es relativamente evidente en varios nichos del mercado, como el de la pequeña y mediana empresa o el de los gobiernos subnacionales. En vista de la importancia del tema en el sector financiero y productivo mexicano y de la relevancia de la BD en la cartera del Banco, las propuestas de la estrategia para responder a estos desafíos fueron insuficientes.

- 2.25 En materia de *servicios esenciales para la economía* las expectativas de reforma de algunos sectores planteadas en la estrategia no se cumplieron, lo que constituyó una limitante a la acción BID. En el sector de energía, el Banco se puso por objetivo apoyar el proceso de reforma del sector eléctrico de acuerdo con un enfoque de apertura gradual a la competencia y al capital privado, tanto en generación como en transmisión y distribución.<sup>41</sup> El enfoque liberalizador de la programación contrasta con los apoyos que se dieron *de facto*, que no condujeron a concretar una respuesta relevante para dicho objetivo. A través de la ventanilla del sector privado, el Banco ha apoyado una serie de proyectos de generación de electricidad que, dado que el avance correlativo de la reforma del sector planeada no se materializó, contribuirían a consolidar la posición dominante de la empresa pública de electricidad en el mercado. Como contrapunto, el financiamiento del programa de eficiencia energética, no prevista en la estrategia, resultó una experiencia relevante para la promulgación de una nueva Norma de Eficiencia Energética. Los programas de electrificación rural previstos por la estrategia, no fueron apoyados por el Banco.
- 2.26 Para *servicios básicos e infraestructura social*, la intervención del Banco, si bien había planteado objetivos relevantes de reducción de la brecha de acceso entre ricos y pobres, los programas ejecutados para los sectores de agua, saneamiento y vivienda no han logrado afianzar una posición de relevancia del Banco para superar las inercias institucionales y limitaciones de los mercados correspondientes. Particularmente en el sector de agua y saneamiento, el Banco se propuso apoyar el fortalecimiento de los marcos regulatorios e institucionales a través de cooperaciones técnicas, préstamos y diálogo sectorial con un enfoque de aumentar la eficiencia operativa y la tarificación y cobro del recurso agua. Los programas del Banco efectivamente aprobados han dado una respuesta parcial a esta intención programática, mediante un enfoque de ampliación de la cobertura.
- 2.27 En *medio ambiente*, pese a que constituye una prioridad para el gobierno de México y ha sido definida como una de las cuatro prioridades en la acción del Banco<sup>42</sup>, la Estrategia considera los temas ambientales de forma tangencial.<sup>43</sup> Más allá de una breve mención general, la Estrategia no presenta un análisis detallado del estado de situación que pondría en evidencia la necesidad de trabajar en los temas ambientales, así como en la priorización de las medidas en las que el Banco podría haber enfocado su apoyo.

## **5. Seguimiento de las enseñanzas de la evaluación anterior para el período 1990-2000**

- 2.28 La Evaluación de la Estrategia de País (CPE) 1990-2000 preparado por OVE presentó un marco con los aspectos macroeconómicos y los desafíos de desarrollo críticos del país enfatizando la aparente paradoja entre el crecimiento económico sostenido y los altos niveles de pobreza y desigualdad, dibujando el desafío del BID para trabajar con México. Esta evaluación encuentra que, con la excepción del área específica de programas de alivio de la pobreza, gran parte de los hallazgos del CPE anterior resultan también aplicables a la relación establecida por el Banco en el País durante el período de la presente evaluación. La Tabla 1 del Anexo A presenta las conclusiones y recomendaciones de la evaluación anterior, distinguiendo las constataciones todavía aplicables de las que han experimentado una mejora, reseñando los párrafos de este informe que confirman estos hallazgos.
- 2.29 A grandes rasgos, esta evaluación observa que prácticamente todas las conclusiones relacionadas con el enfoque estratégico y la efectividad de desarrollo del Banco continúan siendo aplicables al programa actual, confirmando las características ya señaladas de una relación poco estratégica. En particular, las recomendaciones del CPE anterior no parecen haber dado lugar a una propuesta de modificación de los términos de la relación por parte del Banco. Como se señala a continuación, si esta evaluación tuviera que definir qué actor institucional ha respondido a la recomendación de construir la estrategia en torno a nichos de relevancia para el largo plazo enfatizando la aportación de valor de la asesoría provista, éste sería el Banco Mundial.

## **6. Posición estratégica frente a otros multilaterales**

- 2.30 Como se mencionó anteriormente, en el pasado reciente el BID pareciera haber perdido la ventaja competitiva como fuente barata de financiamiento externo para el sector público mexicano. Por otra parte, la recesión del año 2000 ha sentado un precedente dado que no produjo ni el cierre de los mercados financieros para México como era tradición en este tipo de episodios, ni produjo un incremento notable en el uso del BID como fuente de recursos financieros externos de última instancia. Aunque estos factores pueden llegar a recuperar importancia, bajo las condiciones actuales no cabe duda que el factor de diferenciación que explica la relación estratégica de los multilaterales con México es el valor creado por la contribución no financiera que se aporta.<sup>44</sup> Así, en los últimos años, los actores multilaterales han adoptado estrategias diversas en su relación con México basados en el establecimiento de productos diferenciados definidos de la mano de las Secretarías de Línea, atractivos y con ventajas tangibles de mejora de calidad del gasto que establecen una conexión entre los incentivos sectoriales y los de las autoridades hacendarias.
- 2.31 En el caso del Banco Mundial, la evaluación del 2001 (*Mexico: Country Assistance Evaluation*, June 2001 - OED) concluye que el desafío más importante



era reforzar su adicionalidad no-financiera. Un análisis de los *Country Partnership Strategies* a partir de ese momento, permite reconstruir una secuencia de desarrollo de un producto de asesoría técnica que dio como resultado que en el año fiscal 2006 el programa del Banco Mundial con México llegara a ser el más grande de su propia cartera global, con un volumen de préstamos de US\$1.8 mil millones de dólares.<sup>45</sup> Según los documentos de Estrategia del Banco Mundial, los pasos críticos fueron los siguientes:

Paso 1: Definición muy selectiva de los nichos de relevancia para servicios financieros y no financieros, con énfasis en el establecimiento de una relación estratégica de largo plazo

Paso 2: Constitución de equipos de expertos permanentes e inversión concentrada de recursos no reembolsables en los sectores seleccionados

Paso 3: Participación y contribución intelectual al debate político y de toma de decisiones en los sectores seleccionados, con productos de asesoría adaptados a las condiciones específicas del mercado mexicano

Paso 4: Negociación de préstamos en las áreas seleccionadas, en este caso particularmente de reforma de política, que garanticen la presencia relevante en el sector basada en la credibilidad técnica obtenida

- 2.32 La experiencia del Banco Mundial confirma que una estrategia de desarrollo de nichos de mercado para la expansión de una cartera resulta factible en un mercado como el mexicano. En economía, se entiende por nicho de mercado un segmento particular del mismo que constituye una buena oportunidad de negocio pero que no está siendo alcanzado por la oferta regular de productos o servicios generalmente provistos.<sup>46</sup> Para el desarrollo de una estrategia de nichos de mercado se consideran dos elementos críticos: el tamaño del segmento de mercado y la diferenciación del producto que se ofrece. La siguiente tabla presenta un análisis de la valoración del posicionamiento del BID en comparación con la del Banco Mundial en las principales áreas en las que intervino, en función de la combinación del peso financiero del programa en el subsector de intervención y de la disposición de un producto diferenciado de asesoría técnica de respaldo.

Posición estratégica comparada del BID y del Banco Mundial

Producto - área de intervención	Peso financiero en el subsector	Diferenciación de propuesta técnica
<b>IDB</b>		
Oportunidades – pobreza	✓	✓
Procampo – desarrollo rural	✓	
Educación comunitaria - educación		
Políticas activas – mercado de trabajo		
Fortem –estados y municipios	✓	
Agua y saneamiento	✓	
<b>Banco Mundial</b>		
Administración educativa - educación	✓	✓
Finanzas y crecimiento – competitividad	✓	✓
Gestión ambiental políticas - ambiente	✓	✓
Agua y saneamiento		

Fuente: Elaboración propia

- 2.33 Es posible que el Banco haya definido una posición de relevancia y un nicho de mercado en el caso de Oportunidades, en un área particularmente pertinente de

focalización y mejora redistributiva de gastos sociales. Sin embargo, esta posición de mercado ganada no ha podido traducirse todavía en la presencia de equipos permanentes de expertos, en el desarrollo de un producto diferenciado con perspectivas de permanencia, o la entrega de productos de asesoría técnica con responsabilidad asumida por parte del Banco.

### III. EL PROGRAMA

- 3.1 Esta sección presenta el programa del Banco con México ejecutado entre el 2001 y 2006. Dado que el programa revela los términos en que se da la relación del Banco con el país, se presenta también un análisis de la consistencia de dicho apoyo con los principios de la Declaración de París que el Banco y México suscriben, que sirve para dar paso a la evaluación por resultados.

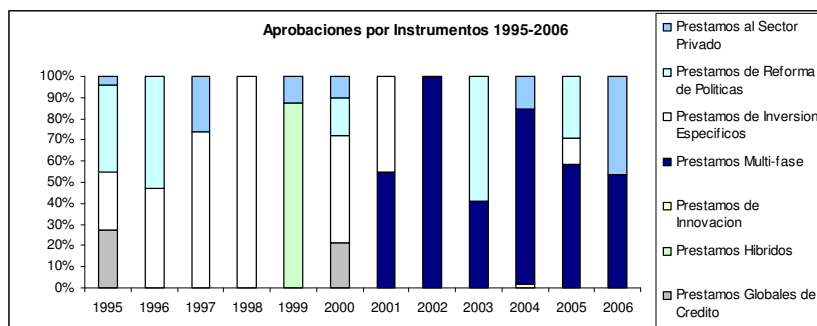
#### A. El Programa financiado

- 3.2 Entre el 2001 y el 2006, por las áreas estratégicas definidas en la programación, el 65% de los montos aprobados se concentraron en las intervenciones en el Área Social y Pobreza exclusivamente con préstamos de inversión. El área de Competitividad (Reducción de las barreras para el desarrollo eficiente del Sector Privado) se financió mayoritariamente con préstamos de reforma de políticas (PBL), complementados con préstamos de inversión y del sector privado que alcanzaron el 25% de los recursos. El 12% de los recursos restantes se aprobaron en el área de Descentralización, con proyectos de inversión exclusivamente.

Área Estratégica	Préstamo de Inversión		Préstamo de reforma de políticas		Préstamo Sector Privado		Cooperación Técnica		CT FOMIN		Préstamo FOMIN		Pequeños Proyectos		Total		%
	US\$000	#	US\$000	#	US\$000	#	US\$000	#	US\$000	#	US\$000	#	US\$000	#	US\$000	#	
Pobreza / Social	3,617,400	8	-	-	-	-	6,190	22	6,935	8	5,250	1	7,474	13	3,643,249	52	65%
Competitividad	110,000	2	900,000	2	255,000	3	1,651	18	40,328	27	5,075	1	-	-	1,312,054	53	23%
Descentralización	650,000	3	-	-	-	-	738	2	-	-	-	-	-	-	650,738	5	12%
Modernización del Estado	-	-	-	-	-	-	450	1	-	-	-	-	-	-	450	1	0%
Integración	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0%
<b>Total</b>	<b>4,377,400</b>	<b>13</b>	<b>900,000</b>	<b>2</b>	<b>255,000</b>	<b>3</b>	<b>9,030</b>	<b>43</b>	<b>47,263</b>	<b>35</b>	<b>10,325</b>	<b>2</b>	<b>7,474</b>	<b>13</b>	<b>5,606,492</b>	<b>111</b>	<b>100%</b>

- 3.3 Por instrumento, la cartera de México entre 2002-2006 está altamente concentrada en préstamos de inversión (78% de los recursos con 13 proyectos), seguido por préstamos de reforma de políticas –PBL– (16% a los recursos) y con una participación muy baja del sector privado (5% de los recursos). Con respecto al ciclo anterior, se ha incrementado el porcentaje de préstamos de inversión (de 65% a 80%) y se ha reducido el correspondiente a préstamos de reforma de políticas (de 30% a 16%).
- 3.4 Con relación al uso de instrumentos, se ha pasado de una cartera diversificada a una cartera más concentrada en préstamos multifase. Los préstamos multifase brindan al Banco y al país la posibilidad de trabajar a largo plazo en un sector con un enfoque de ejecución basado en fases que facilitan llevar a cabo ajustes

necesarios y dar flexibilidad al programa. Asimismo, estos instrumentos reducen el tiempo de diseño y aprobación de las segundas fases, que se realiza por procesos simplificados. Desde la perspectiva del gobierno, una proliferación de estos instrumentos revela una preferencia por una reducción de las comisiones de compromiso y una mayor flexibilidad para modificar los términos de la relación durante el proceso. A partir del año 2006 se verifica un repunte sin precedentes de la cartera correspondiente a la ventanilla del sector privado que ha mostrado históricamente escaso estamento. Esta tendencia se confirma en el 2007, lo que ofrece una señal positiva también sobre las posibilidades de expansión de la



cartera considerando el tamaño del mercado de financiamiento al sector privado.

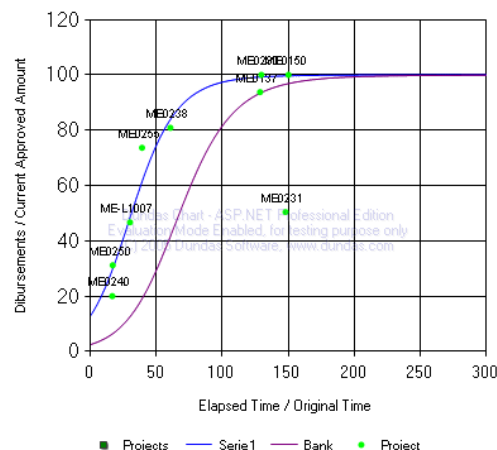
- 3.5 En cuanto a los Productos no Financieros (PNF), un tercio fueron dirigidos a investigación macroeconómica como insumo para el IPES y la Estrategia de País. De los productos restantes, el 34% financió principalmente evaluaciones de proyectos y programas en el área social,<sup>47</sup> el otro 25% fue dirigido a la investigación en temas de integración regional, principalmente del TLCAN<sup>48</sup>. En comparación con otros países con carteras similares -Argentina, Brasil o Colombia- el número de PNF aprobados en México es significativamente menor.

## B. Eficiencia de la cartera

- 3.6 Esta sección se enfoca en la eficiencia con que el programa de país fue ejecutado, en términos tiempos de entrega de los productos financieros. Tanto los tiempos de preparación, como las condiciones de elegibilidad, y las condiciones para desembolsos afectan el flujo de fondos proyectado para las intervenciones afectando sus retornos. Como se detalla a continuación, los tiempos necesarios para la preparación, elegibilidad y primer desembolso no han mejorado en comparación con el ciclo inmediatamente anterior (1995-2000), pero los tiempos de ejecución, medidos por el ritmo de los desembolsos en relación con los originalmente previstos, son cercanos al desempeño óptimo.
- 3.7 El *tiempo promedio de diseño de proyecto* (desde el perfil hasta la aprobación) es de 12 meses, pero existen diferencias por tipo de instrumento: los proyectos multifase se diseñaron en promedio en 8 meses, mientras que los PBLs en 12 meses y los proyectos de inversión en 18 meses.<sup>49</sup> La demora entre la *aprobación y la elegibilidad* para el primer desembolso es significativa para todos los instrumentos, en promedio 12 meses<sup>50</sup>, que representa un aumento de 3 meses,

comparado con el ciclo anterior (1995-2000). Estos tiempos de procesamiento de las operaciones están por encima del promedio del Banco de 9 meses.

- 3.8 Una vez superados los estadios de preparación y elegibilidad, el *desempeño de los desembolsos* ha sido eficiente. De acuerdo con el análisis de desempeño de desembolsos al cierre del 2006, medido por el porcentaje de fondos desembolsados en relación con el tiempo previsto para su ejecución en el diseño, se trata de una cartera con un desempeño positivo, con un comportamiento muy cercano a lo programado, lo que constituye un caso singular comparado con otros países evaluados. Este desempeño es en buena medida atribuible a la ejecución eficiente de programas sin supervisión ex ante por parte del Banco.



### C. Contribución al cumplimiento de los principios de la Declaración de París

- 3.9 México y el BID suscriben a los principios de la Declaración de París. Un análisis de los indicadores de la Declaración muestra un alto grado de cumplimiento por parte de México para aquellos indicadores que recaen bajo su ámbito de responsabilidad. La siguiente tabla presenta sintéticamente las conclusiones del análisis realizado para esta evaluación que permite identificar en qué medida el Banco, de acuerdo con la relación establecida durante este último período de programación, ha apoyado de manera consistente al país para al cumplimiento de los compromisos de la Declaración.

#### Consistencia del programa del BID con los compromisos de la Declaración de París (2010)

Indicador		Consistente	Parcialmente Consistente
<b>Apropiación</b>			
1	Operatividad de las Estrategias Nacionales de Desarrollo	*	
<b>Alineación</b>			
2	Confiable de los sistemas financieros y de adquisiciones de país		*
3	Alineación de los flujos con las prioridades nacionales	*	
4	Apoyo al fortalecimiento de capacidades	*	
5a	Uso de los sistemas nacionales de gestión financiera		*
5b	Uso de los sistemas nacionales de adquisiciones		*
6	Reducción de unidades paralelas de implementación de proyectos	*	
7	Mejora en la predecibilidad de los desembolsos	*	
8	Reducción de la ayuda ligada	*	
<b>Armonización</b>			
9	Uso de enfoque programático		*
10	Uso de un análisis conjunto entre multilaterales		*
<b>Gestión por resultados</b>			
11	Monitoreo de desempeño por marcos de resultados del país		*
<b>Responsabilidad mutua</b>			
12	Análisis recíproco de seguimiento de compromisos de efectividad		*

- 3.10 El programa del Banco ha sido consistente con el objetivo de *apropiación* y en buena medida con el objetivo de *alineación* del programa con las prioridades y gestión presupuestaria del país. En los temas relacionados con la *armonización* en torno a un enfoque programático y la coordinación entre multilaterales, el apoyo ha sido parcialmente consistente. En cuanto a los objetivos de *gestión por resultados* y *responsabilidad mutua*, las características de evaluabilidad del programa y de los proyectos individuales no ofrecen una imagen consistente con tales compromisos. En perspectiva, el análisis realizado permite señalar algunos focos de atención para que el Banco afiance su consistencia con estos principios, particularmente tratándose de un país con las capacidades de México: (i) el uso consistente y transferencia de responsabilidades de administración fiduciaria y del sistema nacional de gestión pública; y (ii) el uso consistente y afianzamiento de los sistemas nacionales de gestión y seguimiento de desempeño por resultados con un enfoque de programa.
- 3.11 En relación con la delegación de la *administración fiduciaria*, si bien se han hecho esfuerzos en los últimos años, existe una cierta variabilidad de arreglos de unos proyectos a otros, sin que se haya podido corroborar las justificaciones existentes para un tratamiento distinto de entidades de gobierno sometidas al mismo sistema nacional de control interno. Así, si por un lado grandes proyectos como Oportunidades o Fortem han tenido un tratamiento, pionero para el Banco, de delegación completa de la administración fiduciaria ex-ante en proyectos de inversión, otros proyectos como el de Educación Comunitaria o los de mercado laboral, han sido objeto de un mayor control directo. En este sentido, la Iniciativa de un Nuevo Marco de Supervisión de Aspectos Fiduciarios planteada en noviembre del 2007 constituye una señal de cambio positivo, aunque esta evaluación considera que estas medidas hubieran debido tomarse de manera consistente para el conjunto de la cartera durante la programación anterior.
- 3.12 En relación con al apoyo al fortalecimiento de los sistemas nacionales de *gestión por resultados*, durante el periodo de evaluación el Banco ha tenido una presencia tenue en relación con la implantación del sistema de metas presidenciales, con una presencia más activa a partir del 2005 en la promoción de la gestión presupuestaria por resultados por parte del gobierno. Como seguimiento de esta línea de trabajo, a mediados del 2007 se aprobó una cooperación técnica para la efectividad del desarrollo –PRODEV- que, de acuerdo con su diseño, puede contribuir a que se dé un paso adelante hacia un sistema de gestión presupuestaria que incorpore información sobre resultados y a que se consolide una asociación estratégica del Banco con el País en este ámbito.

#### **IV. RESULTADOS DEL PROGRAMA**

- 4.1 Este capítulo evalúa los resultados del programa de país así como el valor agregado por el Banco a los mismos. Siendo ésta una evaluación de resultados, el análisis responde a una definición rigurosa de valor agregado, entendido en términos de su traducción en mejores resultados de las intervenciones en el país,

obtenidos como consecuencia de la apropiación por parte de las autoridades de la asesoría provista por el Banco. Para el análisis del valor agregado propuesta en esta evaluación, se utilizaron las siguientes herramientas: (i) definición de elementos críticos para el logro de los resultados en cada una de las intervenciones, con base en su análisis de Evaluabilidad, (ii) revisión de la documentación de entrega de asesoría por el Banco o productos no financieros, basada en su documentación gerencial, (iii) validación del uso de la asesoría y vinculación con la toma de decisiones, con base en información provista por las autoridades involucradas o por la Administración del Banco, y por último (iv) análisis cruzado del contenido de la asesoría provista por el Banco con los resultados de cada una de las intervenciones.

- 4.2 Este análisis permite responder a la pregunta fundamental sobre si existe evidencia empírica de que el Banco agregó valor a los resultados de los programas y en caso afirmativo, de qué manera y bajo que condiciones. Como contrapunto, y a efectos de aprendizaje, se señalan también aquellos casos en los que, de acuerdo con la evidencia documental, las indicaciones técnicas del Banco no encaminaron al proyecto en la dirección de mejorar sus resultados. Esta evaluación sólo concede crédito al valor agregado vinculado a resultados. A continuación se analiza sucintamente la actuación del Banco en cada uno de los sectores definidos en la estrategia de país del Banco, dejando el detalle de las evidencias y datos que sustentan los dictámenes emitidos para los documentos de respaldo que figuran como apéndices del informe.

#### **A. Desarrollo social y reducción de la pobreza**

- 4.3 La estrategia del Banco para este período se basa en un diagnóstico amplio de la situación de pobreza del país y de la relativa ineficiencia de algunas políticas sociales. Como reflejo del diagnóstico, la estrategia propuesta contempla acciones para prácticamente la gama completa de sectores implicados:
- a. Reducir la pobreza extrema, mejorar la equidad y la igualdad de oportunidades (§4.8 y §4.9);
  - b. Apoyar la mejora de la eficiencia y focalización equitativa de la educación pública, especialmente en secundaria (§4.10);
  - c. Potenciar la eficiencia y calidad de los servicios de salud y de protección social (§4.11);
  - d. Flexibilizar el mercado de trabajo y apoyar la reforma de la seguridad social (§4.12 y § 4.13); y
  - e. Apoyar el desarrollo de negocios de las microempresas (§4.14).
- 4.4 De estos cinco ámbitos, el Banco concretó acciones para el primero mediante un conjunto de préstamos orientados a la reducción de la pobreza, en particular, *Oportunidades* (ME-0244 y ME-L1007), *Procampo* (ME-0213) y *Habitat* (ME-0255). Para el segundo ámbito, la actuación del Banco fue tangencial, mediante el programa de *Educación Comunitaria* (ME-0238), un programa ‘satélite’ en el

marco de la política de educación pública. En relación con el tercer ámbito, el sector salud, el Banco no tuvo presencia en los aspectos de oferta señalados en su estrategia, aunque sí en estímulos a la demanda para las poblaciones en extrema pobreza en el marco del programa *Oportunidades*. En el cuarto ámbito, el sector laboral, los programas de *Apoyo a la Capacitación y al Empleo* y de *Competencias Laborales* (ME-0233) enfocan aspectos de política laboral activa distintos a las acciones de reforma del mercado de trabajo y de la seguridad social planteadas inicialmente. Por último, en microempresas, el Banco no aprobó el préstamo programado de *Asistencia a la Microempresa* sino que participó en el sector a través del FOMIN y de la facilidad para pequeños proyectos. A continuación se analizan los resultados de los programas y el valor agregado por el Banco en aquellos sectores en los que el Banco sí tuvo presencia, aprobando programas durante el período bajo evaluación.

## **1. Desarrollo Social y Pobreza**

- 4.5 La familia de programas con orientación de pobreza (*Oportunidades*, *Procampo* y *Habitat*) plantea una concentración de recursos sin precedentes históricos para el Banco en aspectos directamente relacionados con el desafío de reducción de la pobreza, tanto rural como urbana. El Banco viene a sumarse durante el período a programas a los que el gobierno de México otorgó prioridad de primer orden, como demuestra la inclusión de los tres programas al sistema de metas presidenciales para el período 2001-2006.<sup>51</sup> Como se muestra en detalle en el Documento de Respaldo A1 de este informe, en los tres casos se trata de programas enteramente diseñados por el sector público mexicano, en los que la participación financiera del Banco es minoritaria pero, particularmente en el caso de *Oportunidades*, se reconoce a funcionarios del Banco una cierta contribución técnica con valor agregado tangible.
- 4.6 El programa *Oportunidades* (ME-0244, US\$ 1,000 millones y ME-L1007, US\$ 1,200 millones) es un ejemplo de asociación estratégica relevante por parte del Banco en el que, de acuerdo con la documentación analizada, el Banco ha tenido cierta contribución en valor agregado, particularmente en las labores de mantenimiento de las reglas de operación y afinación de la focalización del programa en un contexto de ampliación de cobertura, y de apoyo a su planteamiento de evaluación de impacto para su gestión por resultados.<sup>52</sup> Como se discute a continuación, si por un lado resulta posible documentar la contribución técnica del Banco asociada a resultados en el momento de la discusión del primer préstamo, por otro lado resulta difícil aislar valor agregado en el momento de la propuesta para la segunda etapa del programa, diseñada durante el 2005. Para enfocar los resultados, este análisis parte de los objetivos definidos en los documentos de préstamo con sus indicadores y métricas. De acuerdo con éstos, se evalúan los resultados obtenidos y el valor agregado a los mismos por parte del Banco.

Tabla sinóptica de resultados – Oportunidades -

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos (ME-0244; ME-L1007)	Ind.	L.B.	Meta	Resultados obtenidos	Valor agregado
Mejorar las oportunidades de alimentación, salud y educación para familias en condición de pobreza extrema (efectos directos)	√	√	√	√	√
Aumentar la acumulación de capital humano para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema (efectos intermedios)	√	√	√	√	√

4.7 *Oportunidades* es uno de los proyectos más evaluados que existe. Aunque sólo sea por su eficiencia redistributiva, el programa Oportunidades es reconocido como un referente de política contra la pobreza en México.<sup>53</sup> De hecho, la precisión en la focalización de beneficiarios no tiene equivalente para los programas anteriores de subsidios alimentarios u otros programas gubernamentales.<sup>54</sup> Los informes oficiales sobre el programa no arrojan dudas sobre su eficiencia relativa en la distribución de los recursos: el aumento de cobertura y su focalización.<sup>55</sup> En efecto, este programa en el que el Banco participa minoritariamente ha permitido la distribución de subsidios en poblaciones de pobreza alimentaria con un grado de precisión en la selección de beneficiarios de más del 65% y un error de inclusión menor al 10%.<sup>56</sup>

4.8 Esta evaluación ha encontrado evidencia documental de una contribución técnica del Banco en el marco del programa, particularmente en relación con el mantenimiento de las reglas operativas del programa, incluyendo un esquema de puntaje para una distribución bien focalizada de los recursos. La plausible reducción del error de inclusión en el momento previo a la incorporación de poblaciones urbanas a Oportunidades y la práctica duplicación de la cobertura del programa durante los últimos 6 años, conlleva un ahorro fiscal significativo.<sup>57</sup> Una mayor precisión en su focalización ha sido determinante para la obtención de los efectos directos del programa en términos de mejoras en el ingreso<sup>58</sup> y en el consumo alimentario<sup>59</sup>, así como en términos de mejoras en los indicadores de educación y salud de la población beneficiaria. Una comparación de la distribución por regiones de la pobreza alimentaria con y sin programa, muestra una reducción de la pobreza en los estados del sur significativamente superior a la media nacional, confirmando un efecto neto redistributivo norte-sur del programa.<sup>60</sup>

Pobreza Alimentaria	Reducción atribuible a Oportunidades		
	2002	2004	2006
<b>NACIONAL</b>	-1.0%	-1.2%	-1.7%
Urbana	0.0%	-0.3%	-0.3%
Rural	-2.6%	-2.6%	-4.0%
<b>Regiones</b>			
<b>Norte</b>	-0.3%	-0.8%	-0.7%
Urbana	0.0%	-0.3%	-0.1%
Rural	-1.4%	-2.7%	-2.8%
<b>Centro</b>	-0.8%	-1.2%	-1.5%
Urbana	0.0%	-0.3%	-0.5%
Rural	-2.3%	-2.8%	-3.3%
<b>Sur</b>	-2.2%	-1.5%	-3.2%
Urbana	-0.1%	-0.6%	-0.2%
Rural	-3.6%	-2.3%	-5.3%

Fuente: Análisis de OVE basado en INEGI

4.9 El cumplimiento, por parte de los beneficiarios, de las condiciones relativas a educación y salud han impactado los principales indicadores del sector, reduciendo en un 11% la mortalidad infantil y aumentando en un 10% promedio la asistencia escolar de educación secundaria, con impacto menor en asistencia a primaria.<sup>61</sup> Otros estudios señalan posibles externalidades positivas obtenidas por el programa en cuanto al desarrollo de mercados locales<sup>62</sup>,



al incremento de la migración y envío de remesas<sup>63</sup>, y sobre la capacidad de absorción de la población beneficiaria de shocks exógenos inesperados.<sup>64</sup>

- 4.10 Mas allá de ello, los efectos intermedios de acumulación de capital humano para la reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza -- el supuesto clave para la transitoriedad de Oportunidades -- no están garantizados pues dependen de otros programas y políticas que integren una estrategia coherente así como de un contexto de crecimiento económico sostenido.<sup>65</sup> Lo que no hay duda que sí ha hecho Oportunidades es generar una demanda por servicios de salud, educación que, sin embargo, no se han visto acompañados por mejora de la calidad de la oferta de servicios para las poblaciones más desfavorecidas. El desafío para el futuro y un reto para potenciar los efectos intermedios de Oportunidades es la adaptación de la política de salud y educación, o las políticas de desarrollo productivo, en aprovechamiento el mercado cautivo que saca a la luz el cumplimiento de las condicionalidades del programa.
- 4.11 El programa *Procampo* (ME-0213, US\$ 500 millones) es también un ejemplo de asociación estratégica relevante con el país, en un programa enteramente diseñado por el gobierno de México. Como en el caso anterior y como para el conjunto de apoyos financieros en México, los recursos del préstamo no incrementan los recursos del rubro presupuestario ya previsto para una iniciativa establecida por las autoridades mexicanas. A diferencia del caso anterior, esta evaluación no ha encontrado constancia de aportación técnica diferenciable por parte del Banco en elementos críticos para el buen funcionamiento del programa de cara a sus resultados. El análisis del programa se enfoca en los objetivos establecidos en el documento de préstamo con sus indicadores y métricas, en los que se basa la evaluación de OVE sobre si se alcanzaron los resultados esperados y si se agregó valor a los mismos con la asistencia técnica provista.

Tabla sinóptica de resultados-- Procampo-

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos (ME-0213)	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Reducir la incidencia de la pobreza entre pequeños productores agropecuarios (efecto intermedio)	√	√			
Mejorar la productividad e incremento en las exportaciones agroalimentarias (efecto directo)	√	√			

- 4.12 El programa *Procampo* fue creado en 1994 como un programa transitorio de apoyo a productores agrícolas ante la apertura programada del sector en el marco del TLC con América del Norte. En este contexto, es el programa del Banco del 2001 el que plantea como objetivo central la reducción de incidencia de la pobreza entre los agricultores. A pesar de ello, el Banco no alcanza a agregar valor introduciendo una variación específica en las reglas de operación del programa anteriormente definido o criterios específicos para las transferencias que favorezcan la focalización de los recursos. Como consecuencia de ello, en relación con su efecto intermedio de reducción de la pobreza, esta evaluación

Pobreza Alimentaria	Reducción atribuible a Procampo		
	2002	2004	2006
<b>NACIONAL</b>			
Rural	-1.3%	-1.2%	-0.8%
<b>Regiones</b>			
Norte Rural	-1.4%	-2.0%	-1.3%
Centro Rural	-1.2%	-0.5%	-0.9%
Sur Rural	-1.4%	-1.8%	-0.7%

Fuente: Análisis de OVE basado en INEGI

encontró que Procampo dirige un 30% de sus recursos a población en pobreza alimentaria con un error de inclusión de casi 50%.<sup>66</sup> En este caso y a diferencia de Oportunidades, el análisis de Procampo no presenta efectos redistributivos norte-sur.<sup>67</sup>

- 4.13 En relación con el objetivo de productividad, dado que el coeficiente de reinversión de las transferencias recibidas ha sido relativamente limitado, no parecen haberse obtenido los resultados deseados de incremento de la productividad y comercialización de sus cultivos. La vertiente de *Procampo-Capitaliza* cuyo objetivo principal era permitir a los beneficiarios acceso anticipado a recursos para capitalizar sus unidades de producción, no ha obtenido tampoco buenos resultados.<sup>68</sup> Como consecuencia, la creación de un sistema de incentivos para incrementar la productividad y la reconversión a cultivos de mayor rentabilidad potencial continúa constituyendo un desafío para el sector.
- 4.14 El Programa *Habitat* (ME-0255, US\$ 350 millones) representa una asociación estratégica relevante en torno al principal vehículo dispuesto por el gobierno de México para el combate de la pobreza urbana. Habitat es un programa regular del gobierno al que el Banco se incorpora en el 2004 y en relación con cuyas decisiones de gestión por resultados esta evaluación no ha encontrado constancia de valor agregado técnico por parte del Banco. Habitat es un programa multifase basado en el principio que los resultados de la evaluación de los primeros 18 meses de ejecución servirían como insumos y disparadores de la fase sucesiva. Sin embargo, la aportación de un diseño evaluativo por parte del Banco que hiciera viable este proceso es discutible a tenor de la documentación del proyecto. Los objetivos planteados en el documento de préstamo de Habitat sus indicadores y métricas, y los hallazgos sobre la obtención de los resultados esperados y la aportación del Banco de valor a los mismos se presentan a continuación:

Tabla sinóptica de resultados –Habitat–

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos (ME-0255)	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Expandir los servicios de infraestructura social en zonas urbanas marginadas (efecto directo)	√	√	√	√	
Reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria (efecto intermedio)	√		√		

- 4.15 En relación con sus efectos directos, esta evaluación constata que el diseño original del programa Habitat definió un mecanismo cuidadoso de focalización por zonas de atención prioritaria. Según datos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el 77% de las inversiones del programa se realizan en comunidades clasificadas como de alta y muy alta marginación. Construyendo sobre la base de una buena focalización, de acuerdo con las evaluaciones realizadas, los resultados obtenidos en expansión de servicios de infraestructura fueron los esperables para este tipo de intervención y equivalentes a programas similares financiados por el Banco, presentando un acceso a alcantarillado superior al de comunidades no tratadas y cambios marginales en acceso a agua. Los resultados de acceso a electricidad no mostraron un incremento aunque esto puede estar explicado por alto nivel de cobertura de partida.

- 4.16 Las evaluaciones realizadas no aportan datos sobre los efectos intermedios que se esperaban del programa. Así por ejemplo, no se han medido los efectos del programa sobre el valor de las propiedades. Los resultados sobre el empleo o el ingreso no pueden considerarse concluyentes; tampoco hay información disponible sobre los resultados específicos del programa para grupos vulnerables, sus impactos en la salud materno infantil, o los resultados en materia ambiental, tal como estaba previsto en el diseño. En ausencia de datos fundamentales, el valor agregado por el Banco en la gestión por resultados del programa Habitat que justificó su participación mediante este programa por etapas no se ha materializado.

## 2. Educación

- 4.17 Mas allá de los efectos de incremento de la demanda vinculados con el programa Oportunidades, la acción del Banco en el sector de educación se circunscribe al *Programa de Educación Comunitaria* (ME-0052, US\$210 millones). Frente al desafío de aumentar la equidad en la oferta de los servicios de educación pública en el país, que ha experimentado un proceso de descentralización progresiva bajo un esquema de distribución de transferencias a los estados, éste programa sólo se suma a estos esfuerzos sin que, por su alcance, sea discernible aislar su impacto. Como se demuestra en detalle en el Documento de Respaldo A2 de este informe, se trata de un programa de tratamiento presupuestal rutinario en el que la asociación con el Banco no favoreció la obtención de resultados.

Tabla sinóptica de resultados –Educación Comunitaria

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos (ME-0052)	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Mejorar la cobertura, la calidad y la eficiencia de los servicios de educación comunitaria la población que vive en áreas pobres aisladas, donde no existen servicios del sistema de educación formal	√		√		

- 4.18 Como denota su objetivo, el *Programa de Educación Comunitaria* tiene como elemento esencial para alcanzar sus resultados la capacidad de responder con flexibilidad a un mercado meta de naturaleza cambiante, asegurando la relación de complementariedad con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y con los servicios de educación provistos por las autoridades de los estados, manteniendo así su actuación en localidades remotas allá donde aún resulta necesaria. En este contexto, de acuerdo con la documentación disponible, el Banco no ha agregado valor favoreciendo la necesaria gestión adaptativa del programa principalmente por dos motivos: (i) el énfasis en indicadores de cobertura frente a las necesidades de focalización en relación subsidiaria con el resto de oferta de educación pública; y (ii) la relativa inflexibilidad en la aplicación–extemporánea- de la matriz de financiamiento que no permitió financiar algunos rubros considerados por la agencia ejecutora como necesarios para la consecución de resultados.<sup>69</sup>
- 4.19 La información de resultados del programa revelan que no fue posible implantar un manejo atento a las necesidades de focalización hacia lugares desabastecidos, dado que esta información no está disponible.<sup>70</sup> En relación con la calidad de la educación impartida, los aumentos registrados no cumplen con la meta de mejora

de 7% en pruebas estandarizadas para alumnos de primaria, pues estadísticamente significativos, la estimación puntual registra aumentos menores al 1%, y estadísticamente no significativos.<sup>71</sup>

### 3. Mercado Laboral

- 4.20 El conjunto de programas en el área de empleo (*Modernización del Mercado Laboral; Capacitación y Empleo y Competencias Laborales*) dan continuidad a una tradición de más de veinte años de presencia multilateral en el sector. Sin embargo, como se muestra en detalle en el Documento de Respaldo A3 de este informe, el programa del Banco durante este período pierde peso en los aspectos de política, para concentrarse en proyectos puntuales de intermediación y capacitación con una cobertura relativamente limitada. Correlativamente, el valor agregado técnico del Banco a los resultados se ha visto disminuido respecto al que quedó documentado a finales de los 90.
- 4.21 A efectos del análisis por resultados, esta sección se enfoca en los objetivos originales de los programas de *Modernización del Mercado Laboral* (ME-0118, US\$ 450 millones), *Capacitación y Empleo –PACE–* (ME-0233, US\$ 300 millones) y *Competencias Laborales* (ME-0250, US\$ 50,4 millones), a saber:

Tabla sinóptica de resultados – Laboral-

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind	L.B	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Consolidar las políticas activas de mercado de trabajo y desarrollar capacidades de planeación y aplicación de políticas laborales. (ME-0118)					
Promover la (a) empleabilidad, (b) movilidad y (c) productividad de la fuerza de trabajo (ME-0233; ME-0250)	(a) √ (b) (c)	√	√	√	

- 4.22 Los resultados obtenidos en el plano de la consolidación de las *políticas laborales* han sido limitados, en un contexto en que los recursos fiscales asignados se redujeron significativamente.<sup>72</sup> La participación del Banco no ha significado cambios ni ajustes en la política laboral que hayan permitido superar los retos diagnosticados desde una perspectiva de largo plazo y adaptar las políticas a los diferentes tipos de tejido productivos y mercados de empleo de las regiones del norte y sur de México. En cuanto al valor agregado del Banco, se ha producido una pérdida neta con respecto al que el gobierno reconoce para el ciclo anterior, habiéndose limitado al apoyo en el uso de instrumentos de políticas activas de mercado laboral, pero con una posición neutra en la definición o discusión de política laboral, y menos aún en términos de una política de empleo más amplia.
- 4.23 Esta evaluación valora los resultados de *mejora de la empleabilidad* por su alcance en cobertura y la tasa de colocación registrada por los programas. Las metas en cuanto al número de beneficiarios atendidos fueron alcanzadas, y la tasa de colocación promedio fue cercana a lo planeado, aunque ligeramente inferior. Por otra parte, los resultados de los *sistemas intermediación* no han mostrado un impacto significativo de cobertura y colocación. Los nuevos instrumentos de información (Chambatel, Chambanet) y los Centros de Intermediación Laboral no

han alcanzado sus metas de aumento de tasa de colocación de personas que buscan empleo hasta el 45%. Durante la primera fase por ejemplo, la Bolsa de Trabajo -el principal instrumento de intermediación-, ha mostrado tasas de colocación equivalente al 30%.

- 4.24 Para el componente de *capacitación del programa de apoyo al empleo (PAE)*, OVE realizó una evaluación de impacto en el 2005. En general, los resultados de la evaluación concluyen que el programa ha logrado incrementar las tasas de ocupación, particularmente en la modalidad de capacitación en servicio en empresas grandes. También se observan resultados positivos en términos de aumento en la formalidad. Los resultados de colocación del programa de *capacitación laboral mixta en planta* no se materializaron.<sup>73</sup> Por contraste, los resultados de *mejora de productividad mediante programas de capacitación en micro y pequeñas empresas (PAC)* se han visto limitados por modificaciones mayores al enfoque del programa ante los que el Banco no logró establecer un diálogo técnico eficaz. Se partió de un diagnóstico de una capacidad instalada para atender a 50 mil empresas al año y se pretendía llegar gradualmente a una capacidad para atender a 100 mil. En contraste, la meta establecida para la Fase I fue modificada en Abril del 2003 a 13,041 empresas, y el programa solo atendió a 5,694.
- 4.25 En el ámbito de *certificación de competencias laborales* mediante la aplicación de normas técnicas de competencia laboral, el BID retoma un programa anterior financiado por el Banco Mundial, y no queda clara ni la racionalidad del Banco de participar en el proyecto ni el valor agregado del mismo para modificar el esquema inicial.<sup>74</sup> De hecho, algunos de los elementos fundamentales para el éxito de una intervención de este tipo, como son por ejemplo garantizar el liderazgo efectivo del sector privado en la definición de normas, garantizar la adopción efectiva de las normas por las diversas instituciones de educación media superior, mejorar la eficiencia en el proceso de generación de normas y certificación; no se han incorporado a la propuesta del Banco para viabilizar la obtención de resultados.

## **B. Integración**

- 4.26 En el ámbito de la integración regional, la estrategia del Banco se centró en *apoyar el Plan Puebla Panamá (PPP)* como una estrategia novedosa para aumentar la productividad de la fuerza de trabajo y para contribuir al alivio de la pobreza en los Estados del Sur a través de iniciativas de desarrollo e integración con Centroamérica (§4.14). El programa de préstamos del Banco con México no dio seguimiento al respaldo al PPP como había anticipado. En ausencia de programas no resulta evidente atribuir resultados a la estrategia del Banco con México en este ámbito.<sup>75</sup>

## C. Modernización del Estado y Descentralización

- 4.27 La estrategia del Banco se establece sobre la base de un diagnóstico general de los desafíos en el ámbito de la modernización del Estado, incluyendo aspectos relativos a todos los niveles de gobierno. Como reflejo de este diagnóstico, la estrategia propuesta contempla acciones para:
- a. Mejorar la calidad, transferencia y eficiencia del gobierno y de la provisión de servicios públicos (§4.16);
  - b. Apoyar la modernización de la justicia a los niveles federal, estatal y municipal (§4.17);
  - c. Mejorar el marco regulatorio en los procesos de privatización y descentralización en sectores clave para la economía (§4.18);
  - d. Fortalecer el marco regulatorio de la propiedad intelectual y los derechos de propiedad intelectual (§4.19); y
  - e. Apoyar el proceso de descentralización mediante la revisión del marco legal y de competencias y el fortalecimiento de la administración tributaria, financiera y fiscal de los estados y municipios (§4.21).
- 4.28 De estos cinco ámbitos de acción, el programa del Banco concretó acciones parcialmente para el quinto con los programas de *fortalecimiento de estados y municipios – FORTEM*-. En relación con los apoyos previstos para la reforma del marco regulatorio para una posible transferencia de responsabilidades de políticas y tributación a las entidades subnacionales, para la modernización del sector judicial, o para incentivar la competencia en los procesos de privatización, el financiamiento del Banco no se vio concretado. A continuación se analizan los resultados de los programas del Banco para los temas en que mantuvo presencia.

### 1. Fortalecimiento de estados y municipios

- 4.29 El programa de *Fortalecimiento de Estados y Municipios* (FORTEM) viene a consagrar una asociación estratégica de largo plazo con el Banco Nacional para las Obras Públicas (Banobras). Si bien el fortalecimiento de entidades subnacionales es un desafío considerable, particularmente en el marco de transferencias crecientes de recursos y competencias, la baja cobertura del programa, medida en número de estados y municipios atendidos, hace discutible la relevancia del objetivo de fortalecimiento.
- 4.30 Los programas de *FORTEM* (ME-0208, US\$800 millones y ME-0231, US\$300 millones, ME-0256, US\$200 millones) fueron concebidos como un programa híbrido seguido por un programa con tres fases previstas por un total de US\$ 1.000 millones.<sup>76</sup> Como se describe continuación, el Banco no ha aportado valor para producir modificaciones en las políticas y prácticas de financiamiento de proyectos de Banobras. Estas políticas revelan un sesgo al financiamiento a entidades subnacionales con bajo riesgo financiero, en contraste con la expansión del crédito a los estados y municipios más desfavorecidos que se propuso en el diseño. En relación con el fortalecimiento de las capacidades de estados y municipios, el valor agregado por el Banco para la búsqueda de la mejor

alternativa institucional para un esquema de asesoría de desarrollo de capacidades es discutible. Los objetivos, indicadores y métricas definidos para estos programas y los hallazgos de OVE sobre sus resultados y el valor agregado por el Banco a los mismos, que se analizan en detalle en el Documento de Respaldo C1 de este informe, se presentan en la siguiente tabla:

Tabla sinóptica de resultados –Fortem–

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Financiar proyectos de obra pública en estados y municipios con elevados retornos sociales (ME0256)	√	√	√		
Apoyar el proceso de descentralización, fortaleciendo y mejorando la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales y mejorar la eficiencia operacional de Banobras (ME0208-ME0231)	*	*	*		

Nota: \* Solo se definieron indicadores, líneas de base y metas para un plan piloto en municipalidades marginadas

- 4.31 En relación con el *financiamiento de obras públicas*, los resultados anticipados no se concretaron en el nivel esperado<sup>77</sup>. El objetivo de incorporar al mercado a los gobiernos subnacionales sin acceso al crédito no fue atendido en el marco de la operación. De hecho, el programa ha mostrado preferencia por financiar proyectos de inversión en algunos estados y municipalidades de gran tamaño y con bajos niveles de marginalidad. En relación al *fortalecimiento institucional*, en el primer programa (ME-0208), las únicas entidades que participaron fueron cinco estados y cuatro municipios. En el segundo préstamo (ME-0231) se preveía que 10 municipalidades de mediana o alta marginalidad participaran en un plan piloto de fortalecimiento institucional. El programa no alcanzó a materializar estas metas. En relación, en particular, con la *reestructuración interna de Banobras*, a la que se proponía dar seguimiento con más de 50 medidas de reforma, no hay evidencia de que las actividades de modernización desarrolladas hayan repercutido en una mejora de la calidad de los servicios que presta o en una revisión de la posición que ocupa en el mercado, y su capacidad o desarrollo de una eventual ventaja comparativa como agente de fortalecimiento institucional.

#### D. Barreras para la competitividad del sector privado

- 4.32 A partir de un diagnóstico somero en el que se incluyen tanto barreras para la competitividad como otros aspectos relacionados con servicios públicos, la estrategia del Banco contemplaba acciones en diversos sectores sin un criterio de priorización para:
- Desarrollar el sector financiero mediante el fomento de la competencia entre instituciones bancarias y la mejora de la eficiencia del sector público financiero y de los mercados de capitales (§4.22)
  - Ampliar mercado de la vivienda a grupos de menores ingresos (§4.23)
  - Reformar el sector energético y la apertura a la inversión privada en generación y distribución de energía eléctrica (§4.24)
  - Reformar del sector transporte con una mayor participación del sector privado en operación y construcción (§4.25)
  - Apoyar el manejo sostenible, uso y distribución eficiente de los recursos hidrológicos (§4.26)

- f. Promover el manejo sustentable de los recursos naturales y el desarrollo urbanístico ordenado (§4.27)
- 4.33 De todas estas áreas de acción originalmente planeadas, el Banco trabajó en la primera mediante un conjunto de operaciones de apoyo a la consolidación del sistema financiero (ME-0277, ME-0243, ME-0259, y ME-0240) y en la segunda mediante un programa de apoyo al sector de vivienda (ME-0137). En cuanto a la tercera y cuarta, el país solicitó el apoyo del Banco, en particular de la ventanilla del sector privado, para proyectos de generación eléctrica, pero no para la reforma y apertura del sector. Tampoco se verificó durante el periodo una participación del Banco en el sector de transporte<sup>78</sup>. El Banco sólo trabajó tangencialmente en la quinta área con una serie de proyectos de ampliación de los servicios de agua y saneamiento (ME-0150, ME-0212) pero no se pusieron en marcha operaciones de apoyo al manejo hidrológico. Por último, el banco no intervino con operaciones específicas para el manejo sustentable de los recursos naturales.

## 2. Sector financiero

- 4.34 La familia de programas de apoyo al sector público financiero y al desarrollo de los mercados financieros tanto con proyectos de inversión, como de reforma de política y del FOMIN distingue al sector financiero, y en particular a la banca pública de desarrollo, como sector de alta actividad por parte del Banco. Como se muestra en detalle en el Documento de Respaldo C2 de este informe, se trata de un sector en el que el Banco aportó valor a algunos resultados, principalmente al proceso de la creación de la Financiera Rural o la consolidación de Bansefi.<sup>79</sup> Sin embargo, más allá del valor agregado en estos subsectores específicos, no se encuentran evidencias de aportes técnicos sustanciales o catalíticos a la reforma de los bancos de desarrollo o en la profundización de los mercados financieros. Así, no existe evidencia de que el Banco haya concentrado de sus acciones para resolver fallas del mercado o para proveer servicios financieros a los sectores excluidos.
- 4.35 A efectos de estructurar el análisis por resultados, esta sección se enfoca en los objetivos de los programas de *Consolidación del Sistema Financiero Rural* (ME-0243, US\$ 300 millones), *Consolidación del Sistema Financiero* (ME-0259, US\$ 600 millones), *Financiamiento para Pequeños y Medianos Exportadores* (ME-0240, US\$ 100 millones) así como los proyectos FOMIN (TC-0109022, ME-M1012, ME-M1004 y ME-M1017 por 7 millones en total), a saber:

Tabla sinóptica de resultados –Sector Financiero–

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Expandir y consolidar la oferta de servicios financieros para el sector rural, mediante la reforma de la Financiera rural (ME-0243)	√	√	√	√	√
Incrementar el acceso a financiamiento de pequeñas y medianas empresas exportadoras (ME-0240)	√	√	√		
Promover el desarrollo de instituciones de ahorro y crédito popular (FOMIN)	√	√	√	√	
Profundizar los mercados financieros y ampliar la financiación bancaria al sector privado (ME-0259)	√	√	√		



- 4.36 Los resultados de *expansión de la financiación al sector rural* y de reforma de la Financiera Rural en particular, muestran una tendencia positiva, aún cuando los indicadores de resultados de esta operación contemplan metas para el 2008. En cuanto a la situación financiera de la FR, sus indicadores son sólidos y superiores a los de, por ejemplo, Banrural.<sup>80</sup> Esta evaluación ha encontrado evidencia documental de que el BID, de la mano con el Banco Mundial, ha tenido valor agregado en dos aspectos fundamentales de la reforma: (i) su contribución a facilitar los consensos para la liquidación de Banrural como detonador de proceso y; (ii) una función de direccionamiento del proceso de reformas de Financiera Rural a través de las condicionalidades del préstamo.<sup>81</sup>
- 4.37 Los resultados de *acceso a financiamiento por parte de pequeñas y medianas empresas exportadoras* no están disponibles debido a que la operación no empezaba a ejecutarse en el momento de realizar esta evaluación. Esta evaluación cuestiona la orientación del programa hacia resultados de profundización de mercado, en vista de que se propone trabajar con una muestra de 300 empresas que ya han utilizado a Bancomext el año anterior y que sus indicadores de seguimiento no contemplan la inclusión de empresas nuevas sin acceso al crédito.
- 4.38 Los resultados del *desarrollo de instituciones de ahorro y crédito popular* y de *consolidación de Bansefi* promovidos por tres operaciones consecutivas del FOMIN han sido los esperados.<sup>82</sup> En términos financieros, Bansefi paso a ser una entidad superavitaria que cuenta con indicadores saludables entre los que se destacan el índice de eficiencia operativa más alta de la Banca de Desarrollo y el costo promedio de captación más bajo. La consolidación de la entidad como un agente catalizador de esfuerzos para llegar a poblaciones vulnerables de una manera financieramente sólida y empleando mecanismos del mercado, constituye una aportación de valor por parte de FOMIN para los resultados en este sector.
- 4.39 Los resultados atribuibles a los programas del Banco *para la profundización de los mercados financieros* y *la ampliación de la financiación bancaria* al sector privado son más cuestionables. Desde la crisis de 1995 se han financiado programas de reformas de política para la recuperación y el desarrollo del sector bancario<sup>83</sup>. El valor agregado del Banco en este programa resulta discutible, toda vez que no se hace más que reconocer el esfuerzo propio de reforma de los países a cambio de lo cual se otorga un crédito de libre disponibilidad.

### **3. Vivienda**

- 4.40 El programa de *Financiamiento de Vivienda* (ME-0137, US\$505 millones) se suma a un conjunto amplio de iniciativas públicas para mejorar la eficiencia del mercado de la vivienda en México.<sup>84</sup> Como se muestra en mayor detalle en el Documento de Respaldo C3 de este informe, se trata de un programa en que se produce una colusión con programas gubernamentales similares en el que el Banco ha agregado valor para una gestión más eficiente del mercado de vivienda, pero no ha agregado valor para desarrollar un mecanismo de financiamiento adaptado a la población de menores ingresos, que definía su segmento específico

de mercado. Los objetivos del programa sus indicadores y métricas, así como los resultados y sus aportes de valor agregado se resumen a continuación.

Tabla sinóptica de resultados –Vivienda–

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
ME-0137					
Mejorar la eficiencia del sistema financiero formal de vivienda en México	√		√	√	√
Facilitar la expansión del mercado financiero de vivienda a segmentos más pobres de la población <sup>85</sup>	√		√		

Nota: \* Los indicadores y las metas para el segundo objetivo fueron incorporados en el ISDP

- 4.41 En relación con el *funcionamiento eficiente* del mercado de la vivienda, el préstamo del BID sirvió para financiar los pasivos contingentes del antiguo Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), de manera consistente con el nuevo instrumento de crédito de la Sociedad Hipotecaria Financiera (SHF - PROSAVI) contribuyendo a mejorar algunos indicadores de eficiencia.<sup>86</sup> En cuanto al objetivo de *expansión con equidad*, por su diseño original, el préstamo del BID se dirigía, en condiciones de preferencia, a los hogares con menores ingresos. Sin embargo, el programa se encontró con un vacío de demanda y la resistencia por parte de los intermediarios a financiar beneficiarios con bajos niveles de ingreso. Aún cuando la focalización de subsidios a los más pobres fuera, en el origen de la operación, el elemento definitorio del programa, no existe evidencia documental de que el Banco aportara valor analítico sobre factores tales como los costes de transacción y de oportunidad de los oferentes, y los riesgos de la demanda bajo el esquema de incentivos planteado por el proyecto.<sup>87</sup>

#### 4. Agua y saneamiento

- 4.42 En el período de la Estrategia, el Banco ha aprobado una operación para el *Desarrollo institucional y Sostenibilidad del abastecimiento de agua y Servicios de Saneamiento en Comunidades Rurales II* (ME-0212 por US\$150 millones) que supone la continuación del apoyo del Banco al programa *PROSSAPY* aprobado en 1998 (ME-0150, US\$310 millones)<sup>88</sup>. Debido al bajo nivel de desembolso del proyecto aprobado en este período, resulta difícil evaluar sus resultados. Sin embargo, sí es posible analizar los resultados y el valor agregado del Banco para el *PROSSAPY*, así como la coherencia del diseño de su segunda fase aprobada en el 2005. En términos de valor agregado, es importante mencionar la propuesta del Banco de favorecer explícitamente una mejor focalización de los programas para atender a poblaciones con mayores niveles de marginación. Sin embargo, como se muestra en mayor detalle en el Documento de Respaldo C4 de este informe, el Banco no ha podido demostrar adicionalidad a través de una modificación del sistema de incentivos de las instituciones involucradas para alterar la aplicación de los recursos para financiamiento de obras de acuerdo con dicha intención. La siguiente tabla sintetiza los objetivos con sus indicadores y métrica de los préstamos a *PROSSAPY* y los resultados obtenidos con su valor agregado.

Tabla sinóptica de resultados –Agua y Saneamiento–

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind.	L.B.	Meta	Resultados	Valor

ME-0150, 1998 y ME-0212, 2005				<b>Obtenidos</b>	<b>Agregado</b>
Mejorar el acceso de agua y servicios de saneamiento en comunidades rurales, priorizando los segmentos marginados de la población rural	√	√		√	
Promover una reforma del sistema de agua y saneamiento rural	√		√		

- 4.43 En relación con la mejora de *acceso de agua y servicios de saneamiento*, los resultados del análisis de focalización del primer programa *PROSSAPY* (ME-0150) realizado por OVE constató una baja proporción de localidades de alto y muy alto nivel de marginalización atendidas por el proyecto, dado que sólo un 1,7% y 4,2% de localidades en estas categorías fueron atendidas, respectivamente. En la misma tónica, según el tamaño de la localidad atendida, la proporción de localidades pequeñas atendidas, en donde se concentraría la población con mayores problemas de acceso a servicios básicos, no es predominante.
- 4.44 OVE realizó también una evaluación del impacto del proyecto que mide el grado de cobertura de agua potable, alcantarillado y saneamiento en comunidades cubiertas por el proyecto respecto a comunidades no cubiertas<sup>89</sup>. Según los datos disponibles, el cambio en la cobertura entre 2000 y 2005 es significativo. Los resultados de la evaluación indican que, en abstracción de los problemas de focalización, el programa está teniendo un impacto positivo en aquellas localidades donde sí llega, en el marco de una serie de otros cambios del sector público y privado que están mejorando la cobertura de los servicios.
- 4.45 Los resultados de *reforma del sistema* no estaban relacionados con actividades específicas financiadas por el primer préstamo ni contaban con una métrica para evaluar su alcance. De acuerdo con el diseño original de la reforma, el nivel federal asumiría un papel regulatorio, mientras que la gestión del sector se dejaría en manos de los municipios, acompañado de una reestructuración de las tarifas. Esta evaluación no encuentra evidencia de aportación técnica del Banco para analizar las restricciones de economía política de una reforma de esta índole.

## 5. Energía

- 4.46 En este ámbito de intervención se destacan las operaciones de generación térmica de electricidad financiadas por la ventanilla del sector privado (PRI) sin garantía soberana (Bajío ME-0225, Vitro ME-0228 y Monterrey III ME-0229), a los que se añade el programa de eficiencia energética financiado por la ventanilla del sector público. La siguiente tabla sintetiza los objetivos con sus indicadores y métricas de los documentos de préstamo y los resultados con su aporte de valor agregado que se muestran en detalle en el Documento de Respaldo C5 de este informe.

Tabla sinóptica de resultados –Energía–

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Ampliar la generación de energía eléctrica para la red nacional o para abastecer a algunas industrias del norte de México (ME-0225; ME-0228; ME-0229).	√	√	√	√	
Reducir el consumo de energía mediante el desarrollo	√	√	√	√	√

de un mercado para equipos de alta eficiencia (ME-0204).					
--	--	--	--	--	--

- 4.47 Los resultados de la cartera de proyectos de generación de energía eléctrica sin garantía soberana para ampliar la *capacidad instalada* y así abastecer a algunas industrias del norte de México, han sido los esperados. En espera de la reforma del sector promovida en la estrategia del Banco, este conjunto de operaciones incurren, sin embargo, en un riesgo de favorecer la posición dominante en el mercado de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), lo que pone en tela de juicio la consistencia interna con este objetivo y en definitiva el valor agregado por el Banco para alcanzarlo. En relación con el impacto ambiental de las plantas de generación térmicas, los resultados preliminares del estudio de la huella de las emisiones de carbono de proyectos de generación financiados<sup>90</sup> determinan que las emisiones de las térmicas en México se encuentran en el rango típico para plantas de generación que utilizan combustibles limpios y tecnologías mejoradas. De esta manera, se considera que estos proyectos mejoran marginalmente la intensidad de carbono de la red mexicana.<sup>91</sup>
- 4.48 Los resultados del programa de programa de *eficiencia energética* (ME0204, US\$23.4 millones) estribaron en el establecimiento de un sistema de incentivos, financiamiento y desarrollo de empresas de servicios energéticos para fomentar el uso de equipos de alta eficiencia (motores, compresores y lámparas). En este ámbito, se destaca la aportación de valor del programa para la aprobación de una Norma Mexicana de eficiencia energética para motores trifásicos de inducción que establece como único tipo de motor eléctrico comercializable los de alta eficiencia. También se midió el ahorro acumulado tanto en consumo como en demanda de electricidad como resultado inmediato del proyecto que arrojó un ahorro acumulado hasta el 31 de octubre de 2004 de 5.274 GWh en consumo y 270 MW en demanda.<sup>92</sup>

## V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 Las conclusiones y recomendaciones de este informe son las que se recogen en su resumen ejecutivo, al principio del mismo.

de programas con orientación de pobreza (*Oportunidades*, *Procampo* y *Habitat*) plantea una concentración de recursos sin precedentes históricos para el Banco en aspectos directamente relacionados con el desafío de reducción de la pobreza, tanto rural como urbana. El Banco viene a sumarse durante el período a programas a los que el gobierno de México otorgó prioridad de primer orden, como demuestra la inclusión de los tres programas al sistema de metas presidenciales para el período 2001-2006.<sup>5</sup> Como se analiza a continuación, en los tres casos se trata de programas enteramente diseñados por el sector público mexicano, en los que la participación financiera del Banco es minoritaria pero, particularmente en el caso de *Oportunidades*, se reconoce a funcionarios del Banco una cierta contribución técnica con valor agregado tangible.

- 1.2 El programa *Oportunidades* (ME-0244, US\$ 1,000 millones y ME-L1007, US\$ 1,200 millones) es un ejemplo de asociación estratégica relevante por parte del Banco en el que, de acuerdo con la documentación analizada, el Banco ha tenido cierta contribución en valor agregado, particularmente en las labores de mantenimiento de las reglas de operación y afinación de la focalización del programa en un contexto de ampliación de cobertura, y de apoyo a su planteamiento de evaluación de impacto para su gestión por resultados.<sup>6</sup> Como se discute a continuación, si por un lado resulta posible documentar la contribución técnica del Banco asociada a resultados en el momento de la discusión del primer préstamo, por otro lado resulta difícil aislar valor agregado en el momento de la propuesta para la segunda etapa del programa, diseñada durante el 2005.
- 1.3 Para enfocar los resultados, este análisis parte de los objetivos definidos en los documentos de préstamo con sus indicadores y métricas. De acuerdo con éstos, se evalúan los resultados obtenidos y el valor agregado a los mismos por parte del Banco.

**Tabla sinóptica de resultados – Oportunidades -**

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos (ME-0244; ME-L1007)	Ind.	L.B.	Meta	Resultados obtenidos	Valor agregado
Mejorar las oportunidades de alimentación, salud y educación para familias en condición de pobreza extrema (efectos directos)	√	√	√	√	√
Aumentar la acumulación de capital humano para reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza extrema (efectos intermedios)	√	√	√	√	√

<sup>5</sup> El Sistema de Metas Presidenciales, estableció un sistema de seguimiento continuo de los resultados de los programas designados como prioritarios por la Presidencia de la República para cada una de la Secretarías directamente involucradas, para el período de gobierno 2001-2006.

<sup>6</sup> Los arreglos administrativos acordados para este programa de inversión con el Gobierno de México otorgan además a este último la responsabilidad de supervisión fiduciaria ex ante, lo que como vimos en el capítulo III de este informe se ha traducido en un desempeño comparativo positivo y en una reducción de los costos de transacción vinculados a la ejecución de los programas. En México, el agente financiero –en este caso Nacional Financiera- asume responsabilidades

- 1.4 *Oportunidades* es uno de los proyectos más evaluados que existe. Aunque sólo sea por su eficiencia redistributiva, el programa *Oportunidades* es reconocido como un referente de política contra la pobreza en México. De hecho, la precisión en la focalización de beneficiarios no tiene equivalente para los programas anteriores de subsidios alimentarios u otros programas gubernamentales.<sup>7</sup> Los informes oficiales sobre el programa no arrojan dudas sobre su eficiencia relativa en la distribución de los recursos: el aumento de cobertura y su focalización.<sup>8</sup> En efecto, este programa en el que el Banco participa minoritariamente ha permitido la distribución de subsidios en poblaciones de pobreza alimentaria con un grado de precisión en la selección de beneficiarios de más del 65% y un error de inclusión menor al 10%.<sup>9</sup>
- 1.5 Esta evaluación ha encontrado evidencia documental de una contribución técnica del Banco en el marco del programa, particularmente en relación con el mantenimiento de las reglas operativas del programa, incluyendo un esquema de puntaje para una distribución bien focalizada de los recursos. La asistencia técnica del Banco en el 2002 contribuyó a la aplicación de una nueva fórmula para la aplicación de los recursos a los beneficiarios a partir de esa fecha. La plausible reducción del error de inclusión en el momento previo a la incorporación de poblaciones urbanas a *Oportunidades* y de práctica duplicación de la cobertura del programa durante los últimos 6 años, conlleva una reducción de pérdidas y un ahorro fiscal significativo por cada punto porcentual de reducción.<sup>10</sup> Un ejercicio realizado para esta evaluación consistente en simular de la eficiencia de gasto comparada entre los sistemas de puntajes anterior y posterior a la colaboración técnica del Banco arroja una diferencia favorable del orden de 6 puntos porcentuales en la distribución de los recursos de *Oportunidades* en el 2005.<sup>11</sup> Este ejercicio permitió concluir también que la precisión, a lo largo del tiempo, de los esquemas de focalización es sensible a su revisión periódica, circunstancia que no fue aprovechada con ocasión de la preparación de la segunda fase del préstamo.
- 1.6 Una mayor precisión en su focalización ha sido determinante para la obtención de los efectos directos del programa en términos de mejoras en el ingreso y en el consumo, así como en términos de mejoras en los indicadores de educación y salud de la población beneficiaria. La información disponible confirma los resultados obtenidos por la inyección de recursos en las familias y su efecto sobre el ingreso<sup>12</sup> y el consumo alimentario.<sup>13</sup> Una comparación de la distribución por

---

<sup>7</sup> Eficiencia Redistributiva de los Programas contra la Pobreza en México, CIDE, noviembre del 2005

<sup>8</sup> Presidencia de la República, 2006

<sup>9</sup> CIDE 2005, obra citada

<sup>10</sup> Por definición, el “error de inclusión” implica una pérdida de recursos disponibles para los beneficiarios pobres que, al agregarse a otros costos de los programas que finalmente llegan a la población más pobre, son un elemento clave del cálculo de eficiencia del gasto. En el caso de *Oportunidades* por cada punto porcentual que se reduce el “error de inclusión” vendrían a reducirse pérdidas fiscales por valor de US\$ 30 millones por año.

<sup>11</sup> Una limitación técnica de este ejercicio de simulación es la utilización de los datos de la encuesta de hogares (ENIGH) para un análisis de corte territorial. El equipo de evaluación tiene previsto realizar un análisis de la aplicación de las dos formulas sobre la base de datos administrativos de *Oportunidades*, de tal forma que se puedan extraer datos concluyentes sobre al ahorro fiscal atribuible a una mejor focalización de los recursos de *Oportunidades*.

<sup>12</sup> Las evaluaciones más recientes señalan una reducción del número de personas que viven bajo la línea de pobreza extrema del 16% en zonas rurales y algo menor en zonas urbanas. Ver Cortes, Solís y Banegas (2006)

regiones de la pobreza alimentaria con y sin programa, muestra una reducción de la pobreza en los estados del sur significativamente superior a la media nacional, confirmando un efecto neto redistributivo norte-sur del programa.<sup>14</sup>

- 1.7 El cumplimiento, por parte de los beneficiarios, de las condiciones relativas a educación y salud han impactado los principales indicadores del sector, reduciendo en un 11% la mortalidad infantil y aumentando en un 10% promedio la asistencia escolar de educación secundaria, con impacto menor en asistencia a primaria.<sup>15</sup> Otros estudios señalan posibles externalidades positivas obtenidas por el programa en cuanto al desarrollo de mercados locales<sup>16</sup>, al incremento de la migración y envío de remesas<sup>17</sup>, y sobre la capacidad de absorción de la población beneficiaria de shocks exógenos inesperados.<sup>18</sup>

Pobreza Alimentaria	Reducción atribuible a Oportunidades		
	2002	2004	2006
<i>NACIONAL</i>	-1.0%	-1.2%	-1.7%
Urbana	0.0%	-0.3%	-0.3%
Rural	-2.6%	-2.6%	-4.0%
<i>Regiones</i>			
<i>Norte</i>	-0.3%	-0.8%	-0.7%
Urbana	0.0%	-0.3%	-0.1%
Rural	-1.4%	-2.7%	-2.8%
<i>Centro</i>	-0.8%	-1.2%	-1.5%
Urbana	0.0%	-0.3%	-0.5%
Rural	-2.3%	-2.8%	-3.3%
<i>Sur</i>	-2.2%	-1.5%	-3.2%
Urbana	-0.1%	-0.6%	-0.2%
Rural	-3.6%	-2.3%	-5.3%

Fuente: Análisis de OVE basado en INEGI

- 1.8 Mas allá de ello, los efectos intermedios de acumulación de capital humano para la reducción de la transmisión intergeneracional de la pobreza -- el supuesto clave para la transitoriedad de Oportunidades -- no están garantizados pues dependen de otros programas y políticas que integren una estrategia coherente así como de un contexto de crecimiento económico sostenido.<sup>19</sup> Por un lado, se estima que los efectos sobre la escolaridad como indicador sustituto de acumulación de capital humano, serán progresivos y se verán en el largo plazo.<sup>20</sup> Por otro lado si, como es el caso ahora, la inversión en capital humano no encuentra una demanda de empleo de mayor productividad, los beneficiarios de Oportunidades no podrán rentabilizar el capital humano acumulado y tendrán la necesidad de transferencias de ingreso permanentes.
- 1.9 Lo que no hay duda que sí ha hecho Oportunidades es generar una demanda por servicios de salud, educación que, sin embargo, no se han visto acompañados por mejora de la calidad de la oferta de servicios para las poblaciones más desfavorecidas. Esta evaluación no ha encontrado evidencia de que el Programa Oportunidades o su padrón de beneficiarios hayan sido utilizados como insumo para las adaptaciones de los programas complementarios de Salud o de Educación. El desafío para el futuro y un reto para potenciar los efectos intermedios de Oportunidades es la adaptación de la política de salud y educación,

<sup>13</sup> El impacto sobre el consumo es de más de un 10%, particularmente de alimentos. Ver Angelucci, Attanasio y Shaw (2004) y Angelucci y De Giorgi (2006)

<sup>14</sup> Basado en datos de las encuestas de hogares para el 2002, 2004 y 2006. Pobreza (ingreso neto per capita mensual - deflactado a Agosto de cada año) Urbano: Localidades con 15,000 o más habitantes. Es la definición utilizada para el cálculo de pobreza.

<sup>15</sup> Berhman, Sengupta y Todd (2005)

<sup>16</sup> Gertler, Martínez y Rubio (2005)

<sup>17</sup> Angelucci (2005), Rubalcava y Teruel (2005)

<sup>18</sup> Davis, Handa y Soto (2001) y Davila y Levy (2003)

<sup>19</sup> Ver Levy y Rodríguez (2005); Levy (2006)

<sup>20</sup> "Grosso modo puede señalarse que tal vez se requieran alrededor de quince años más para que, digamos, más de la mitad de la PEA Progresiva ingrese en el mercado de trabajo habiendo concluido su educación superior" en Productividad, Crecimiento y Pobreza en México, Levy, 2006

o las políticas de desarrollo productivo, en aprovechamiento el mercado cautivo que saca a la luz el cumplimiento de las condicionalidades del programa.

- 1.10 El programa *Procampo* (ME-0213, US\$ 500 millones) es también un ejemplo de asociación estratégica relevante con el país, en un programa enteramente diseñado por el gobierno de México. Como en el caso anterior y como para el conjunto de apoyos financieros en México, los recursos del préstamo no incrementan los recursos del rubro presupuestario ya previsto para una iniciativa ya establecida por las autoridades mexicanas. A diferencia del caso anterior, esta evaluación no ha encontrado constancia de aportación técnica diferenciable por parte del Banco en elementos críticos para el buen funcionamiento del programa de cara a sus resultados. El análisis del programa se enfoca en los objetivos establecidos en el documento de préstamo con sus indicadores y métricas, en los que se basa la evaluación de OVE sobre si se alcanzaron los resultados esperados y si se agregó valor a los mismos con la asistencia técnica provista.

Tabla sinóptica de resultados- *Procampo*-

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos (ME-0213)	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Reducir la incidencia de la pobreza entre pequeños productores agropecuarios (efecto intermedio)	√	√			
Mejorar la productividad e incremento en las exportaciones agroalimentarias (efecto directo)	√	√			

- 1.11 El programa *Procampo* fue creado en 1994 como un programa transitorio de apoyo a productores agrícolas ante la apertura programada del sector en el marco del TLC con América del Norte. En este contexto, es el programa del Banco del 2001 el que plantea como objetivo central la reducción de incidencia de la pobreza entre los agricultores. A pesar de ello, el Banco no alcanza a agregar valor introduciendo una variación específica en las reglas de operación del programa anteriormente definido o criterios específicos para las transferencias que favorezcan la focalización de los recursos. Como resultado, si bien en definitiva, a diferencia de los apoyos anteriores al sector vía precios, las transferencias benefician también a productores de subsistencia, la distribución del programa se torna regresiva en los deciles superiores ya que las transferencias por productor crecen por el tamaño de la tierra y no están incluidos los trabajadores agrícolas no propietarios. Como consecuencia de ello, en relación con su efecto intermedio de reducción de la pobreza, esta evaluación encontró que Procampo dirige un 30% de sus recursos a población en pobreza alimentaria con un error de inclusión de casi 50%.<sup>21</sup> En este caso y a diferencia de Oportunidades, el análisis de los datos de las encuestas de hogares por región

Pobreza Alimentaria	Reducción atribuible a Procampo		
	2002	2004	2006
<b>NACIONAL</b>			
Rural	-1.3%	-1.2%	-0.8%
<b>Regiones</b>			
Norte Rural	-1.4%	-2.0%	-1.3%
Centro Rural	-1.2%	-0.5%	-0.9%
Sur Rural	-1.4%	-1.8%	-0.7%

Fuente: Análisis de OVE basado en INEGI

<sup>21</sup> Ver CIDE (2005), obra citada



geográfica confirma que la reducción de la pobreza atribuible a Procampo no presenta efectos redistributivos norte-sur.<sup>22</sup>

- 1.12 En relación con el objetivo de productividad, dado que el coeficiente de reinversión de las transferencias recibidas ha sido relativamente limitado, no parecen haberse obtenido los resultados deseados de incremento de la productividad. Las evaluaciones realizadas al *Procampo* sostienen que los beneficiarios no perciben una mejora directa sobre la condición de comercialización de sus cultivos. La vertiente de *Procampo-Capitaliza* cuyo objetivo principal era permitir a los beneficiarios acceso anticipado a recursos para capitalizar sus unidades de producción, no ha obtenido tampoco buenos resultados.<sup>23</sup> Finalmente, en relación con el propósito original de acompañar el ajuste productivo de los cultivos más expuestos a la apertura arancelaria, la evidencia sugiere que la selección de cultivos no ha sido consistente con este criterio. Como consecuencia, la creación de un sistema de incentivos para incrementar la productividad y la reconversión a cultivos de mayor rentabilidad potencial continúa constituyendo un desafío para el sector.
- 1.13 El Programa *Habitat* (ME-0255, US\$ 350 millones) representa una asociación estratégica relevante en torno al principal vehículo dispuesto por el gobierno de México para el combate de la pobreza urbana. Como explicaremos a continuación, se trata de un programa regular del gobierno al que el Banco se incorpora en el 2004 y en relación con cuyas decisiones de gestión por resultados esta evaluación no ha encontrado constancia de valor agregado técnico por parte del Banco. Habitat es un programa multifase basado en el principio que los resultados de la evaluación de los primeros 18 meses de ejecución servirían como insumos y en definitiva como elementos disparadores de la fase sucesiva ahora en negociación y sin embargo la aportación de un diseño evaluativo por parte del Banco que hiciera viable este proceso es discutible a tenor de la documentación del proyecto. Los objetivos planteados en el documento de préstamo de Habitat sus indicadores y métricas, y los hallazgos de esta evaluación sobre la obtención de los resultados esperados y la aportación por parte del Banco de valor a los mismos se presentan a continuación:

Tabla sinóptica de resultados –Habitat–

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos (ME-0255)	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Expandir los servicios de infraestructura social en zonas urbanas marginadas (efecto directo)	√	√	√	√	
Reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de la población beneficiaria (efecto intermedio)	√		√		

<sup>22</sup> Basado en datos de las encuestas de hogares para el 2002, 2004 y 2006. Pobreza (ingreso neto per capita mensual - deflactado a Agosto de cada año) Rural: Localidades con menos de 15,000 habitantes.

<sup>23</sup> Si por una parte sólo el 11.4% de los beneficiarios de Procampo participan de esta modalidad, por otra, se han percibido menores beneficios a los esperados en cuanto a la reconversión productiva y diversificación de los cultivos. Tampoco se encontró una incidencia importante en materia de empleo ni de exportaciones. Finalmente, como era de esperar, englobando todos los beneficios potenciales del programa en un índice de impacto, es clara la relación creciente y positiva entre el número de hectáreas que posee un beneficiario, con el índice de impacto del programa en materia de producción; e inversamente proporcional con el índice de acceso a mercados financieros.

- 1.14 En relación con sus efectos directos, esta evaluación constata que el diseño original del programa Habitat definió un mecanismo cuidadoso de focalización por zonas de atención prioritaria. Según datos de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el 77% de las inversiones del programa se realizan en comunidades clasificadas como de alta y muy alta marginación. Teniendo en cuenta que los pobladores de comunidades con estas características constituyen un 7% del total, el programa presenta un desempeño favorable en su focalización, logrando que el 77% de sus inversiones se dirijan al 7% de comunidades más desfavorecidas. Sin embargo, la mecánica del programa que establece un sesgo favorable a la concentración geográfica de los pobres podría representar una restricción para una mayor ampliación de su alcance. Construyendo sobre la base de una buena focalización, de acuerdo con las evaluaciones realizadas, los resultados obtenidos en expansión de servicios de infraestructura fueron los esperables para este tipo de intervención y equivalentes a programas similares financiados por el Banco, presentando un acceso a alcantarillado superior al de comunidades no tratadas y cambios marginales en acceso a agua. Los resultados de acceso a electricidad no mostraron un incremento aunque esto puede estar explicado por alto nivel de cobertura de partida.
- 1.15 Las evaluaciones realizadas no aportan datos sobre los efectos intermedios que se esperaban del programa. Así por ejemplo, no se han medido los efectos del programa sobre el valor de las propiedades o sus efectos sobre necesidades básicas insatisfechas aunque un estudio de este tipo era posible con los datos del censo y el programa había previsto metas al respecto. Los resultados sobre el empleo o el ingreso no pueden considerarse concluyentes al no haber podido aislar los efectos de cambios en las condiciones mediante el uso de grupos de control. Finalmente, tampoco hay información disponible sobre los resultados específicos del programa para grupos vulnerables, sus impactos en la salud materno infantil de la población beneficiaria, o los resultados en materia ambiental, tal como estaba previsto en el diseño. En ausencia de datos fundamentales sobre condiciones de vivienda, salud, empleo o ingresos, el valor agregado por el Banco en la gestión por resultados del programa Habitat que justificó su participación mediante este programa por etapas no se ha materializado. De hecho, a tenor de la documentación del proyecto, el Banco no agregó valor para posibilitar que una evaluación de la primera fase del programa sirvieran como insumo para afinar aspectos del diseño de su fase sucesiva, recientemente aprobada.

s allá de los efectos de incremento de la demanda vinculados con el programa Oportunidades, la acción del Banco en el sector de educación se circunscribe al *Programa de Educación Comunitaria* (ME-0052, US\$210 millones). Frente al desafío de aumentar la equidad en la oferta de los servicios de educación pública en el país, que ha experimentado un proceso de descentralización progresiva bajo un esquema de distribución de transferencias a los estados con problemas conocidos en su calidad distributiva, éste programa sólo se suma a estos esfuerzos sin que, por su alcance, sea discernible aislar su impacto. Como se detalla a continuación, se trata de un programa caracterizado por un tratamiento presupuestal rutinario en el que, de acuerdo con la documentación analizada, la asociación con el Banco no favoreció la obtención de resultados.

Tabla sinóptica de resultados –Educación Comunitaria

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos (ME-0052)	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Mejorar la cobertura, la calidad y la eficiencia de los servicios de educación comunitaria la población que vive en áreas pobres aisladas, donde no existen servicios del sistema de educación formal	√		√		

- 1.17 Como denota su objetivo, el *Programa de Educación Comunitaria* tiene elemento como elemento esencial para alcanzar sus resultados la capacidad de responder con flexibilidad a un mercado meta de naturaleza cambiante, asegurando la relación de complementariedad con la Secretaría de Educación Pública (SEP) y con los servicios de educación provistos por las autoridades de los estados, manteniendo así su actuación en localidades remotas allá donde aún resulta necesaria. En este contexto, de acuerdo con la documentación disponible, el Banco no ha agregado valor favoreciendo la necesaria gestión adaptativa del programa principalmente por dos motivos: (i) el énfasis en indicadores de cobertura frente a las necesidades de focalización en relación subsidiaria con el resto de oferta de educación pública durante la etapa de diseño y seguimiento; y (ii) la relativa inflexibilidad en la aplicación –extemporánea- de la matriz de financiamiento que no permitió financiar algunos rubros considerados por la agencia ejecutora como necesarios para la consecución de resultados.<sup>24</sup>

<sup>24</sup> El requisito de limitar los recursos para los pagos y becas a Figuras Educativas (FE) tuvo consecuencias negativas para el programa. Prueba de estas fallas de diseño son la reasignación de recursos que se ha dado hacia el pago a las FE, y el retraso en el desembolso, que ha llevado la ejecución al límite de 5 años: a) En el 2004 se reasignaron los 24 millones de dólares de imprevistos al rubro de subsidios y transferencias a las FE, aumentando dicho monto del 54% al 65% del monto total del préstamo; b) En el 2005 se pasaron 2.1 millones de dólares del rubro de FIV dentro de Costos Financieros al rubro de imprevistos; c) En el 2006 los 2.1 millones de dólares de imprevistos, junto con los 720 mil dólares de auditoría, 511 mil de evaluación, 11.4 millones para fortalecimiento institucional (69% del presupuesto original) y 24 millones de para gastos no recurrentes del componente de educación comunitaria rural –un total de 36.8 millones de dólares– fueron transferidos al rubro de subsidios y transferencias a las FE, llegando así a US\$174 millones, 83% del presupuesto del programa. Si bien estos ajustes muestran flexibilidad del Banco para facilitar la ejecución, también reflejan un diseño poco realista y poco adaptado a las necesidades de la CONAFE.

- 1.18 La información de resultados del programa revelan que no fue posible implantar un manejo atento a las necesidades de focalización hacia lugares desabastecidos, dado que esta información no está disponible. En ausencia de esta información de base, las metas de cobertura son vacías porque no se sabe cuál es el universo objetivo que se requiere atender.<sup>25</sup> Ante la falta de precisión de indicador y tomando como proxy la tasa de asistencia escolar en las zonas rurales que, en el largo plazo, reflejaría el nivel de escolaridad de la población rural, OVE constata que si bien hay un aumento en la asistencia, no es posible determinar si éste debió a un aumento en la cobertura de la CONAFE, del SEP, o a incrementos en asistencia en planteles ya existentes.

Tabla: Asistencia Escolar en Zonas Rurales			
	Total	Hombres	Mujeres
<i>Censo 2000</i>			
5 a 9 años	85.69%	85.57%	85.81%
10 a 14 años	84.41%	85.75%	83.03%
<i>Conteo 2005</i>			
5 a 9 años	92.16%	92.10%	92.22%
10 a 14 años	89.22%	89.56%	88.87%

- 1.19 En relación con la calidad de la educación impartida, los aumentos registrados no cumplen con la meta de mejora de 7% en pruebas estandarizadas para alumnos de primaria, pues estadísticamente significativos, la estimación puntual registra aumentos menores al 1%, y estadísticamente no significativos. Estos cambios son inferiores a las mejoras experimentadas por comparadores de educación pública o privada.<sup>26</sup>

Tabla: Medias nacionales 2000-2005 6° de primaria por estrato educativo				
Estrato Educativo	Media		Diferencia	Signif.
	2000	2005		
(i) Comprensión Lectora				
Urbana Pública	510.44	541.11	30.67	*
Rural Pública	480.76	503.1	22.34	*
Escuela Indígena	443.73	480	36.27	*

<sup>25</sup> El documento de préstamo presenta una serie de metas de cobertura. Al final de la fase I, la tasas de cobertura para cada nivel educativo aumentan en 21% para preescolar, 5% para primaria y 45% para atención al rezago (en la misión de administración de junio/julio del 2004 se replantearon las metas, pasando a 33%, -7%, 249%). Esta variación en las metas denota falta de planeación, pues la razón esgrimida (baja en la población de 5 a 14 años) es una característica secular.

<sup>26</sup> El proyecto tiene como indicador de calidad de la educación impartida en su marco lógico, la mejora de los resultados en pruebas estandarizadas de la SEP para alumnos CONAFE de primaria en 7% al final de la Fase I. Según el ISDP, en noviembre 2005, se publicó información para dar cuenta del logro educativo en la Primaria de Cursos Comunitarios del CONAFE. En dicho informe se da cuenta de los resultados comparables entre los años 2000-2005, relacionados con la comprensión lectora y matemáticas en niños de 6o grado de primaria, en el caso del CONAFE equivale a estudiantes del III nivel. La media nacional en comprensión lectora de niños de 6o de primaria de cursos comunitarios en el 2000 fue de 467.70 puntos y en el 2005 de 471.93, lo cual significó un avance de 4.23 puntos. En matemáticas la media nacional del año 2000 fue de 466.70 y el 2005 de 470.43 lo que indica un aumento de 3.72 puntos. Sin embargo, la conclusión del estudio es distinta: En el caso de Comprensión Lectora, "Los mayores cambios significativos de las escuelas primarias se observan en las escuelas privadas, seguidas de las indígenas, públicas urbanas y públicas rurales. Por su parte, en los cursos comunitarios no se observaron cambios significativos en estos cinco años." En el caso de matemáticas, el reporte concluye que "Los mayores cambios significativos de las escuelas primarias se observan en las escuelas privadas, seguidas de las indígenas y públicas urbanas. Por su parte, en los cursos comunitarios ni en las escuelas rurales se observaron cambios significativos en ese lapso."

<b>Cursos Comunitarios</b>	<b>467.7</b>	<b>471.93</b>	<b>4.23</b>	
Urbana Privada	572.7	628.37	55.67	*
(ii) Matemáticas				
Urbana Pública	512.96	534.23	21.27	*
Rural Pública	484.69	494	9.31	
Escuela Indígena	441.43	468.04	26.61	*
<b>Cursos Comunitarios</b>	<b>466.71</b>	<b>470.43</b>	<b>3.72</b>	
Urbana Privada	547.26	597.27	50.01	*

Fuente: Estudio Comparativo de la Educación Básica en México, INEE, 2005

conjunto de programas en el área de empleo (*Modernización del Mercado Laboral; Capacitación y Empleo y Competencias Laborales*) dan continuidad a una tradición de más de veinte años de presencia multilateral en un sector de alta prioridad. Sin embargo, en un sector caracterizado por problemas estructurales en el funcionamiento de los mercados de trabajo y que se plantea como una de las brechas principales para la superación de la pobreza, el programa del Banco durante este período pierde peso, respecto a períodos anteriores, en los aspectos de política, para concentrarse en proyectos puntuales de intermediación y capacitación con una cobertura relativamente limitada. Correlativamente, el valor agregado técnico del Banco a los resultados en este ámbito se ha visto disminuido respecto al que sí quedó documentado a finales de los 90.

- 1.21 A efectos del análisis por resultados, esta sección se enfoca en los objetivos originales de los programas de *Modernización del Mercado Laboral* (ME-0118, US\$ 450 millones), *Capacitación y Empleo –PACE–* (ME-0233, US\$ 300 millones) y *Competencias Laborales* (ME-0250, US\$ 50,4 millones), a saber:

Tabla sinóptica de resultados – Laboral-

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind	L.B	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Consolidar las políticas activas de mercado de trabajo y desarrollar capacidades de planeación y aplicación de políticas laborales. (ME-0118)					
Promover la (a) empleabilidad, (b) movilidad y (c) productividad de la fuerza de trabajo (ME-0233; ME-0250)	(a) √ (b) (c)	√	√	√	

- 1.22 Los resultados obtenidos en el plano de la consolidación de las *políticas laborales* han sido limitados, en un contexto en que los recursos fiscales asignados se redujeron significativamente.<sup>27</sup> La participación del Banco no ha significado cambios ni ajustes en la política laboral que hayan permitido superar los retos diagnosticados desde una perspectiva de largo plazo y adaptar las políticas a los diferentes tipos de tejido productivos y mercados de empleo de las regiones del norte y sur de México. De hecho, no se ha avanzado en mejorar la capacidad de planeación de la política laboral, las reformas regulatorias para incrementar la productividad de los trabajadores no se realizaron y el instrumental de políticas activas, que es equivalente al preexistente, se ha mostrado inadecuado frente a las nuevas realidades del mercado laboral. En cuanto al valor agregado del Banco, se ha producido una pérdida neta con respecto al que el gobierno reconoce para el ciclo anterior, habiéndose limitado al apoyo en el uso de instrumentos de políticas activas de mercado laboral, pero con una posición neutra en la definición o discusión de política laboral, y menos aún en términos de una política de empleo más amplia.

<sup>27</sup> Por ejemplo, de los recursos presupuestados para el pase la SHCP acabo aprobando en los años 2002,2003 y 2004 únicamente un 77%, 59% y 55% respectivamente

- 1.23 Esta evaluación valora los resultados de *mejora de la empleabilidad* por su alcance en cobertura y la tasa de colocación registrada por los programas. La meta original del programa era atender a poco menos 5 millones de personas en tres años, con una tasa de colocación promedio de 33%. La siguiente tabla muestra que, si bien se ha ejecutado un presupuesto menor al originalmente planeado, las metas fueron alcanzadas en cuanto a número de beneficiarios atendidos, y la tasa de colocación promedio fue cercana a lo planeado, aunque ligeramente inferior.

Tabla 4.5. Resultados y metas (planeado y actual) del PAE							
	2002	2003	2004	2005	2006*	Total	
Proyección							
Atendidos	1,481,238	1,683,379	1,824,144	n.a	n.a	4,988,761	
Colocados	511,000	556,889	607,331	n.a	n.a	1,675,220	
Tasa de Colocación	34%	33%	33%	n.a	n.a	34%	
Resultados							
Atendidos	1,534,979	1,878,536	2,037,827	2,009,337	1,076,705	8,537,384	
Colocados	530,300	508,471	587,094	532,850	281,977	2,440,692	
Tasa de Colocación	35%	27%	29%	27%	26%	29%	

- 1.24 Por otra parte, los resultados de los *sistemas intermediación* no han mostrado un impacto significativo de cobertura y colocación. Si bien se pretendía atender a 7.5 millones de personas en nueve años y se ha logrado tener un alcance importante en cobertura, según la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), el porcentaje de buscadores de empleo que recurren al sistema nacional de empleo es aún modesto. Además la calidad de las vacantes ofertadas sigue siendo baja, con salarios por debajo del salario medio de cotización al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS). Los nuevos instrumentos de información (Chambatel, Chambanet) y los Centros de Intermediación Laboral no han alcanzado sus metas de aumento de tasa de colocación de personas que buscan empleo hasta el 45%. Durante la primera fase por ejemplo, la Bolsa de Trabajo -el principal instrumento de intermediación-, ha mostrado tasas de colocación equivalente al 30%.
- 1.25 Para el componente de *capacitación del programa de apoyo al empleo (PAE)*, OVE realizó una evaluación de impacto en el 2005. La misma contrastó los resultados en términos de colocación, calidad del empleo y salarios de los beneficiarios con un grupo de comparación generado a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Empleo Trimestral (1998-2004). En general, los resultados de la evaluación concluyen que el programa ha logrado incrementar las tasas de ocupación, particularmente en la modalidad de capacitación en servicio en empresas grandes. Los resultados de colocación del programa de *capacitación laboral mixta en planta* no se materializaron. Este programa pretendía aumentar su tasa de colocación de 70% a 80%. Los resultados muestran tasas de 70% para 2002-2004 y de 53% para 2005 y 2006, lo cual se explica por la diversificación de modalidades de intervención, incluyendo algunas con menores tasas de colocación.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> El Marco Lógico del proyecto consideraba medir la reducción en 20% el costo de contratación para los empleadores y el periodo de búsqueda de empleo para el desempleado. Sin embargo, en el marco de las evaluaciones realizadas en la Fase I, sólo se dispone de estimaciones sobre el tiempo de búsqueda de empleo. Véase OVE (2006), *Impact Evaluation of Job Training in Mexico*

- 1.26 Por contraste, los resultados de *mejora de productividad mediante programas de capacitación en micro y pequeñas empresas (PAC)* se han visto limitados por modificaciones mayores al enfoque del programa ante los que el Banco no logró establecer un diálogo técnico eficaz. Como consecuencia, la modificación del enfoque inicial de intervención hizo que el programa pierda relevancia progresivamente en términos de cobertura. Se partió de un diagnóstico de una capacidad instalada para atender a 50 mil empresas al año y se pretendía llegar gradualmente a una capacidad para atender a 100 mil. En contraste, la meta establecida para la Fase I fue modificada en Abril del 2003 a 13,041 empresas, y el programa solo atendió a 5,694.

Tabla 4.6. Proyecciones y resultados del programa (PAC)					
	Indicador	2002	2003	2004	2005
Proyección Original	Empresas registradas	40,000	45,000	50,000	n.a
	Trabajadores registrados	n.a	n.a	350,000 <sup>(1)</sup>	n.a
	Cursos	n.a	n.a	n.a	n.a
Proyección Modificada	Empresas registradas	15,000	13,636	13,041	n.a
	Trabajadores registrados	74,000	68,162	65,206	n.d
	Cursos	37,000	33,616	32,168	28,064
Resultados	Empresas registradas	16,320	8,592	5,694	6,913
	Trabajadores registrados	59,050	77,296	71,546	81,114
	Cursos	32,445	21,089	25,260	28,064

Proyecciones incluidas en el ISDP. Las modificaciones fueron realizadas en Abril 2003.

- 1.27 En el ámbito de *certificación de competencias laborales* mediante la aplicación de normas técnicas de competencia laboral, el BID retoma un programa anterior financiado por el Banco Mundial. El Banco tiene experiencia previa, pues ha financiado a través de FOMIN operaciones relacionadas con el desarrollo de un sistema de competencias laborales. Sin embargo, teniendo en cuenta la decisión del Banco Mundial de no continuar financiando la iniciativa, no está clara ni la racionalidad del Banco de participar en el proyecto ni el valor agregado del mismo para modificar el esquema inicial.<sup>29</sup> De hecho, algunos de los elementos

<sup>29</sup> Los resultados del programa previo financiado por el Banco Mundial fueron insatisfactorios. El Informe de Finalización de ejecución (IFE) del Banco Mundial es más negativo sobre el PMTYC. Si bien ese informe fue publicado quince días después de la aprobación del 2004, el documento de proyecto menciona que el BID participó en la última misión de administración del proyecto del Banco Mundial. En primera instancia, las críticas del IFE al diseño son aplicables al diseño del programa del Banco, en el sentido que la falta de un diagnóstico sólido sobre la pertinencia y factibilidad del programa —la demanda por capacitación de las empresas, el compromiso del sector privado con este sistema, la factibilidad de la modernización de la educación media superior técnica por medio de la adopción de estos sistemas— y sobre las capacidades institucionales para la ejecución. Esto es más importante considerando la complejidad institucional intrínseca del proyecto. La última misión de administración del PMTYC no tuvo acceso a estudios claves que tendrían información indispensable sobre los impactos y el desempeño del sistema de competencias laborales. Estos estudios no fueron generados por el BID en la etapa de diseño, sino que son parte del programa.



fundamentales para el éxito de una intervención de este tipo, como son por ejemplo garantizar el liderazgo efectivo del sector privado en la definición de normas, garantizar la adopción efectiva de las normas por las diversas instituciones de educación media superior, mejorar la eficiencia en el proceso de generación de normas y certificación; no se han incorporado a la propuesta del Banco para viabilizar la obtención de resultados.

programa de *Fortalecimiento de Estados y Municipios* (FORTEM) viene a consagrar, durante el periodo bajo evaluación, una asociación estratégica de largo plazo con el Banco Nacional para las Obras Públicas (Banobras). Si bien el fortalecimiento de entidades subnacionales es un desafío considerable, particularmente en el marco de transferencias crecientes de recursos y competencias, la baja cobertura del programa, medida en número de estados y municipios atendidos, hace que la relevancia del objetivo de fortalecimiento sea discutible.

- 1.29 Los programas de *Fortalecimiento de Estados y Municipios* (FORTEM) (ME-0208, US\$800 millones y ME-0231, US\$300 millones, ME-0256, US\$200 millones) fueron concebidos como un programa híbrido seguido por un programa con tres fases previstas por un total de US\$ 1.000 millones.<sup>30</sup> Como se describe continuación, el Banco no ha aportado valor para producir modificaciones en las políticas y prácticas de financiamiento de proyectos de Banobras. Estas políticas revelan un sesgo al financiamiento a entidades subnacionales con bajo riesgo financiero, en contraste con una deseable expansión del crédito a los estados y municipios más desfavorecidos. En relación con el fortalecimiento de las capacidades de estados y municipios, el valor agregado por el Banco para la búsqueda de la mejor alternativa institucional para un esquema de asesoría de desarrollo de capacidades es discutible. Los objetivos, indicadores y métricas definidos para estos programas y los hallazgos de OVE sobre sus resultados y el valor agregado por el Banco a los mismos son los siguientes:

Tabla sinóptica de resultados –Fortem-

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Financiar proyectos de obra pública en estados y municipios con elevados retornos sociales (ME0256)	√	√	√		
Apoyar el proceso de descentralización, fortaleciendo y mejorando la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales y mejorar la eficiencia operacional de Banobras (ME0208-ME0231)	*	*	*		

Nota: \* Solo se definieron indicadores, líneas de base y metas para un plan piloto de en municipalidades marginadas

- 1.30 En relación con el *financiamiento de obras públicas*, los resultados anticipados no se concretaron en el nivel esperado.<sup>31</sup> El objetivo de incorporar al mercado a los gobiernos subnacionales sin acceso al crédito no fue atendido en el marco de la

<sup>30</sup> The Bank's primary support and role in decentralization has been through Banobras. The Bank has had three operations in the past few years. The first operation was in 1999 and consisted of an investment component as well as a fast disbursing component. The fast-disbursing portion included measures to reform Banobras, ranging from credit policies to human resources. The investment component was intended for finance sub-national projects, but it too contained provisions to strengthen financial and administrative management in sub-national governments, particularly related to the implementation of the newly created ramo 33. Regarding the investment component, there are no specific indicators identified.

<sup>31</sup> Si bien se alcanzaron las metas en términos de cobertura de municipios, no se lograron las metas de focalización de recursos en aquellos municipios con altos niveles de marginalidad como estaba previsto en el documento de préstamo. Según el Informe Anual de Banobras, en el 2005, la institución atendió a 531 municipios (un récord para la institución), lo que muestra un cierto nivel de desarrollo y de solvencia financiera. Las autoridades admiten que, pese a ser ésta una cifra récord para la institución, alrededor de 1.600 municipios quedan sin alternativas viables de financiación.

operación. De hecho, el programa ha mostrado preferencia por financiar proyectos de inversión en algunos estados y municipalidades de gran tamaño y con bajos niveles de marginalidad. Por ejemplo, el programa fue objeto de enmienda para que el Estado de Jalisco hiciera uso del remanente de los recursos para un único proyecto. La siguiente tabla muestra que, a excepción del caso de Tlanepantla, muestra que las municipalidades que han hecho uso de los recursos del Banco para FORTEM presentan niveles de marginalidad muy bajos.

**Tabla: Grado de marginalidad de las municipalidades participantes**

Municipalidad	Pobreza (%)	Población (miles)	Grado de marginalidad
Morelia	6.3	684	Muy bajo
Uruapan	14.6	279	Muy bajo
Tlanepantla	11.2	6	Medio
Puebla	8.0	1,486	Muy bajo
Nuevo Laredo	6.5	336	Muy bajo
Mediana (México)	29	11.8	Medio

- 1.31 En relación al *fortalecimiento institucional*, en el primer programa (ME-0208), las únicas entidades que participaron fueron cinco estados (Veracruz, Jalisco, Durango, Oaxaca, Quintana Roo) y cuatro municipios (Nuevo Laredo, Tlanepantla, Morelia, Puebla). En el segundo préstamo (ME-0231) se preveía que 10 municipalidades de mediana o alta marginalidad participaran en un plan piloto de fortalecimiento institucional. El programa no alcanzó a materializar estas metas. De hecho, con el 80% de los recursos comprometidos, sólo se habían realizado dos operaciones con el estado de Jalisco, una con Guanajuato y otra con la municipalidad de Uruapan. Si bien se verifican mejoras en los 3 gobiernos subnacionales que participaron en el Programa, las metas quedaron lejos de cumplirse, e incluso el grado de empoderamiento y compromiso de las autoridades en Guanajuato y Uruapan ha sido cuestionado por evaluaciones realizadas al programa. En relación, en particular, con la *reestructuración interna de Banobras*, a la que se proponía dar seguimiento con más de 50 medidas de reforma, no hay evidencia de que las actividades de modernización desarrolladas hayan repercutido en una mejora de la calidad de los servicios que presta o en una revisión de la posición que ocupa en el mercado, y su capacidad o desarrollo de una eventual ventaja comparativa como agente de fortalecimiento institucional.
- 1.32 Una segunda fase del *FORTEM* fue aprobada en julio de 2006 por US\$200 millones (ME-0256), cuando se había ejecutado el 45% del financiamiento y comprometido el 80% de los recursos. El cumplimiento de las condiciones para iniciar la segunda fase se vio facilitado porque sólo tuvo que corroborarse las mejoras previstas en 3 gobiernos subnacionales y no en los 15 previstos inicialmente. La novedad de esta segunda fase consiste en la flexibilización de las condiciones para acceder a los créditos (incluyendo préstamos en moneda local) y en el mayor énfasis a la asistencia técnica.

familia de programas en de apoyo al sector público financiero y al desarrollo de los mercados financieros tanto con proyectos de inversión, como de reforma de política y del FOMIN distingue al sector financiero, y en particular a la banca pública de desarrollo, como sector de alta actividad por parte del Banco. Como se analiza a continuación, se trata de un sector en el que el Banco aportó valor a algunos resultados, principalmente al proceso de la creación de la Financiera Rural o la consolidación de Bansefi.<sup>32</sup> Sin embargo, más allá del valor agregado en estos subsectores específicos, no se encuentran evidencias de aportes técnicos sustanciales o catalíticos a la reforma de los bancos de desarrollo con los que se trabajó o en la profundización de los mercados financieros. Así, en el apoyo a los bancos de desarrollo más grandes, no existe evidencia de que el Banco haya concentrado de sus acciones para resolver fallas del mercado o para proveer servicios financieros a los sectores excluidos.

- 1.34 A efectos de estructurar el análisis por resultados, esta sección se enfoca en los objetivos de los programas de *Consolidación del Sistema Financiero Rural* (ME-0243, US\$ 300 millones), *Consolidación del Sistema Financiero* (ME-0259, US\$ 600 millones), *Financiamiento para Pequeños y Medianos Exportadores* (ME-0240, US\$ 100 millones) así como los proyectos FOMIN (TC-0109022, ME-M1012, ME-M1004 y ME-M1017 por 7 millones en total), a saber:

Tabla sinóptica de resultados –Sector Financiero–

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Expandir y consolidar la oferta de servicios financieros para el sector rural, mediante la reforma de la Financiera rural (ME-0243)	√	√	√	√	√
Incrementar el acceso a financiamiento de pequeñas y medianas empresas exportadoras (ME-0240)	√	√	√		
Promover el desarrollo de instituciones de ahorro y crédito popular (FOMIN)	√	√	√	√	
Profundizar los mercados financieros y ampliar la financiación bancaria al sector privado (ME-0259)	√	√	√		

- 1.35 Los resultados de *expansión de la financiación al sector rural* y de reforma de la Financiera Rural en particular, muestran una tendencia positiva, aún cuando los indicadores de resultados de esta operación contemplan metas para el 2008. El crédito de la banca comercial al sector agropecuario, silvícola y pesquero aumentó de 19.666 en 2004 a 20.968 millones de pesos en 2005, alcanzando 20.142 al mes de junio de 2006. Estos datos revelan una cierta dinámica crediticia en el mercado, aunque sólo representa el 1,6% de la cartera crediticia de la banca comercial. También existe evidencia de que la banca privada está ganando espacio como actor de primer piso al tiempo que Financiera Rural sigue aumentando su volumen de negocio con las uniones de crédito. En cuanto a la

<sup>32</sup> Aunque la contribución del Banco Mundial a esa institución ha sido mayor en montos toda vez que sirvió para financiar infraestructura básica para la prestación de servicios.

situación financiera de la FR, sus indicadores son sólidos y superiores a los de, por ejemplo, Banrural.<sup>33</sup>

- 1.36 Esta evaluación ha encontrado evidencia documental de que el BID, de la mano con el Banco Mundial, ha tenido valor agregado en dos aspectos fundamentales de la reforma: (i) su contribución a facilitar los consensos para la liquidación de Banrural como detonador de proceso y; (ii) una función de direccionamiento del proceso de reformas de Financiera Rural a través de las condicionalidades del préstamo.<sup>34</sup> En el 2002, el BID y el Banco Mundial promovieron un seminario que contó con una amplia representación de los actores políticos claves en el sector. Esto contribuyó a que se alcanzaran algunos consensos políticos y técnicos necesarios para llevar a cabo una reforma estructural en el sector, resultando en la aprobación de las reformas por unanimidad en el Senado.
- 1.37 Los resultados de *acceso a financiamiento por parte de pequeñas y medianas empresas exportadoras* no están disponibles debido a que la operación no empezaba a ejecutarse en el momento de realizar esta evaluación. Como tema de fondo, existen dificultades para avalar la contribución del Banco apoyando a una entidad como Bancomext, teniendo en cuenta su situación financiera y la anunciada perspectiva de su fusión con Nacional Financiera (NAFIN) en el momento de la firma del préstamo debido a su duplicación de funciones. Esta evaluación cuestiona la orientación desde el diseño del programa hacia resultados de profundización de mercado, en vista de que se propone trabajar con una muestra de 300 empresas que ya han utilizado a Bancomext el año anterior y que sus indicadores de seguimiento no contemplan la inclusión de empresas nuevas sin acceso al crédito.
- 1.38 Los resultados del *desarrollo de instituciones de ahorro y crédito popular y de consolidación de Bansefi* promovidos por tres operaciones consecutivas del FOMIN han sido los esperados.<sup>35</sup> Hasta fines del 2005, las Entidades de Ahorro y Crédito Popular (EACP) habían formado 14 federaciones y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) estaba en el proceso de aprobar sus esquemas de supervisión, contribuyendo a la disminución de la informalidad en el sector. Se destaca particularmente el papel de Bansefi como “caja de cajas”, que centraliza

---

<sup>33</sup> Las cifras a junio de 2006 registran un resultado neto de 226 millones de pesos, la institución cuenta con reservas constituidas superiores a las reservas preventivas necesarias y presentan algunos indicadores financieros incluso mejores que los de la BD, tales como un índice de cobertura de la cartera vencida de 232%, un margen financiero ajustado por riesgos respecto a activos productivos (min) de 6,8%, un índice de eficiencia operativa de 3,9% y un roa de 2,2%, aunque otros ligeramente por debajo de ese estándar, como un índice de morosidad del 3,5%, y un roe de 2,2%.

<sup>34</sup> Las condiciones del PBL sí enfrentaron los temas del papel subsidiario del Estado y buscaron darle la mejor solución. La función de primer piso de la FR se justificó política y técnicamente debido a la repentina desaparición de Banrural y a la existencia de un mercado existente y no satisfecho, mencionando claramente que el Programa del Banco plantea reducir el número de distorsiones pero no su completa eliminación. Se preveía también la gradual desaparición de esa función para concentrarse, eventualmente, en funciones de segundo piso. Finalmente, se enfrentó la posible controversia entre tasas de interés subsidiadas y la promoción de la participación de intermediarios privados en áreas rurales, resaltándose el apoyo del Banco para definir el cálculo de las tasas para todos los productos de crédito en función al costo del capital, el costo de operación y administración, y el margen de riesgo.

<sup>35</sup> En 2002, el FOMIN financió la asistencia técnica para el ajuste de 1.000 entidades a la legislación vigente, la transformación tecnológica de Bansefi y el desarrollo de nuevos productos de ahorro. En 2005, financió los pasos previos para la venta de su capital social a los integrantes del Sector de Ahorro y Crédito Popular. En 2006 se apoyó la creación de una AFORE para incorporar a la población desatendida a los servicios de un fondo de retiro.

los sistemas de pagos y obtiene economías de escala en beneficio de sus integrantes (por ejemplo, negociar una menor comisión para las remesas). En términos financieros, Bansefi paso a ser una entidad superavitaria que cuenta con indicadores saludables entre los que se destacan el índice de eficiencia operativa más alta de la Banca de Desarrollo (8,14% en marzo de 2006) y el costo promedio de captación más bajo (2,34%). De los resultados del apoyo del BID y el Banco Mundial a Bansefi, se rescata su impacto sobre la oferta de servicios financieros a sectores de bajos ingresos, muchos de ellos en áreas rurales. La consolidación de la entidad como un agente catalizador de esfuerzos para llegar a poblaciones vulnerables de una manera financieramente sólida y empleando mecanismos del mercado, constituye una aportación de valor por parte de FOMIN para los resultados en este sector.

- 1.39 Los resultados atribuibles a los programas del Banco *para la profundización de los mercados financieros y la ampliación de la financiación bancaria* al sector privado son más cuestionables. Desde la crisis de 1995 se han financiado programas de reformas de política para la recuperación y el desarrollo del sector bancario.<sup>36</sup> El valor agregado del Banco en este programa resulta discutible, toda vez que no se hace más que reconocer el esfuerzo propio de reforma de los países a cambio de lo cual se otorga un crédito de libre disponibilidad. En este caso en particular, las condiciones incluidas definitivamente son importantes para seguir profundizando el sistema financiero mexicano, pero es difícil distinguir algún valor agregado por el Banco para la obtención de tales resultados.

---

<sup>36</sup> En 1995 se aprobó un PBL por US\$ 750 millones para apoyar la recuperación de la crisis de finales de 1994. En el 2000 también se financió una operación sectorial por US\$ 250 millones para seguir apoyando la recuperación y el desarrollo del sector bancario. Recientemente, en agosto de 2005, se aprobó un PBL por US\$ 600 millones para lograr una mayor profundización de los mercados financieros.

programa de *Financiamiento de Vivienda* (ME-0137, US\$505 millones) se suma a un conjunto amplio de iniciativas públicas para mejorar la eficiencia del mercado de la vivienda en México.<sup>37</sup> Como se detalla a continuación, se trata de un programa en que se produce una colusión con programas gubernamentales similares para el que el Banco ha agregado técnicamente valor para una gestión más eficiente del mercado de vivienda, pero no ha agregado valor para desarrollar un mecanismo de financiamiento adaptado a la población de menores ingresos, lo que definía su segmento específico de mercado. Los objetivos del programa sus indicadores y métricas, así como los resultados y sus aportes de valor agregado se resumen a continuación.

Tabla sinóptica de resultados –Vivienda–

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos ME-0137	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Mejorar la eficiencia del sistema financiero formal de vivienda en México	√		√	√	√
Facilitar la expansión del mercado financiero de vivienda a segmentos más pobres de la población <sup>38</sup>	√		√		

Nota: \* Los indicadores y las metas para el segundo objetivo fueron incorporados en el ISDP

- 1.41 En relación con el *funcionamiento eficiente* del mercado de la vivienda, la operación se encontró con un problema fundamental, el de haber entrado en competencia con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), lo que resultó en una reducción de la demanda para este instrumento de préstamo. Sin embargo, el préstamo del BID sirvió para financiar los pasivos contingentes del antiguo Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), de manera consistente con el nuevo instrumento de crédito de la Sociedad Hipotecaria Financiera (SHF - PROSAVI) contribuyendo a mejorar algunos indicadores de eficiencia.<sup>39</sup>
- 1.42 En cuanto al objetivo de *expansión con equidad*, por su diseño original, el préstamo del BID se dirigía, en condiciones de preferencia, a los hogares con menores ingresos. Así, de acuerdo con la operatividad del programa, los beneficiarios con menos de 3.5 salarios mínimos, obtenían subsidios progresivos

<sup>37</sup> Los programas estatales incluyen créditos subsidiados a través de los programas de trabajadores del sector privado y público, como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y Fondo de la Vivienda del Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), ambos gestionados por la Sociedad Hipotecaria Financiera (SHF). Otros programas similares son el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la financiación vía Sociedades Financieras a Objeto limitado (SOFOL). Actualmente, según datos de la Comisión Nacional de Vivienda, el principal actor en el sector de vivienda es INFONAVIT (57% de las nuevas viviendas), seguido de los programas de SHF (12%), FOVISSSTE (11%), SOFOLES (6%) y FONHAPO (5%).

<sup>38</sup> Inicialmente en el PPMR se intentó dar seguimiento a los resultados de eficiencia (extensión en tasas de hipoteca) y resultados de equidad (% de grupos beneficiados por el programa según sus ingresos). Sin embargo, estos datos desaparecen en posteriores PPMR, contabilizando solamente productos (número de viviendas entregadas), totalmente insuficientes para verificar el cumplimiento de los objetivos iniciales del proyecto: eficiencia y equidad.

<sup>39</sup> ME-0137 está compuesto principalmente por un componente de inversión y otro mucho menor de asistencia técnica. Propone alcanzar estos objetivos a través de la consolidación de la reforma del FOVI, una institución financiera hipotecaria de segundo piso, y el financiamiento de subsidios e hipotecas. El ejecutor inicial era BANOBRAS (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos), que fue sustituido por la Sociedad Hipotecaria Financiera (SHF) en 2002.

según ingreso mientras que los beneficiarios con más de 3.5 salarios podrían acceder al crédito pero sin subsidio. Sin embargo, el programa se encontró con un vacío de demanda y la resistencia por parte de los intermediarios a financiar beneficiarios con bajos niveles de ingreso. Esto forzó al cambio en las reglas de operación del programa, incrementándolo a 5 salarios mínimos.<sup>40</sup> De acuerdo con estos resultados, la habilidad de estos mecanismos de financiamiento para ampliar el mercado hacia sectores más pobres, o bien fue sobreestimada en el diseño de la operación, o bien no dispuso de los instrumentos adecuados. Aún cuando la focalización de subsidios a los más pobres fuera, en el origen de la operación, el elemento definitorio del programa, no existe evidencia documental de que el Banco aportara valor analítico sobre factores tales como los costes de transacción y de oportunidad de los oferentes, los riesgos de que las características de la demanda no puedan ser alcanzadas bajo el esquema de incentivos planteado por el proyecto.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Una decisión equivalente fue tomada por el programa paralelo del Banco Mundial que comenzó a financiar el programa FOVI un año antes, con un diagnóstico y componentes similares y que sin embargo al hacer esta modificación hizo explícita su decisión de abandonar el componente de equidad y el objetivo de focalización.

<sup>41</sup> No se ha realizado ninguna evaluación de esta operación. Sin embargo, en 2006, el Banco Mundial evaluó un programa similar (Programa “Tu casa”), utilizando grupos de tratamiento y control. Los autores del estudio señalan que los resultados apuntan a que los beneficiarios viven en mejores viviendas, con materiales de mejor calidad y están más satisfechos con la calidad de su vivienda. Sin embargo, los resultados también muestran que los nuevos vecindarios son sustancialmente peores (peor acceso a servicios, violencia, distancia al trabajo, etc). Por tanto, los subsidios de vivienda tienen un impacto en la calidad de la vivienda, pero este impacto está limitado por el acceso a los servicios.



el período de la Estrategia, el Banco ha aprobado una operación para el *Desarrollo institucional y Sostenibilidad del abastecimiento de agua y Servicios de Saneamiento en Comunidades Rurales II* (ME-0212 por US\$150 millones) que supone la continuación del apoyo del Banco al programa *PROSSAPY* aprobado en 1998 (ME-0150, US\$310 millones).<sup>42</sup> Debido al bajo nivel de desembolso del proyecto aprobado en este período, resulta difícil evaluar sus resultados. Sin embargo, sí es posible analizar los resultados y el valor agregado del Banco para el *PROSSAPY*, así como la coherencia del diseño de su segunda fase aprobada en el 2005. En términos de valor agregado, es importante mencionar la propuesta del Banco de favorecer explícitamente una mejor focalización de los programas para atender a poblaciones con mayores niveles de marginación. Sin embargo, el Banco no ha podido demostrar adicionalidad a través de una modificación del sistema de incentivos de las instituciones involucradas para alterar la aplicación de los recursos para financiamiento de obras de acuerdo con dicha intención.

- 1.44 La siguiente tabla sintetiza los objetivos con sus indicadores y métrica de los préstamos a *PROSSAPY* y los resultados obtenidos con su valor agregado.

Tabla sinóptica de resultados –Agua y Saneamiento–

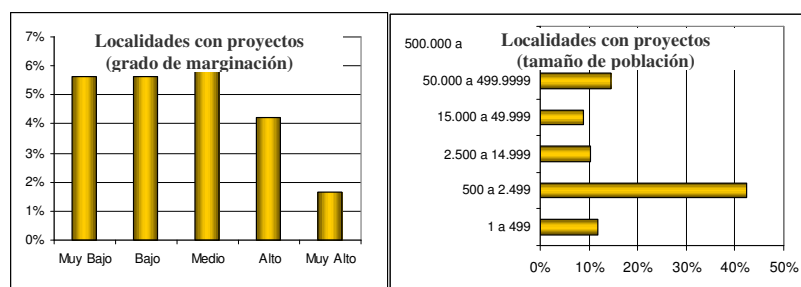
Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
ME-0150, 1998 y ME-0212, 2005					
Mejorar el acceso de agua y servicios de saneamiento en comunidades rurales, priorizando los segmentos marginados de la población rural	√	√		√	
Promover una reforma del sistema de agua y saneamiento rural	√		√		

- 1.45 En relación con la mejora de *acceso de agua y servicios de saneamiento* a las comunidades rurales, hasta la fecha, el Banco no ha realizado un ejercicio riguroso de revisión de sus resultados relacionados con la calidad del servicio, su cobertura y su impacto en los indicadores de salud de la población.<sup>43</sup> Sin embargo, cabe mencionar que estos proyectos presentan un problema de inconsistencia interna en el diseño, poniendo a competir metas de eficiencia del servicio (coste por beneficiario), exigencias de cofinanciamiento y metas de cobertura de servicio en zonas pobres del área rural.
- 1.46 Los resultados del análisis de focalización del primer programa *PROSSAPY* (ME-0150) realizado por OVE utilizando datos de localidad de la Comisión Nacional de Agua (CNA) y el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

<sup>42</sup> Programa para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales administrado por CONAGUA, Comisión Nacional de Agua de México.

<sup>43</sup> Los mecanismos de revisión del Banco (ISDP y PCR) se centran en los productos de expansión física, que fueron mayormente alcanzados. Sin embargo la medición de resultados de calidad del servicio, cobertura y salud relacionados con el objetivo del proyecto no fueron medidos, pese a la disponibilidad de datos de censo del sector agua en México que permiten realizar una evaluación de impacto y un análisis de focalización de este tipo de operaciones.

(INEGI - Censo 2005) se presentan en los gráficos adjuntos. Según la clasificación de marginación del Consejo Nacional de Población (CONAPO), se constató que una baja proporción de localidades de alto y muy alto nivel de marginalización atendidas por el proyecto, dado que sólo un 1,7% y 4,2% de localidades en estas categorías fueron atendidas, respectivamente. En la misma tónica, según el tamaño de la localidad atendida, la proporción de localidades pequeñas atendidas, en donde se concentraría la población con mayores problemas de acceso a servicios básicos, no es predominante. Es destacable la atención a poblaciones con más de 50,000 habitantes e incluso grandes centros de más de 500,000 habitantes. Por tanto, la implementación del préstamo presenta inconsistencias de focalización tanto para la priorización de localidades rurales (y pequeñas) como para la atención de poblaciones marginadas.



- 1.47 OVE realizó también una evaluación del impacto del proyecto a través del análisis del grado de cobertura de agua potable, alcantarillado y saneamiento en comunidades cubiertas por el proyecto respecto a comunidades no cubiertas (hogares con características similares que no recibieron los servicios del préstamo).<sup>44</sup> Según los datos disponibles, el cambio en la cobertura entre 2000 y 2005 es significativo. Las medidas de “necesidades básicas insatisfechas” (NBI), calculadas en 2005 por CONEVAL, y replicadas por OVE en el 2000, muestran una reducción de 6% de hogares sin saneamiento, 18% de hogares sin alcantarillado y 6% de hogares sin agua.<sup>45</sup> En otras palabras, en media década ha habido un avance acelerado en el sector en términos de cobertura. Comparando las municipalidades intervenidas y no intervenidas, las primeras tienen mayores reducciones en NBI que las segundas (casi un punto porcentual en saneamiento y 1,2% en alcantarillado).<sup>46</sup> Por tanto, los resultados de la evaluación de impacto

<sup>44</sup> Es necesario puntualizar que sólo se tuvo acceso a un 10% del censo en 2000, y a las medias de varios hogares y de marginación a nivel municipal en 2005 (producidas por CONEVAL- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). Por esta razón, la estimación de impacto obtenida subestima el *efecto tratamiento promedio* (ATT) debido a que sólo una fracción de las localidades de un municipio fueron tratadas. El parámetro más bien se asemeja a lo que en la literatura de impacto se denomina el *intention to treat* (ITT), que es el impacto promedio del tratamiento sobre un grupo cuando sólo una fracción de éstos sí recibió el tratamiento. Si se utiliza el algoritmo de Bloom et al (2005) para ponderar el ITT por la fracción de localidades tratadas, el parámetro de impacto se incrementa hacia una reducción de 0.14 puntos en el NBI de saneamiento (cambio de 0.011 a 0.140).

<sup>45</sup> Las medidas de NBI fueron las que calcula CONEVAL: NBI sanitario es el % de viviendas particulares habitadas que no disponen de excusado o sanitario; NBI alcantarillado es el % de viviendas particulares habitadas que no disponen de drenaje; NBI agua es el % de viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada de la red pública.

<sup>46</sup> La falta de un impacto específico en agua resulta extraña, ya que la distribución de proyectos favorece, en número y cantidad invertida, este sector. El número de soluciones de agua financiadas varió entre 33% y 60% de la totalidad de proyectos, mientras que las soluciones de alcantarillado y sanitarias variaron entre 10% y 18%, con estudios técnicos financiados variando entre el 20% y el 40%. Es posible que la definición de NBI respecto a agua, que mide la conexión de agua a sistemas públicos en los hogares, sea inadecuada para medir el impacto de proyectos de agua rural. De hecho, la mayoría de proyectos rurales de agua son pequeñas soluciones basadas en pozos, que raramente tienen una conexión completa a las casas, y no son contabilizados en la

realizada por OVE indican que, en abstracción de los problemas de focalización que limitan sus resultados, el programa está teniendo un impacto positivo en aquellas localidades donde sí llega, en el marco de una serie de otros cambios del sector público y privado que están mejorando la cobertura de agua y saneamiento.

- 1.48 Los resultados de *reforma del sistema* no estaban relacionados con actividades específicas financiadas por el primer préstamo ni contaban con una métrica que permitiera evaluar su alcance. De acuerdo con el diseño original propuesto para la reforma, el nivel federal asumiría bajo este esquema un papel regulatorio, mientras que la gestión del sector se deja en manos de los municipios, acompañado de una reestructuración de las tarifas. Esta evaluación no encuentra evidencia de aportación técnica del Banco para analizar las restricciones de economía política de una reforma de esta índole. Para el siguiente período, y debido a la aparente escasa respuesta en la consecución de los objetivos de reforma institucional, se decidió cambiar el enfoque a través de proyectos piloto (principalmente con el préstamo ME-0253). Sin embargo, a la fecha, el nivel de desembolso de esta operación es relativamente bajo y su eventual logro de resultados parece poco probable.

---

medida del NBI. Se hicieron estimaciones con mínimos cuadrados controlando por variables municipales, y con *propensity score*. No hubo diferencias significativas en los parámetros estimados según la metodología.

este ámbito de intervención resulta destacable el número de operaciones de generación de electricidad, en especial de la cartera de la ventanilla del sector privado (PRI) sin garantía soberana con un total de 3 proyectos de generación térmica en México (Bajío ME-0225, Vitro ME-0228 y Monterrey III ME-0229), a los que se añade el programa de eficiencia energética financiado por la ventanilla del sector público. La siguiente tabla sintetiza los objetivos con sus indicadores y métricas de acuerdo con sus documentos de préstamo y los resultados con su aporte de valor agregado.

Tabla sinóptica de resultados –Energía–

Diseño de la Operación				Evaluación OVE	
Objetivos	Ind.	L.B.	Meta	Resultados Obtenidos	Valor Agregado
Ampliar la generación de energía eléctrica para la red nacional o para abastecer a algunas industrias del norte de México (ME-0225; ME-0228; ME-0229).	√	√	√	√	
Reducir el consumo de energía mediante el desarrollo de un mercado para equipos de alta eficiencia (ME-0204).	√	√	√	√	√

Nota: \* La línea de base y las metas de segundo objetivo fueron incorporadas en el ISDP

- 1.50 Los resultados de la cartera de proyectos de generación de energía eléctrica sin garantía soberana para ampliar la *capacidad instalada* y así abastecer a algunas industrias del norte de México, han sido los esperados. En espera de la reforma del sector promovida en la estrategia del Banco, este conjunto de operaciones incurren, sin embargo, en un riesgo de favorecer la posición dominante en el mercado de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), lo que pone en tela de juicio la consistencia interna con este objetivo y en definitiva el valor agregado por el Banco para alcanzarlo. En relación con el impacto ambiental de las plantas de generación térmicas, el PRI ha realizado un análisis de la huella de las emisiones de carbono de proyectos de generación financiados<sup>47</sup> que orienta oportunidades futuras para el monitoreo de las emisiones de gases de efecto invernadero. Los resultados preliminares de este estudio determinan que las emisiones de las térmicas en México se encuentran en el rango típico para plantas de generación que utilizan combustibles limpios (gas natural<sup>48</sup>) y tecnologías mejoradas (ciclo combinado), por lo que presentan buenos ratios de emisión de carbono respecto a la electricidad producida. De esta manera, se considera que estos proyectos mejoran marginalmente la intensidad de carbono de la red mexicana.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Utilizando datos como el contenido de carbono de los combustibles fósiles consumidos y datos de la composición de la red de generación, según la metodología del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC).

<sup>48</sup> Aunque también cabe destacar la reflexión que introduce el Banco Mundial en su análisis del sector energético mexicano y sus implicaciones ambientales referente a la falta de gas natural nacional para abastecer la demanda doméstica si no hay más inversiones al respecto (BM, 2001: p. 131).

<sup>49</sup> Por el momento sólo se ha podido determinar que las emisiones de CO<sub>2</sub> respecto al coste total de los proyectos de la cartera del PRI del BID son comparables a la cartera del EBRD.

- 1.51 Los resultados del programa de programa de eficiencia energética (ME0204, US\$23.4 millones) estribaron en el establecimiento de un sistema de incentivos, financiamiento y desarrollo de empresas de servicios energéticos para fomentar el uso de equipos de alta eficiencia (motores, compresores y lámparas). Pese a la dificultad de establecer el impacto de este proyecto en las necesidades totales de mejora energética en el país, una evaluación realizada por una empresa consultora independiente realza el adelanto en la transformación del mercado de equipos eficientes. En este ámbito, por ejemplo, se destaca la aportación de valor del programa para la aprobación de una Norma Mexicana de eficiencia energética para motores trifásicos de inducción que establece como único tipo de motor eléctrico comercializable los de alta eficiencia. También se midió el ahorro acumulado tanto en consumo como en demanda de electricidad como resultado inmediato del proyecto que arrojó un ahorro acumulado hasta el 31 de octubre de 2004 de 5.274 GWh en consumo y 270 MW en demanda.<sup>50</sup> Además, indirectamente se contribuyó a la reducción de emisiones contaminantes por la energía eléctrica ahorrada como beneficio ambiental de la operación, posibilitando una reducción de emisiones equivalente a 3.8 millones de toneladas de CO<sub>2</sub>.

---

<sup>50</sup> Este ahorro fue considerado en un análisis costo-beneficio entre la inversión global anual para el programa y el precio de la energía eléctrica que se evitó consumir, sentando una línea de base para este tipo de programas innovadores.

## Anexo I: Análisis de seguimiento de conclusiones y recomendaciones del CPE 1990-2000

1. CONCLUSIONES DEL CPE 1990-2000	2001-2006 (*)	§
<b>Relevancia de la programación / Enfoque programático</b>		
<b>Falta de priorización estratégica:</b> Las “prioridades” indicadas en el CP eran tan amplias que ningún proyecto podría ser incompatible.	=	§ 2.14
<b>Baja capacidad de anticipación estratégica:</b> Muchas operaciones de crédito planeadas no se concretaron. Falta de indicación de la ventaja comparativa del Banco en relación con otras instituciones multilaterales.	=	§ 2.13
<b>Limitaciones de enfoque programático:</b> Los proyectos estaban dispersos en varios sectores y tenían numerosos objetivos declarados.	=	§ 2.18
<b>Programación reactiva:</b> El programa del Banco parecía responder pasivamente a la selección de proyectos por el Gobierno	=	§ 2.9
<b>Falta de identificación de un nicho:</b> 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.	=	§ 2.37
<b>Eficiencia y Eficacia</b>		
<b>Baja evaluabilidad.</b> El Banco no reúne información acerca de los progresos en cuanto a productos y resultados de los proyectos. Muy pocos proyectos definieron sus objetivos de desarrollo.	=	§ 2.11
<b>Limitada atribución:</b> 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.	=	§ 2.11
<b>Limitado valor agregado financiero:</b> La ventaja de costo de los intereses de los préstamos del Banco y las fuentes alternativas de financiación es del orden de cero.	∇	§ 2.8
<b>Limitado valor agregado técnico:</b> A nivel de las secretarías sectoriales, el valor neto de los préstamos del Banco, definido como el valor de la transferencia de conocimientos menos el valor del trabajo adicional, es negativo	Δ	Cap. IV
<b>Ejecución de las Operaciones</b>		
<b>Eficiencia en ejecución promedio:</b> Los resultados agregados en cuanto a los desembolsos (tiempo y costo) equivalen prácticamente a la media en el Banco.	Δ	§3.8
<b>Flexibilización de instrumentos y procedimientos:</b> El Banco ha utilizado más préstamos en apoyo de reformas de política y otros instrumentos de inversión que tienen un diseño innovador y se caracterizan por desembolsos más rápidos, y ha flexibilizado los procedimientos de ejecución de los proyectos utilizando supervisión ex post en lugar de ex ante.	Δ	§ 3.4
<b>2. RECOMENDACIONES</b>		
<b>Identificar un nicho de mercado.</b> El Banco 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. Este nicho va a permitir al Banco canalizar efectivamente sus recursos para brindar servicios técnicos aparte de los financieros.	=	§ 2.37
<b>Reforzar la transparencia:</b> Un nicho de mercado hará posible obtener resultados demostrables, la transparencia y la rendición de cuentas harán probable obtenerlos.	=	§ 3.11
<b>Convertir el proceso de programación en un acuerdo con el país orientado a resultados:</b> El Banco debería hacer que los documentos de programación del país constituyan acuerdos encaminados a la obtención de resultados.	=	§ 2.11
<b>Mejorar el diseño de proyectos y la información de seguimiento.</b> Esto redundará en beneficio de la rendición de cuentas. Los proyectos deberían incluir una completa enunciación de sus objetivos, definir los indicadores y las líneas de base e hitos correspondientes.	=	§ 2.12
<b>Favorecer a los pobres en todas las operaciones del Banco.</b> El Banco debe considerar la posibilidad de instituir en sus intervenciones subsiguientes un sesgo demostrable a favor de los pobres, en cualquiera de los sectores que convinieran el Banco y el país.	=	Cap. IV
(*) Leyenda:		
= Continúan siendo plenamente aplicables		
Δ Existe evidencia de mejora, al menos en una de las áreas de programación		
∇ Existe evidencia de empeoramiento		

## Notas Finales

<sup>1</sup> Fuente de datos: OECD Economic Survey (Mexico), septiembre 2007

<sup>2</sup> Moody's, Standard and Poor's, y Fitch IBCA

<sup>3</sup> Se puede ilustrar este punto analizando la correlación entre los indicadores de riesgo-país de México con respecto a otras economías de la región. Tomando como referencia la fecha de la primera promoción de calificación de riesgo a grado de inversión, se observa que el grado de co-movimiento entre el indicador diario de riesgo-país de México con aquellos de países similares decreció notablemente e incluso se hizo negativo en el tiempo, una clara señal de estabilidad y de que la deuda emitida por México comenzó a ser considerada por los mercados como un activo de naturaleza distinta y atractiva frente a las de economías comparables.

Mexico: Correlation coefficients between daily Mexican sovereign risk and those from selected emerging markets. Before and after the upgrade to investment grade in July 2000						
	Argentina	Brazil	Venezuela	Turkey	EMBI+	EMBI+ LatAm
2 years before	82.7%	91.4%	81.5%	84.5%	89.7%	94.3%
1 year before	88.5%	97.5%	65.9%	84.5%	93.4%	97.4%
1 year after	1.5%	1.9%	62.6%	49.8%	46.7%	17.7%
2 years after	-70.0%	6.9%	-11.0%	48.2%	57.5%	15.7%

Source: JP Morgan EMBI+ Indexes. OVE's own calculations

<sup>4</sup> El Banco Mundial calcula en su CAS de 2004 que aún con un crecimiento anual per-cápita de 3,5%, el país no podría cumplir con la Meta de Milenio de reducir su tasa de pobreza extrema a la mitad entre 1990 y 2015, *ceteris paribus*. Para alcanzar esa meta, se necesitaría crecer a un promedio del 5% per-cápita, hecho que no sucede desde la década de 1970.

<sup>5</sup> De acuerdo con el IMF Working Paper WP/05/93 "GDP Growth, Potential Output, and Output Gaps in Mexico", de mayo de 2005, que incluye el análisis cuantitativo hasta 2003, las razones esgrimidas por las que la PTF no se recuperó a pesar de las reformas implantadas son: (i) las reformas fueron incompletas en varios sectores; (ii) aún subsiste cierto grado de represión financiera; y, (iii) la existencia de distorsiones en el mercado laboral.

<sup>6</sup> Si bien el sector petrolero no es tan grande con respecto a la economía como en otros países exportadores de petróleo (las exportaciones petroleras mexicanas alcanzaron el 4,2% con respecto al PIB en 2005 comparado con un rango de 15%-50% en la mayoría de países grandes exportadores de petróleo), su efecto sobre las cuentas fiscales es más importante debido a que el sector petrolero es totalmente público y además la recaudación no-petrolera es relativamente baja. En 2005, los ingresos no-tributarios petroleros (derechos por hidrocarburos) equivalieron a un 61% de los ingresos tributarios no-petroleros del gobierno federal (los que a su vez alcanzaron el 9,7% del PIB). Ese año, los ingresos de PEMEX equivalieron a un 36% de los ingresos totales del sector público y los derechos pagados a un 26%.

<sup>7</sup> Prácticamente, tres cuartas partes de esta reducción se explicarían por la reducción en el impuesto a la gasolina aplicado para proteger a los consumidores contra los mayores precios internacionales, y una cuarta parte se explicaría por la reducción en las tasas del impuesto a la renta en 2004.

<sup>8</sup> De acuerdo al FMI en su revisión del Artículo IV en 2005, se calcula que México y China compiten directamente en alrededor de la mitad de los bienes primarios (*commodities*) que exportan a EE.UU., los cuales representan cerca del 75% de las exportaciones de cada uno de estos países a los EE.UU.

<sup>9</sup> Se estima que el flujo neto anual trabajadores migratorios hacia Estados Unidos se incrementó más de 15 veces, al pasar de 26 mil al año en la década de los años setenta a cerca de 400 mil personas actualmente (CONAPO, 2006), lo que representa una de las tasas más altas de emigración laboral en el mundo. Lo anterior indica que la emigración laboral ha diluido parte de la presión de la oferta en el mercado de trabajo en México. Se estima que de haber permanecido en el mercado de trabajo del país la población que emigró anualmente a los Estados Unidos, la tasa de crecimiento de la fuerza laboral en México hubiese sido 0.7% mayor (OCDE, 2004).

<sup>10</sup> En general, el crecimiento de la productividad laboral en los últimos años -medido con las cifras de la Encuesta Nacional de Empleo- ha sido muy bajo.

<sup>11</sup> Szekeley Miguel *et al.* (2005). *Poniendo a la Pobreza de Ingresos y a la Desigualdad en el Mapa de México*. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública. ITESM. Estados con pobreza elevada: Chiapas, Oaxaca Guerrero, Veracruz, Puebla, Campeche, Yucatán, Hidalgo y San Luis Potosí. Estados con pobreza media: Tabasco, Tlaxcala, Zacatecas, Michoacán, Estado de México, Durango, Nayarit, Querétaro, Guanajuato, Quintana Roo, Sinaloa, Jalisco y Morelos. Estados con pobreza bajo: Baja California, el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California Sur, Chihuahua Colima, Sonora, Tamaulipas, Aguascalientes y Coahuila.

<sup>12</sup> Sedesol. 2006. *Sexto Informe de Labores*. pp. 114.

<sup>13</sup> La relación entre marginación y preferencia electoral se observa también al ordenar los municipios por sus niveles de pobreza. Se observa en este caso una polarización del voto: los municipios más pobres, con índices de pobreza superiores al 30%, dan el margen de voto al principal partido de la oposición. En los municipios con niveles de pobreza entre 10 y 30% no hay una posición dominante de partido, mientras que en municipios con bajos niveles de pobreza el voto suele ser favorable al partido en el gobierno.

<sup>14</sup> La Seguridad Social tiene una cobertura de únicamente el 50% de la población, El Seguro Popular, mecanismo complementario que está en fase de expansión de cobertura, presenta además el desafío de mejorar la calidad de los servicios de salud correspondientes. La ampliación del seguro popular es un paso adelante pero su objetivo de universalizar la cobertura tendría un costo fiscal considerable que se estima en el 0.8% del PIB anual

<sup>15</sup> Por un lado, el programa Progres-Oportunidades lleva más de diez años de operación con el cometido de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Por otro lado, el Seguro Popular de Salud inicia en el 2001 para cubrir riesgos básicos de salud y evitar quiebras de las economías domésticas relacionadas con enfermedades inesperadas.

- <sup>16</sup> Para un análisis detallado sobre estos planteamientos, el Banco publicó el informe: “Has Globalization Deepened Income Inequality in Mexico?”, Borraz, Fernando y Ernesto López Córdoba (2004), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) , que sirvió de base para la nota sectorial sobre Integración y Competitividad, BID, Ernesto López Córdoba 2006.
- <sup>17</sup> Se consideran únicamente los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia sectores comerciables (agricultura, minería y manufacturas). La información sobre la distribución estatal de la IED podría estar sesgada hacia el Distrito Federal si la información reportada se refiere al domicilio fiscal de la empresa que recibe capital externo, y no al de los establecimientos pertenecientes a una empresa que efectivamente reciben tales flujos. Tales problemas tenderían a ser mayores en el sector servicios.
- <sup>18</sup> El Banco suscribió esta vertiente de los postulados del PPP planteando como objetivo esencial de su programa de apoyo a la integración “apoyar el incremento de productividad de los estados del Sur a través de su vinculación con Centroamérica”.
- <sup>19</sup> La falta de rendición de cuentas es una preocupación razonable por ejemplo para los programas de financiación como el FAIS, para pequeñas infraestructuras o el FAEB para educación.
- <sup>20</sup> Por ejemplo en el caso del FAEB, la reforma propone que el incremento de las trasferencias se asigne entre los estados de acuerdo con el número de estudiantes matriculados en las escuelas (y un índice de calidad a ser desarrollado por la SEP)
- <sup>21</sup> Los datos a marzo de 2006 revelan que los créditos a los estados equivalen al 33% del crédito de la banca comercial consolidada, cifra que aumenta al 180% si se trata sólo del sector gubernamental. El sistema cuenta con 710 sucursales y emplea a 6.051 personas. Asimismo, los indicadores financieros de la BD son comparables a los de la banca privada, estimándose para junio de 2006 un índice de morosidad de 2% (comparado con 1,8% de la banca comercial privada), un índice de cobertura de cartera de crédito vencida de 220.4 (versus 229.3) y un índice de capitalización de 16.2 (versus 14.5). Asimismo, las 6 entidades presentan utilidades netas, con un índice de 0,68 respecto del activo (roa) y de 9,32 respecto del capital contable promedio (roe). No obstante, aún presenta un sesgo relativo hacia la financiación del sector público, quien es su principal cliente. En efecto, el sector público captó el 43,2% de la cartera de la BD a sectores no bancarios hacia julio de 2006 (33,2% si se excluye a los gobiernos subnacionales). Este comportamiento se corrobora cuando se analiza el financiamiento interno a las empresas (excluyendo crédito de consumo y viviendas), toda vez que la BD, a fines de 2005, sólo representaba el 2% de las fuentes de financiación empresariales (era el 4,3% a finales de 2001), o un 8,4% si se considera únicamente al crédito bancario.
- <sup>22</sup> La visión del gobierno de México sobre estos aspectos puede encontrarse en el Programa Nacional para el Financiamiento del Desarrollo (Pronafide), donde se señala que la banca de fomento debe promover alternativas de financiamiento con bases sanas para los proyectos que no son apoyados por los mercados de capitales y que por problemas de información, costos de transacción u otras imperfecciones del mercado no son atendidos por la banca comercial, procurando siempre que las intervenciones de la BD sean de segundo piso y no afecten su capital.
- <sup>23</sup> Tras la retirada de las instituciones financieras privadas del mercado de la vivienda en 1994, se ha propiciado un avance sustancial en la eficiencia de la operación del mercado de la vivienda en México, pero la extensión del mercado a familias de menores ingresos sigue constituyendo un reto pendiente
- <sup>24</sup> Según el informe “Situación del medio ambiente en México 2005” (SEMARNAT), la cobertura de agua potable a nivel nacional pasó del 87,8% en el 2000, al 89,4% en 2003 (superior a la media estimada para América Latina y el Caribe que se sitúa entorno al 85% según datos del PNUMA).
- <sup>25</sup> Se estima que unas 6,8 millones de personas en comunidades rurales no cuentan con sistemas de abastecimiento de agua potable y 10 millones no disponen de formas adecuadas de saneamiento, según Agua potable y saneamiento: en busca de mayor cobertura, eficiencia, equidad y sostenibilidad. Nota de Política – BID, Septiembre 2006
- <sup>26</sup> Objetivos definidos en el Anexo I: tabla de resultados del documento: México. Documento de País (CP-1305)
- <sup>27</sup> Definida como la diferencia entre la tasa de ahorro nacional bruto y la tasa bruta de inversión, como tasa de formación bruta de capital fijo.
- <sup>28</sup> Este hecho, junto con un manejo prudencial de su política económica, permitió a México contar con mecanismos de amortiguación financiera en tiempos de crisis. De hecho, la recesión mexicana del 2000 puede considerarse, tanto en duración como en intensidad, cómo la desaceleración económica más benigna en décadas, dando cuenta de la efectividad de los nuevos mecanismos de acceso de liquidez en momentos de crisis.
- <sup>29</sup> Comparada con el análisis del RE-309 (Informe sobre la evaluabilidad de las estrategias de país) el índice de evaluabilidad de la estrategia de México esta por debajo de la media (0.18).

CP	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	Media	Mexico
Evaluability Index	0.05	0.08	0.08	0.01	0.41	0.41	0.21	0.31	0.11	0.08	0.18	0.18	0.16

Fuente: RE-309

- <sup>30</sup> La muestra de CPEs arroja un índice de anticipación con mediana de 42% en número y del 58% en monto.
- <sup>31</sup> § 4.8 del documento: México. Documento de País (CP-1305)
- <sup>32</sup> Estos tres programas son los únicos de la cartera que formaron parte del Sistema instituido por la Presidencia de la República para el Seguimiento de las Metas Presidenciales
- <sup>33</sup> § 4.9 y 4.10 del documento: México. Documento de País (CP-1305)
- <sup>34</sup> En el 2000 el Banco Mundial (Mexico: A Comprehensive Development Agenda for The New Era) consideraba cuatro aspectos: proteger a los grupos vulnerables, proporcionarles insumos para aumentar su productividad, eliminar distorsiones en el mercado laboral y estimular la migración del sector informal al formal, y ser sensibles a grupos específicos como mujeres e indígenas.
- <sup>35</sup> § 4.14 del documento: México. Documento de País (CP-1305)
- <sup>36</sup> El PPP propone un marco de ocho iniciativas, entre las que destaca la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible, basada en los principios del Corredor Biológico Mesoamericano y las prioridades ambientales del Plan Ambiental de la Región Centroamericana.
- <sup>37</sup> § 4.15 al § 4.18 del documento: México. Documento de País (CP-1305)
- <sup>38</sup> 4.19 del documento: México. Documento de País (CP-1305)
- <sup>39</sup> Sin embargo, solo propone como indicador de resultado la captación de crédito del sector privado.



- <sup>40</sup> La visión del gobierno puede encontrarse en el Pronafide, donde se señala que la banca de fomento debe promover alternativas de financiamiento con bases sanas para los proyectos que no son apoyados por los mercados de capitales y que por problemas de información, costos de transacción u otras imperfecciones del mercado no son atendidos por la banca comercial, procurando siempre que las intervenciones de la BD sean de segundo piso y no afecten su capital.
- <sup>41</sup> § 4.22 del documento: México. Documento de País (CP-1305)
- <sup>42</sup> Aumento General de Recursos de 1994.
- <sup>43</sup> Este enfoque está bastante alejado al resaltado por el Banco Mundial en 2001 y su Estrategia para México que asume que “los objetivos de otros temas [sectoriales] no podrán ser alcanzados con éxito si la sostenibilidad ambiental no es tomada en cuenta en la agenda de desarrollo” (BM, 2001: p. 117). Por ello, el Banco Mundial propone integrar la protección ambiental y el desarrollo económico, superando el enfoque sectorial y aislado de los temas ambientales para promover un cierto equilibrio entre crecimiento económico, reducción de la pobreza y protección del medio ambiente como base para alcanzar el Desarrollo Sostenible.
- <sup>44</sup> Como referencias de la práctica, el capítulo V de esta evaluación aísla la contribución técnica del Banco a la obtención de mejores resultados de los programas en los casos en que ésta se ha dado
- <sup>45</sup> De hecho, los trabajos de asesoría técnica y analítica (*Analytical and Advisory Work*) del Banco Mundial pasan de la elaboración de 3 reportes entre 1990 y el 2000 a la elaboración de 20 reportes entre el 2001-2007. Estos incluyen 8 reportes económicos (en las áreas de transparencia fiscal, protección social, gasto público a nivel federal y subnacional), 7 informes sectoriales (en las áreas de servicios financieros, democracia, educación, y competitividad), 4 informes de desarrollo sostenible (eficiencia energética, energía renovable y manejo forestal) y el Country Financial Assessment.
- <sup>46</sup> Definición del Diccionario de Economía y Finanzas, XIII Edición, Ramón Tamames. Alianza Editorial, 2006
- <sup>47</sup> En el área social, los PNF se distribuyen de la siguiente forma: 2 evaluaciones del Programa PROGRESA (RES-SDS), 1 Evaluación del Programa de Pequeños Proyectos (SDS), 1 Evaluación de OVE sobre los beneficios para los pueblos indígenas, 2 estudios de Empleo y Mercado de trabajo, (SDS-RES) y un Diálogo Regional de Inclusión Social (SDS).
- <sup>48</sup> En el área de Integración, se financiaron 4 estudios relacionados con NAFTA y dos sobre Desigualdad, todos realizados por el Departamento de Integración.
- <sup>49</sup> Estos tiempos de preparación son similares a los de Colombia o Brasil, el doble de Perú y el triple de Argentina.
- <sup>50</sup> Por instrumento, 14 meses los préstamos inversión, 12 los multifase y 8 los de apoyo a las finanzas públicas. En este caso también es importante mencionar que en el caso de los multifase, a diferencia de que lo que se esperaba, las segundas fases tienen más demora que las primeras.
- <sup>51</sup> El Sistema de Metas Presidenciales, estableció un sistema de seguimiento continuo de los resultados de los programas designados como prioritarios por la Presidencia de la República para cada una de la Secretarías directamente involucradas, para el período de gobierno 2001-2006.
- <sup>52</sup> Los arreglos administrativos acordados para este programa de inversión con el Gobierno de México otorgan además a este último la responsabilidad de supervisión fiduciaria ex ante, lo que como vimos en el capítulo III de este informe se ha traducido en un desempeño comparativo positivo y en una reducción de los costos de transacción vinculados a la ejecución de los programas. En México, el agente financiero –en este caso Nacional Financiera- asume responsabilidades
- <sup>53</sup> El anexo 1 recoge un resumen de las principales evaluaciones analizadas para el análisis de resultados que presentamos en esta sección
- <sup>54</sup> Eficiencia Redistributiva de los Programas contra la Pobreza en México, CIDE, noviembre del 2005
- <sup>55</sup> Presidencia de la República, 2006
- <sup>56</sup> CIDE 2005, obra citada
- <sup>57</sup> Por definición, el “error de inclusión” implica una pérdida de recursos disponibles para los beneficiarios pobres que, al agregarse a otros costos de los programas que finalmente llegan a la población más pobre, son un elemento clave del cálculo de eficiencia del gasto. En el caso de *Oportunidades* por cada punto porcentual que se reduce el “error de inclusión” vendrían a reducirse pérdidas fiscales por valor de US\$ 30 millones por año.
- <sup>58</sup> Las evaluaciones más recientes señalan una reducción del número de personas que viven bajo la línea de pobreza extrema del 16% en zonas rurales y algo menor en zonas urbanas. Ver Cortes, Solís y Banegas (2006)
- <sup>59</sup> El impacto sobre el consumo es de más de un 10%, particularmente de alimentos. Ver Angelucci, Attanasio y Shaw (2004) y Angelucci y De Giorgi (2006)
- <sup>60</sup> Basado en datos de las encuestas de hogares para el 2002, 2004 y 2006. Pobreza (ingreso neto per capita mensual - deflactado a Agosto de cada año) Urbano: Localidades con 15,000 o más habitantes. Es la definición utilizada para el cálculo de pobreza.
- <sup>61</sup> Berhman, Sengupta y Todd (2005)
- <sup>62</sup> Gertler, Martínez y Rubio (2005)
- <sup>63</sup> Angelucci (2005), Rubalcava y Teruel (2005)
- <sup>64</sup> Davis, Handa y Soto (2001) y Davila y Levy (2003)
- <sup>65</sup> Ver Levy y Rodríguez (2005); Levy (2006)
- <sup>66</sup> Ver CIDE (2005), obra citada
- <sup>67</sup> Basado en datos de las encuestas de hogares para el 2002, 2004 y 2006. Pobreza (ingreso neto per capita mensual - deflactado a Agosto de cada año) Rural: Localidades con menos de 15,000 habitantes.
- <sup>68</sup> Si por una parte sólo el 11.4% de los beneficiarios de Procampo participan de esta modalidad, por otra, se han percibido menores beneficios a los esperados en cuanto a la reconversión productiva y diversificación de los cultivos. Tampoco se encontró una incidencia importante en materia de empleo ni de exportaciones. Finalmente, como era de esperar, englobando todos los beneficios potenciales del programa en un índice de impacto, es clara la relación creciente y positiva entre el número de hectáreas que posee un beneficiario, con el índice de impacto del programa en materia de producción; e inversamente proporcional con el índice de acceso a mercados financieros.
- <sup>69</sup> El requisito de limitar los recursos para los pagos y becas a Figuras Educativas (FE) tuvo consecuencias negativas para el programa. Prueba de estas fallas de diseño son la reasignación de recursos que se ha dado hacia el pago a las FE, y el retraso en el desembolso, que ha llevado la ejecución al límite de 5 años: a) En el 2004 se reasignaron los 24 millones de dólares de

imprevistos al rubro de subsidios y transferencias a las FE, aumentando dicho monto del 54% al 65% del monto total del préstamo; b) En el 2005 se pasaron 2.1 millones de dólares del rubro de FIV dentro de Costos Financieros al rubro de imprevistos; c) En el 2006 los 2.1 millones de dólares de imprevistos, junto con los 720 mil dólares de auditoría, 511 mil de evaluación, 11.4 millones para fortalecimiento institucional (69% del presupuesto original) y 24 millones de para gastos no recurrentes del componente de educación comunitaria rural —un total de 36.8 millones de dólares— fueron transferidos al rubro de subsidios y transferencias a las FE, llegando así a US\$174 millones, 83% del presupuesto del programa. Si bien estos ajustes muestran flexibilidad del Banco para facilitar la ejecución, también reflejan un diseño poco realista y poco adaptado a las necesidades de la CONAFE.

<sup>70</sup> El documento de préstamo presenta una serie de metas de cobertura. Al final de la fase I, la tasas de cobertura para cada nivel educativo aumentan en 21% para preescolar, 5% para primaria y 45% para atención al rezago (en la misión de administración de junio/julio del 2004 se replantearon las metas, pasando a 33%, -7%, 249%). Esta variación en las metas denota falta de planeación, pues la razón esgrimida (baja en la población de 5 a 14 años) es una característica secular.

<sup>71</sup> El proyecto tiene como indicador de calidad de la educación impartida en su marco lógico, la mejora de los resultados en pruebas estandarizadas de la SEP para alumnos CONAFE de primaria en 7% al final de la Fase I. Según el ISDP, en noviembre 2005, se publicó información para dar cuenta del logro educativo en la Primaria de Cursos Comunitarios del CONAFE. En dicho informe se da cuenta de los resultados comparables entre los años 2000-2005, relacionados con la comprensión lectora y matemáticas en niños de 6o grado de primaria, en el caso del CONAFE equivale a estudiantes del III nivel. La media nacional en comprensión lectora de niños de 6o de primaria de cursos comunitarios en el 2000 fue de 467.70 puntos y en el 2005 de 471.93, lo cual significó un avance de 4.23 puntos. En matemáticas la media nacional del año 2000 fue de 466.70 y el 2005 de 470.43 lo que indica un aumento de 3.72 puntos. Sin embargo, la conclusión del estudio es distinta: En el caso de Comprensión Lectora, “Los mayores cambios significativos de las escuelas primarias se observan en las escuelas privadas, seguidas de las indígenas, públicas urbanas y públicas rurales. Por su parte, en los cursos comunitarios no se observaron cambios significativos en estos cinco años.” En el caso de matemáticas, el reporte concluye que “Los mayores cambios significativos de las escuelas primarias se observan en las escuelas privadas, seguidas de las indígenas y públicas urbanas. Por su parte, en los cursos comunitarios ni en las escuelas rurales se observaron cambios significativos en ese lapso.”

<sup>72</sup> Por ejemplo, de los recursos presupuestados para el pase la SHCP acabo aprobando en los años 2002, 2003 y 2004 únicamente un 77%, 59% y 55% respectivamente

<sup>73</sup> El Marco Lógico del proyecto consideraba medir la reducción en 20% el costo de contratación para los empleadores y el periodo de búsqueda de empleo para el desempleado. Sin embargo, en el marco de las evaluaciones realizadas en la Fase I, sólo se dispone de estimaciones sobre el tiempo de búsqueda de empleo. Véase OVE (2006), *Impact Evaluation of Job Training in Mexico*

<sup>74</sup> Los resultados del programa previo financiado por el Banco Mundial fueron insatisfactorios. El Informe de Finalización de ejecución (IFE) del Banco Mundial es más negativo sobre el PMTYC. Si bien ese informe fue publicado quince días después de la aprobación del 2004, el documento de proyecto menciona que el BID participó en la última misión de administración del proyecto del Banco Mundial. En primera instancia, las críticas del IFE al diseño son aplicables al diseño del programa del Banco, en el sentido que la falta de un diagnóstico sólido sobre la pertinencia y factibilidad del programa —la demanda por capacitación de las empresas, el compromiso del sector privado con este sistema, la factibilidad de la modernización de la educación media superior técnica por medio de la adopción de estos sistemas— y sobre las capacidades institucionales para la ejecución. Esto es más importante considerando la complejidad institucional intrínseca del proyecto. La última misión de administración del PMTYC no tuvo acceso a estudios claves que tendrían información indispensable sobre los impactos y el desempeño del sistema de competencias laborales. Estos estudios no fueron generados por el BID en la etapa de diseño, sino son parte del programa. Así, se procedió sin bases sólidas.

<sup>75</sup> OVE está preparando en 2007 una evaluación del PPP tomando en consideración el conjunto de programas financiados en el marco de Esta iniciativa.

<sup>76</sup> The Bank's primary support and role in decentralization has been through Banobras. The Bank has had three operations in the past few years. The first operation was in 1999 and consisted of an investment component as well as a fast disbursing component. The fast-disbursing portion included measures to reform Banobras, ranging from credit policies to human resources. The investment component was intended for finance sub-national projects, but it too contained provisions to strengthen financial and administrative management in sub-national governments, particularly related to the implementation of the newly created ramo 33. Regarding the investment component, there are no specific indicators identified.

<sup>77</sup> Si bien se alcanzaron las metas en términos de cobertura de municipios, no se lograron las metas de focalización de recursos en aquellos municipios con altos niveles de marginalidad como estaba previsto en el documento de préstamo. Según el Informe Anual de Banobras, en el 2005, la institución atendió a 531 municipios (un récord para la institución), lo que muestra un cierto nivel de desarrollo y de solvencia financiera. Las autoridades admiten que, pese a ser ésta una cifra récord para la institución, alrededor de 1.600 municipios quedan sin alternativas viables de financiación.

<sup>78</sup> Si bien no recae en el período considerado por esta evaluación, a mediados del 2007, la ventanilla del sector privado aprueba la primera operación del BID en el sector (ME-L1015), una garantía parcial de crédito para la concesión de Autopistas del estado de Guadalajara por US\$400 millones que representa un repunte de la cartera del sector privado en México.

<sup>79</sup> Aunque la contribución del Banco Mundial a esa institución ha sido mayor en montos toda vez que sirvió para financiar infraestructura básica para la prestación de servicios.

<sup>80</sup> Las cifras a junio de 2006 registran un resultado neto de 226 millones de pesos, la institución cuenta con reservas constituidas superiores a las reservas preventivas necesarias y presentan algunos indicadores financieros incluso mejores que los de la BD, tales como un índice de cobertura de la cartera vencida de 232%, un margen financiero ajustado por riesgos respecto a activos productivos (min) de 6,8%, un índice de eficiencia operativa de 3,9% y un roa de 2,2%, aunque otros ligeramente por debajo de ese estándar, como un índice de morosidad del 3,5%, y un roe de 2,2%.

<sup>81</sup> Las condiciones del PBL sí enfrentaron los temas del papel subsidiario del Estado y buscaron darle la mejor solución. La función de primer piso de la FR se justificó política y técnicamente debido a la repentina desaparición de Banrural y a la existencia de un mercado existente y no satisfecho, mencionando claramente que el Programa del Banco plantea reducir el número de distorsiones pero no su completa eliminación. Se preveía también la gradual desaparición de esa función para concentrarse, eventualmente, en

- funciones de segundo piso. Finalmente, se enfrentó la posible controversia entre tasas de interés subsidiadas y la promoción de la participación de intermediarios privados en áreas rurales, resaltándose el apoyo del Banco para definir el cálculo de las tasas para todos los productos de crédito en función al costo del capital, el costo de operación y administración, y el margen de riesgo.
- <sup>82</sup> En 2002, el FOMIN financió la asistencia técnica para el ajuste de 1.000 entidades a la legislación vigente, la transformación tecnológica de Bansefi y el desarrollo de nuevos productos de ahorro. En 2005, financió los pasos previos para la venta de su capital social a los integrantes del Sector de Ahorro y Crédito Popular. En 2006 se apoyó la creación de una AFORE para incorporar a la población desatendida a los servicios de un fondo de retiro.
- <sup>83</sup> En 1995 se aprobó un PBL por US\$ 750 millones para apoyar la recuperación de la crisis de finales de 1994. En el 2000 también se financió una operación sectorial por US\$ 250 millones para seguir apoyando la recuperación y el desarrollo del sector bancario. Recientemente, en agosto de 2005, se aprobó un PBL por US\$ 600 millones para lograr una mayor profundización de los mercados financieros.
- <sup>84</sup> Los programas estatales incluyen créditos subsidiados a través de los programas de trabajadores del sector privado y público, como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) y Fondo de la Vivienda del Instituto del Seguro Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), ambos gestionados por la Sociedad Hipotecaria Financiera (SFH). Otros programas similares son el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la financiación vía Sociedades Financieras a Objeto limitado (SOFOLES). Actualmente, según datos de la Comisión Nacional de Vivienda, el principal actor en el sector de vivienda es INFONAVIT (57% de las nuevas viviendas), seguido de los programas de SHF (12%), FOVISSSTE (11%), SOFOLES (6%) y FONHAPO (5%).
- <sup>85</sup> Inicialmente en el PPMR se intentó dar seguimiento a los resultados de eficiencia (extensión en tasas de hipoteca) y resultados de equidad (% de grupos beneficiados por el programa según sus ingresos). Sin embargo, estos datos desaparecen en posteriores PPMR, contabilizando solamente productos (número de viviendas entregadas), totalmente insuficientes para verificar el cumplimiento de los objetivos iniciales del proyecto: eficiencia y equidad.
- <sup>86</sup> ME-0137 está compuesto principalmente por un componente de inversión y otro mucho menor de asistencia técnica. Propone alcanzar estos objetivos a través de la consolidación de la reforma del FOVI, una institución financiera hipotecaria de segundo piso, y el financiamiento de subsidios e hipotecas. El ejecutor inicial era BANOBRAS (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos), que fue sustituido por la Sociedad Hipotecaria Financiera (SFH) en 2002.
- <sup>87</sup> No se ha realizado ninguna evaluación de esta operación. Sin embargo, en 2006, el Banco Mundial evaluó un programa similar (Programa “Tu casa”), utilizando grupos de tratamiento y control. Los autores del estudio señalan que los resultados apuntan a que los beneficiarios viven en mejores viviendas, con materiales de mejor calidad y están más satisfechos con la calidad de su vivienda. Sin embargo, los resultados también muestran que los nuevos vecindarios son sustancialmente peores (peor acceso a servicios, violencia, distancia al trabajo, etc). Por tanto, los subsidios de vivienda tienen un impacto en la calidad de la vivienda, pero este impacto está limitado por el acceso a los servicios.
- <sup>88</sup> Programa para la sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales administrado por CONAGUA, Comisión Nacional de Agua de México.
- <sup>89</sup> Es necesario puntualizar que sólo se tuvo acceso a un 10% del censo en 2000, y a las medias de varios hogares y de marginación a nivel municipal en 2005 (producidas por CONEVAL- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social). Por esta razón, la estimación de impacto obtenida subestima el *efecto tratamiento promedio* (ATT) debido a que sólo una fracción de las localidades de un municipio fueron tratadas. El parámetro más bien se asemeja a lo que en la literatura de impacto se denomina el *intention to treat* (ITT), que es el impacto promedio del tratamiento sobre un grupo cuando sólo una fracción de éstos sí recibió el tratamiento. Si se utiliza el algoritmo de Bloom et al (2005) para ponderar el ITT por la fracción de localidades tratadas, el parámetro de impacto se incrementa hacia una reducción de 0.14 puntos en el NBI de saneamiento (cambio de 0.011 a 0.140).
- <sup>90</sup> Utilizando datos como el contenido de carbono de los combustibles fósiles consumidos y datos de la composición de la red de generación, según la metodología del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (PICC).
- <sup>91</sup> Por el momento sólo se ha podido determinar que las emisiones de CO<sub>2</sub> respecto al coste total de los proyectos de la cartera del PRI del BID son comparables a la cartera del EBRD.
- <sup>92</sup> Este ahorro fue considerado en un análisis costo-beneficio entre la inversión global anual para el programa y el precio de la energía eléctrica que se evitó consumir, sentando una línea de base para este tipo de programas innovadores.