



Evaluación de Programa País

México

2013-2018

Copyright © [2019] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2019**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-536-1
Jun. 2019

Evaluación del Programa de País
México
2013-2018

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	v
Reconocimientos	vii
Siglas y Abreviaturas	vii
Resumen ejecutivo	ix
Contexto del país y desafíos de desarrollo	xvii
El Programa 2013-2018 del Banco	08
A. Relevancia.....	10
B. Costos y tiempos del programa.....	27
Efectividad del Programa del Banco	32
A. Productividad.....	33
B. Desarrollo social (protección social, salud y educación).....	37
C. Desarrollo regional y energía	39
D. Otras áreas de apoyo	43
E. Sostenibilidad	44
Conclusiones y recomendaciones	48
Referencias	54

Anexo I:	Tablas y figuras adicionales (disponible solo en inglés)
Anexo II:	Gestión pública
Anexo III:	Mercados laborales
Anexo IV:	Desarrollo urbano
Anexo V:	Desarrollo rural
Anexo VI:	Salud (disponible solo en inglés)
Anexo VII:	Educación (disponible solo en inglés)
Anexo VIII:	Protección social
Anexo IX:	Energía
Anexo X:	Cambio climático
Anexo XI:	Competitividad empresarial
Anexo XII:	Sector financiero (resumen) (disponible solo en inglés)

Prefacio

En el marco de su plan anual de trabajo 2019, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE, por sus siglas en inglés) ha preparado la evaluación del programa de país del Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID)¹ con México durante los años 2013 a 2018. De acuerdo con el protocolo del Banco para las evaluaciones de los programas de país (CPE, por sus siglas en inglés) (RE-348-3), el objetivo principal de esta evaluación es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco en el país que sea creíble y útil, y que facilite la incorporación de lecciones y recomendaciones que puedan emplearse para mejorar la efectividad en el desarrollo de la estrategia general del Banco y su programa de asistencia al país”. Esta CPE se elaboró durante 2018 y la primera mitad de 2019, de manera que informe oportunamente al proceso de elaboración de la nueva estrategia del Banco con el país (EBP), cuya culminación se espera en el segundo semestre de 2019. El CPE evalúa la asistencia brindada por el Banco al país, en particular la relevancia financiera y no financiera de la EBP y el programa de país, así como la ejecución, efectividad, eficiencia y sostenibilidad del programa.

Esta es la cuarta evaluación independiente del programa de país del Banco con México. Los tres CPE previos cubrieron períodos de crisis económicas y las recuperaciones subsiguientes. El primero (RE-259-3) tuvo lugar de 1990 a 2000, un período de transformación de México con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, seguido por la crisis económica y del peso conocida como “efecto tequila”; el segundo (RE-339) cubre el período de 2001 a 2006, al inicio del cual se dio la crisis de las “dot-com” en los Estados Unidos y su contagio hacia México, y el tercero (RE-424-1) va de 2007 a 2011, período marcado por una profunda recesión causada por la crisis hipotecaria de las “subprime” en los Estados Unidos. El período de la presente evaluación (2013 a 2018), el primero en mostrar un crecimiento económico positivo, aunque modesto, a lo largo de todo el periodo, incluyó la introducción de amplias reformas estructurales. Este CPE es, además, el primero en el caso mexicano que cubre operaciones de la antigua Corporación Interamericana de Inversiones (CII), ya que el mandato de supervisión de la OVE se amplió a la IIC (hoy BID Invest) desde la consolidación de las ventanas sin garantía soberana (SGS) del Grupo BID en 2016 (AG-9/15).

1 En el presente documento, Grupo BID se refiere al BID y a BID Invest.

Reconocimientos

Este documento fue elaborado por un equipo integrado por Ulrike Haarsager (líder del equipo), Pablo Alonso, César Bouillon, Verónica González Díez, Monika Huppi, Juan Felipe García, Regina Legarreta, Rasec Niembro, Astrid Pineda, Joaquín Rey, Melanie Putic y los consultores externos Sergio Campillo, Ulises García (ARMAR Infraestructura) y Ricardo Vargas del Valle bajo la supervisión general de Ivory Yong-Protzel (Directora de OVE).

Siglas y Abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
APP	Asociación pública-privada
BANCOMEXT	Banco Nacional de Comercio Exterior
BANJERCITO	Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
BANSEFI	Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros
BND	Banca nacional de desarrollo/Bancos nacionales de desarrollo
CCLIP	Línea de crédito condicional para proyectos de inversión (por sus siglas en inglés)
CII	Corporación Interamericana de Inversiones (ahora BID Invest)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
CPD	Documento de Programa de País
CPE	Evaluación del programa de país, por sus siglas en inglés
CT	Cooperación Técnica
EBP	Estrategia del Grupo BID con el país
EE	Eficiencia energética
FFS	Servicios de consultoría remunerados (por sus siglas en inglés)
FIRA	Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura
FND	Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones (ahora BID Lab)
FPT	Productividad total de los factores
GBID	Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo
GS	Garantía soberana
ICES	Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles

IF	Intermediarios financieros
MICI	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación
MiPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
NAFIN	Nacional Financiera
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OMJ	Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo basados en políticas, por sus siglas en inglés
PBP	Préstamo de apoyo a reformas de políticas programáticos (por sus siglas en inglés)
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PI	Préstamo de inversión
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPA	Paridad del poder adquisitivo
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PROFORHCOM	Programa de Formación de Recursos Humanos Basados en Competencias
PROSSAPYS	Programa para la Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en Comunidades Rurales
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RNB	Renta nacional bruta
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SGS	Sin garantía soberana
SHF	Sociedad Hipotecaria Federal
SMSXXI	Fondo Siglo XXI
SP	Seguro Publico
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior, por sus siglas en inglés
TLCAN	Tratado de libre comercio de América del Norte
XSR	Informe ampliado de supervisión (por sus siglas en ingles)

Resumen ejecutivo

Contexto

México es la segunda economía más grande de América Latina y el Caribe (ALC) y la décima quinta del mundo. Su producto interno bruto per cápita, superior al promedio de ALC, lo sitúa entre los países de ingreso medio-alto, ocupando el sexto lugar entre los países prestatarios miembros del BID. En la composición de su economía predominan los servicios, seguidos por la industria, (incluida la energética), y la agricultura. México es uno de los pocos países de ALC que ha conseguido exitosamente diversificar su comercio, y como sus exportaciones se dirigen en su mayoría a los Estados Unidos, la economía mexicana muestra una alta dependencia de su principal socio comercial.

Mientras que México experimentó un crecimiento económico positivo durante el período de evaluación, el país sigue enfrentando desafíos de desarrollo. En años recientes, el crecimiento económico de México ha sido demasiado modesto para alcanzar aumentos significativos en el ingreso per cápita. La mejora en la recaudación de impuestos y otras reformas fiscales han ayudado a detener el aumento del déficit fiscal y la deuda del sector público, pero persisten desafíos estructurales, como la informalidad de la economía y el bajo crecimiento de la productividad. Si bien México ha avanzado en años recientes, sigue siendo un país desigual en términos de oportunidades y resultados socioeconómicos. El sector financiero mexicano es sólido y está bien capitalizado, pero, al mismo tiempo, no provee suficiente acceso al financiamiento para empresas pequeñas. Además, altos niveles de violencia y de corrupción siguen afectando al país.

El período de la evaluación se vio marcado por la introducción de reformas estructurales de gran calado. La necesidad de reformas fue impulsada por problemas de largo aliento que se tornaron cada vez mayores en diversas áreas. En concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y su objetivo general de “alcanzar el máximo potencial de México”, las reformas buscaron, entre otras iniciativas, disminuir los costos y mejorar los servicios en el sector energético, las telecomunicaciones y el sector financiero; fortalecer las finanzas públicas a nivel federal y subnacional, mejorar la calidad y los resultados de la educación, e incrementar la flexibilidad del mercado laboral.

El programa del Banco

La EBP del Grupo BID (GBID) se alineó al PND de México. La estrategia de país 2013-2018 (GN-2749) propuso trabajar hacia nueve objetivos estratégicos de acuerdo con tres pilares fundamentales: productividad, desarrollo social y desarrollo regional (Tabla i.1). Además, la EBP identificó los sectores de energía, educación y seguridad ciudadana como áreas de diálogo, y delineó varias áreas de acción transversal: género, diversidad e integración. Si bien la EBP correctamente identifica importantes disparidades regionales en cuanto a oportunidades y resultados, no llegó a delinear un enfoque explícito hacia los estados más pobres de México.

Tabla i.1. Matriz de resultados de los objetivos estratégicos de la EBP 2013-2018

Temas prioritarios	Sectores	Objetivos estratégicos del Grupo BID
Productividad	Gestión pública	Apoyar el fortalecimiento de la gestión pública a nivel federal y subnacional.
	Sistema financiero	Incrementar el nivel de financiamiento a la economía real.
	Mercados laborales	Promover una mejor inserción laboral.
	Competitividad empresarial	Apoyar el desarrollo de un sistema logístico y de telecomunicaciones y el impulso a la innovación y el emprendimiento.
Desarrollo Social	Protección social	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación.
	Salud	Fortalecer e integrar las acciones de promoción de la salud, y prevención y control de enfermedades y hacer efectivo el acceso universal a los servicios de salud.
Desarrollo Regional	Desarrollo urbano	Promover el crecimiento ordenado, seguro y sustentable de las ciudades.
	Desarrollo rural	Aumentar la productividad en el sector agrícola y mejorar la cobertura de servicios de agua para la población rural.
	Cambio climático	Apoyar la implementación e instrumentación de la política nacional de cambio climático impulsando acciones de adaptación con un enfoque de largo plazo.

Fuente: GN-2749 Estrategia de País con México, 2013-2018.

El período de evaluación se caracterizó por el uso a gran escala de los préstamos con garantía soberana para el apoyo a las reformas de política y para canalizar recursos a través de los bancos nacionales de desarrollo (BND). Entre 2013 y 2018, el BID y BID Invest aprobaron un total de US\$13.000 millones a través de 218 nuevas operaciones de financiamiento con garantía soberana (GS) y sin garantía soberana (SGS), y operaciones de cooperación técnica (CT). Del monto total de préstamos GS aprobados entre 2013 y 2018, 42% corresponden a préstamos basados en políticas,

mientras que el financiamiento para los BND representa 25% del monto total aprobado. De los tres pilares incluidos en la EBP, productividad y desarrollo regional fueron los mayores receptores de financiamiento. Un número relativamente limitado de operaciones incluyeron aspectos de género, integración o diversidad.

Las operaciones del GBID tienen un alcance necesariamente limitado en relación con la magnitud de las necesidades de desarrollo de México y ciertas restricciones inherentes al trabajo del GBID en el país. Además de que el GBID es bastante pequeño en comparación con las necesidades de financiamiento para el desarrollo que tiene México, una serie de factores clave han influido en el modo de relacionamiento del Grupo en este país, particularmente en lo que respecta a las operaciones GS. En cuanto a los aspectos financieros, dichos factores incluyen el hecho de que (i) México ha tenido un amplio acceso a competitivas opciones de financiamiento en el mercado de capitales; (ii) los préstamos GS del BID destinados al Gobierno financian el presupuesto general de México y no brindan recursos financieros adicionales para las secretarías ejecutoras de las operaciones respaldadas por el BID, y (iii) el BID puede dar financiamiento GS a los BND en México, pero no puede otorgar préstamos directos a las entidades subnacionales. En el aspecto no financiero, México generalmente busca apoyo técnico puntual para ayudar a cerrar brechas de conocimiento y garantizar el monitoreo y la evaluación de los programas, más que una asesoría para la formulación global de sus políticas.

El programa 2013-2018 del GBID ha sido ampliamente relevante. Los préstamos y las operaciones de CT del GBID han demostrado ser altamente relevantes al respaldar reformas clave en el sector energético, financiero y fiscal, así como en la competitividad, mientras que el BID no se ha implicado significativamente en las reformas al sector educativo. Además, si bien el GBID siguió apoyando varios programas gubernamentales de largo aliento, su relevancia, en algunos casos, se vio afectada por el cambio en las prioridades del Gobierno, los recortes presupuestarios y la caída de la competitividad financiera del propio BID. Otras operaciones del GBID satisficieron necesidades puntuales en concordancia con los objetivos estratégicos de la EBP, aunque de nuevo algunos programas se vieron afectados por los recortes presupuestarios. Las operaciones de CT respaldaron diversas actividades (con frecuencia actividades de monitoreo y evaluación de programas apoyados por el BID) y fueron más valoradas y utilizadas en determinados sectores comparado con otros. Si bien la EBP no incluía un enfoque específico de focalización geográfica, el programa de CT directas y de financiamiento indirecto para entidades subnacionales benefició de manera predominante a estados relativamente más pobres.

Las operaciones SGS apoyaron una amplia gama de actividades mayormente relevantes, como las inversiones en energías renovables e infraestructura para las telecomunicaciones.

El financiamiento del GBID sigue siendo competitivo para el Gobierno de México desde el punto de vista financiero, pero perdió atractivo para los BND durante el período de evaluación. Si bien México se financia cada vez más en los mercados internacionales de capital, el país sigue siendo uno de los mayores prestatarios del GBID. Sin embargo, el incremento de los cargos por préstamos del BID a fines de 2015 influyó, en gran parte, en la cancelación de US\$832 millones en préstamos por parte de los BND durante 2016-2018 (en comparación con US\$29 millones en 2012-2015 y US\$230 millones durante el período entero de la estrategia para 2007-2012). Si bien la mayoría del financiamiento SGS ha sido relevante desde el punto de vista financiero, BID Invest introdujo recientemente un producto para financiar cadenas de suministro en el corto plazo cuya adicionalidad financiera a la fecha ha sido menos clara.

El programa ejecutado en México fue altamente eficiente en cuanto a tiempos y costos, aunque los costos promedio se vieron afectados por el elevado número de cancelaciones durante la segunda mitad del período. Los tiempos de preparación y ejecución, así como los costos de las operaciones GS en México siguen siendo considerablemente menores a los promedios del BID y países similares. Los bajos costos de procesamiento de los proyectos pueden explicarse por el gran tamaño promedio de las operaciones y por el uso eficiente de los préstamos de inversión por parte de México, ya que los desembolsos suelen destinarse al reintegro de gastos, al apoyo del BID a programas gubernamentales de largo aliento, al uso de sistemas nacionales y a que los BND usen sus préstamos sin perder de vista los costos. Sin embargo, la eficiencia de la cartera se vio afectada por el alto monto de las cancelaciones (US\$1.600 millones), propiciadas en gran medida por los recortes presupuestarios y la pérdida de competitividad financiera del BID a partir de 2015. Las operaciones SGS en México mostraron tasas más altas de cancelación y prepago que en países similares durante el período, pero muestran tasas más bajas de deterioro (*impairment*) y pérdidas (*write-offs*).

Efectividad

En general, el apoyo del GBID a los esfuerzos de México por crear un entorno más favorable al crecimiento de la productividad fue efectivo. Las operaciones del GBID contribuyeron a los resultados prometedores de reformas clave en gestión pública, telecomunicaciones y el sector financiero, mientras que los resultados de las intervenciones en los mercados laborales se vieron afectados por recortes presupuestarios y cambios de prioridades.

Los resultados disponibles de las operaciones SGS en competitividad empresarial han sido generalmente positivos, aunque algunas indicaciones iniciales del apoyo de BID Invest a micro, pequeñas y medianas empresas (MiPYME) a través de las cadenas de suministro en México apuntan hacia algunos cuestionamientos acerca de su impacto en el desarrollo. La mayoría de los préstamos otorgados a intermediarios financieros (IF) han incrementado el financiamiento a los segmentos objetivo, pero para algunas operaciones no se cuenta con información suficiente para evaluar su efectividad.

Los resultados del apoyo del GBID al desarrollo social (protección social, salud y educación) han sido mixtos. El apoyo del GBID a la protección social y la salud contribuyó al avance parcial en la consecución de los objetivos estratégicos. Las operaciones recientes del GBID en el sector educativo muestran algunos resultados iniciales prometedores. Sin embargo, al igual que con las demás áreas de desarrollo social, la utilización de los insumos técnicos proporcionados a través de la CT del Banco fue limitada durante el periodo de evaluación.

El apoyo del GBID al desarrollo regional y el sector energético ha mostrado resultados importantes, aunque algunas áreas se vieron afectadas por recortes presupuestarios. Varias operaciones del GBID en los sectores de energía y cambio climático, previas y posteriores a las reformas, contribuyeron a impulsar la generación de energía menos costosa, contribuyendo a la mitigación del cambio climático pese al enfoque en adaptación al cambio climático de la EBP. No obstante, algunas operaciones del GBID en eficiencia energética y generación de energía geotérmica se han retrasado y no han cumplido plenamente sus objetivos a la fecha. Las cambiantes prioridades gubernamentales y los recortes presupuestarios afectaron los resultados de las operaciones en el sector de desarrollo urbano. Las operaciones del GBID en el sector del desarrollo rural arrojaron resultados generalmente buenos, incluyendo la exitosa ejecución de complejas licitaciones internacionales para inversiones importantes.

Sostenibilidad

La sostenibilidad en algunas áreas del programa de país 2013-2018 del GBID genera interrogantes, aunque es muy pronto para elaborar conclusiones definitivas. Los cambios en las prioridades de política pública de la nueva administración y la alta rotación de personal durante la transición política han creado incertidumbre sobre la continuidad de las reformas y el destino de algunos de los programas de Gobierno de largo aliento que contaban con el apoyo del GBID. Sin embargo, dada la reciente transición y la falta de definición de política en varias áreas, es demasiado pronto para elaborar conclusiones definitivas en cuanto a la sostenibilidad. A menos que las condiciones del mercado cambien o se materialice

una renovada necesidad de financiar activos de largo plazo, sostener los préstamos de grandes montos a los BND parece poco factible, al menos en el corto plazo. También existen algunas interrogantes sobre la sostenibilidad del apoyo a las MiPYME SGS a través de cadenas de suministro, de ciertas operaciones de titularización SGS y sobre la continuidad de los volúmenes de los préstamos para energías renovables.

Conclusiones y recomendaciones

El programa de país 2013-2018 del GBID ha sido mayormente relevante, si bien ha sido más efectivo en determinadas áreas, pero la continuidad del eficiente modo de relacionamiento del GBID con el país es más bien incierta. Si bien el rol del GBID en México está limitado por factores institucionales y por el tamaño relativamente pequeño del GBID en comparación con las necesidades de desarrollo del país, el programa ha sido mayormente relevante, eficaz y efectivo. No obstante, las cancelaciones, los recortes presupuestarios y los retrasos afectaron la ejecución y los resultados de algunos programas. Las operaciones del GBID fueron claramente más efectivas en algunas áreas (como el apoyo a las reformas y al sector energético/cambio climático, a la gestión pública y al desarrollo rural) que en otras (como ciertas operaciones en mercados laborales y de cadenas de suministro). Aunque muchas operaciones de CT del GBID aportaron insumos técnicos altamente valorados, la evidencia sobre su utilización e incorporación por la contraparte ha sido más limitada para otras partes del programa de CT. La transición política ha generado incertidumbre en cuanto a la sostenibilidad de algunos aspectos del programa 2013-2018 de GBID. De manera más general, el modelo de negocios tradicionalmente eficiente del GBID para apoyar a México parece necesitar un cambio: Existe la posibilidad de que los préstamos del GBID a la BND se reduzcan en el futuro cercano, algunos de los programas gubernamentales de largo aliento apoyados por el GBID se están eliminando o modificando, y, con algunas excepciones, aún no se definen nuevas áreas de relacionamiento con el GBID. En este contexto, un renovado empuje para encontrar soluciones y apoyar más directamente a las entidades subnacionales podría impulsar el valor agregado del BID para el país, pero esto también podría requerir un aumento significativo de los recursos para hacer frente a las mayores necesidades de apoyo en ese nivel.

A la luz de las conclusiones de la evaluación, OVE recomienda a la Administración lo siguiente:

Para el BID:

- 1. Buscar vías para que el BID siga siendo relevante frente a las necesidades de desarrollo de México.**

(a) Participar activamente en un diálogo de políticas para identificar programas y políticas federales donde el BID pueda agregar valor. Dada la probabilidad de importantes cambios en las políticas públicas, el Banco debe trabajar con el Gobierno para identificar temas clave de política pública donde su participación pueda agregar valor a través de sus insumos técnicos y financiamiento, y, posteriormente, garantizar el aprendizaje a través de actividades robustas de monitoreo y evaluación de los programas apoyados por el Banco.

(b) Persistir en los esfuerzos por encontrar soluciones de apoyo más directo a entidades subnacionales ponderando las necesidades y la factibilidad de las mismas. Frente a los altos niveles de desigualdad al interior de México y las enormes necesidades de desarrollo en algunas regiones, la labor del BID con las entidades subnacionales puede aportar un valor agregado significativo. Al continuar apoyando a los gobiernos subnacionales a través de la banca de desarrollo, los programas del Gobierno federal y la CT, o al explorar opciones para proporcionar financiamiento más directamente, el BID debería poner especial énfasis en regiones con importantes necesidades de desarrollo tomando en cuenta las implicaciones operativas y financieras, dadas las mayores necesidades de apoyo técnico en ese nivel.

2. Aumentar los esfuerzos para garantizar el enfoque estratégico y la mayor utilización de los productos preparados con recursos de CT por la contraparte, así como mejorar la documentación de los resultados. Las operaciones de CT pueden ser una herramienta importante que informe el diálogo de política con las nuevas autoridades y con miras a la elaboración del programa. A la luz de los limitados recursos de CT del GBID y en consonancia con los hallazgos del CPE anterior, OVE recomienda que la administración tome medidas (como la planeación estratégica dentro del ejercicio de elaboración del programa de país) a fin de aumentar la probabilidad de que los productos de CT sean útiles y debidamente aprovechados por las contrapartes relevantes. Dada la falta de evidencia sobre el uso de numerosas CT para apoyo al cliente y conocimiento y difusión, que el BID mejore el seguimiento de las mismas con los clientes y la documentación de resultados y de uso.

Para BID Invest:

3. Fortalecer la efectividad y adicionalidad del modelo de negocios de BID Invest para apoyar a las PYME a través de cadenas de valor. Dado que México es el primer país en el que BID Invest ha lanzado su nuevo producto de financiamiento a cadenas de suministro, sirve como un caso de prueba importante para extraer lecciones tempranas que informen la implementación del producto en el futuro, tanto en México como en otros países. Ante indicaciones tempranas que apuntan a un limitado impacto en el desarrollo y una limitada adicionalidad financiera del producto de financiamiento para cadenas de suministro de BID Invest, del modo en que ha sido implementado en México a la fecha, OVE recomienda que BID Invest adapte la mezcla de instrumentos (apoyo fondeado vs. no fondeado, deuda senior vs. Otros instrumentos, cooperación técnica, etc.) a cada mercado para asegurar la adicionalidad financiera y/o no financiera. Además, que BID Invest documente claramente los resultados de desarrollo, lo cual, como mínimo, requiere dar seguimiento a la evolución en el número y tamaño de todos los proveedores de los clientes ancla de BID Invest financiados a través de plataformas asociadas (no sólo proveedores financiados bajo las líneas de BID Invest, o todos los proveedores financiados en las plataformas). En cuanto a operaciones de integración vertical, analizar mejor la orientación y distribución de los impactos en las empresas de la cadena de suministro a fin de representar y documentar con claridad los resultados de desarrollo.



01

Contexto del país y desafíos de desarrollo¹

¹ Las fuentes y otros detalles pueden encontrarse en el documento de enfoque de esta evaluación (*Approach Paper: Country Program Evaluation Mexico 2013-2018*, RE-536).

- 1.1 Con una población de 122 millones de personas, México es la segunda economía más grande de ALC y la décima quinta del mundo. Su producto interno bruto (PIB) per cápita de US\$17.331 lo sitúa entre los países de ingreso medio-alto, superior al promedio en ALC (US\$14.551) y en el sexto lugar entre los países prestatarios miembros del BID. En la composición de su economía predominan los servicios (63% del PIB), seguidos por la industria, incluida la energética (29% del PIB), y la agricultura (3%). Sus exportaciones representan 38% del PIB y el 81% de las exportaciones no petroleras se dirigen a los Estados Unidos, de manera que la economía mexicana muestra una alta dependencia de su principal socio comercial. México es uno de los pocos países de ALC que ha conseguido exitosamente diversificar su comercio y alejarse de las exportaciones de materias primas; en efecto, los bienes manufacturados representaron 89% de sus exportaciones en 2018, seguidos por el petróleo (6% de las exportaciones en 2017).
- 1.2 El período de la evaluación estuvo marcado por la introducción de reformas estructurales de gran calado. La necesidad de reformas, impulsada por problemas de largo aliento que se tornaron cada vez mayores en diversas áreas, se volvió urgente en 2012. En el sector energético, los precios de la electricidad estaban altos y la producción petrolera había declinado como consecuencia de la insuficiente inversión y el agotamiento natural de los yacimientos petrolíferos². La caída de la producción petrolera también había reducido el ingreso fiscal, subrayando así la necesidad de una reforma fiscal. En telecomunicaciones, se estimaba que los servicios costosos y de baja calidad, aunados a la insuficiencia de infraestructura, impactaban en el crecimiento del PIB³. En educación, las mejoras en la matrícula en educación básica (95%) se veían contrastadas por los bajos índices de graduación en educación secundaria (48% de los estudiantes de entre 25 y 34 años en 2017), y los puntajes en pruebas internacionales estandarizadas que estaban por debajo del promedio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁴. El sector financiero brindaba un acceso al financiamiento en condiciones asequibles únicamente a determinados segmentos de la economía. El mercado laboral se caracterizaba por la falta de incentivos para trabajar en el sector formal, el débil

2 Según cálculos de Pemex, desarrollar el potencial de la industria nacional de exploración y extracción requeriría aproximadamente de \$US60.000 millones al año, cifra que supera, por mucho, el presupuesto anual de Pemex.

3 Se calcula que las ineficiencias en el mercado de las telecomunicaciones causaron una pérdida económica anual de 1,8% del PIB (OCDE, 2012).

4 Ver OCDE (2018a y 2018b) para los índices de graduación de educación secundaria y desempeño en las pruebas estandarizadas, y Banco Mundial, para los indicadores de desarrollo mundial (WDI, por sus siglas en inglés), para los datos de matrícula en educación básica.

cumplimiento con las obligaciones impositivas y de seguridad social, las rígidas normas contractuales que restringían el crecimiento del empleo formal, y la ausencia de una estrategia integral para impulsar la productividad.

- 1.3 En un acuerdo histórico, *Pacto por México*, firmado en diciembre de 2012, los principales partidos políticos del país sumaron fuerzas para aprobar 85 grandes iniciativas de reforma durante los primeros 18 meses de gestión del Gobierno anterior. La reforma energética creó nuevas entidades normativas y eliminó el monopolio del Estado en la industria petrolera y la generación de electricidad. La reforma fiscal aumentó los impuestos al consumo, eliminó lagunas fiscales y limitó las deducciones corporativas. La reforma de las telecomunicaciones permitió la inversión de empresas extranjeras en el sector y ordenó la creación de nuevas redes mayoristas de Internet y televisión. La reforma educativa buscó mejorar la calidad de la docencia y el aprendizaje mediante mejoras en la capacitación para docentes, la introducción de evaluaciones de los maestros, la reforma curricular, la inversión en infraestructura y la ampliada participación comunitaria y parental en la educación básica. La reforma del sector financiero buscó disminuir los costos de transacción en la recuperación de deudas pendientes, alentar la competencia e impulsar el acceso al financiamiento a través de los BND. La reforma laboral incluyó cambios en las modalidades contractuales y redujo los costos de contratación y despido. La reforma de competitividad económica creó instituciones encargadas de monitorear las nuevas reglas del mercado. Otras iniciativas aprobadas durante el período incluyeron una reforma político-electoral, una reforma de transparencia, una reforma a la seguridad social y la reforma del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- 1.4 El PND 2013-2018 de México se alineó al *Pacto por México* y su objetivo general fue “alcanzar el máximo potencial de México”. Las metas del PND se agruparon en cinco temas: (i) México en paz; (ii) México incluyente; (iii) México con educación de calidad; (iv) México próspero, y (v) México con responsabilidad global⁵.

5 “México en paz” comprende cuestiones de gobernabilidad, seguridad y derechos de la ciudadanía, y la reforma judicial. “México incluyente” incluye la cohesión social, la inclusividad, una menor desigualdad, el acceso a los servicios de salud y la seguridad social. “México con educación de calidad” incluye el desarrollo del capital humano, las evaluaciones de los maestros y los ascensos por mérito, la inclusividad y equidad en la educación, así como la incorporación de la cultura, los deportes, la tecnología y la innovación de la currícula. “México próspero” incluye la eliminación de los obstáculos que enfrenta la productividad, el fomento del empleo formal, las reformas de los sectores de las telecomunicaciones y energía, una mayor competencia y competitividad, mejoras en la infraestructura del transporte, garantizar la seguridad alimentaria mediante un sector agrícola productivo y aprovechar el potencial del turismo. “México con responsabilidad global” consiste en el fortalecimiento de la presencia de México en el mundo, reafirmando su compromiso con el libre comercio y el movimiento del capital, y protegiendo los derechos de los mexicanos en el extranjero y de los extranjeros en México.

También incluyó estrategias transversales para aumentar la productividad, modernizar al Gobierno y acercarlo más a la gente, e introducir una perspectiva de género. Las metas del PND habrían de alcanzarse, en parte, a través de las reformas del *Pacto por México*.

- 1.5 Si bien México ha evitado entrar en recesiones económicas en años recientes, el crecimiento económico no solo ha sido menor al esperado al inicio de las reformas, sino que ha sido demasiado modesto para alcanzar aumentos significativos en el ingreso per cápita. Situado en 2,43%, el crecimiento anual promedio del país de 2013 a 2017 fue superior al crecimiento promedio en ALC (1,07%) y de sus principales socios comerciales (1,92%-2,32%) en el mismo período. Los estudios económicos sugieren que México alcanzó este resultado relativamente positivo gracias a que sus sólidas políticas macroeconómicas y la estabilidad de los marcos de política pública contrarrestaron la baja productividad total de los factores (PTF) y la caída de las inversiones ante el incierto futuro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como los recientes aumentos fuertes en la tasa de interés y los recortes al gasto público detonados por la caída en los ingresos petroleros. Sin embargo, el crecimiento en 2018, calculado en 2,2% por el Fondo Monetario Internacional (FMI), está muy por debajo de las tasas superiores al 5% proyectados por el gobierno al inicio de las reformas.
- 1.6 La mejora en la recaudación de impuestos y otras reformas fiscales han ayudado a detener el aumento del déficit fiscal y de la deuda del sector público, pero persisten desafíos estructurales. Durante el período de la evaluación, el déficit federal se mantuvo, en promedio, alrededor del 3,1% del PIB, comparado con 3,2% de 2008 a 2012. Después de que el déficit federal alcanzara un máximo de 4,5% del PIB en 2014, la mejora en la recaudación de impuestos, la consolidación fiscal y factores transitorios contribuyeron al primer superávit primario desde 2008 y, por ende, a disminuir el déficit a 1,1% del PIB en 2017 y a 2,3% en 2018. Tras la reforma fiscal y la mejora en la recaudación impositiva, los ingresos fiscales no petroleros alcanzaron 12% del PIB en promedio durante el período de la evaluación (en comparación con 8,8% en promedio durante el periodo 2007 a 2012), pero este índice sigue siendo el más bajo de entre los países de la OCDE, en gran medida debido a la limitada base impositiva, combinada con los altos niveles de informalidad económica. Después de alcanzar un punto máximo de 50,1% del PIB en 2016, el balance de deuda total vigente del sector público bajó a 44,8% del PIB en 2018, pero sigue siendo considerablemente superior al promedio de 35% en los seis años previos al período de la evaluación.

- 1.7 Si bien México ha avanzado en años recientes, sigue siendo un país con grandes desigualdades. El coeficiente Gini de México tuvo una notable caída durante el período de la evaluación⁶, pero sigue siendo el más alto de entre los países de la OCDE. La caída de los ya bajos salarios reales en los últimos 15 años ha impedido que la mayoría de la población mejore su nivel de vida. Por su parte, el sistema impositivo y de transferencias del país se ha mostrado relativamente ineficaz para redistribuir la riqueza, en parte debido a la reducida base impositiva. El lugar de México respecto del Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas pasó de 61 (de 186) a 74 (de 189) durante el período de la evaluación, mientras que otros ocho países miembros del BID ocuparon lugares más altos en la escala. Si bien los niveles oficiales de pobreza a nivel nacional (CONEVAL) cayeron ligeramente durante el período de la evaluación (pobreza total de 45,4% a 43,6%, y pobreza extrema de 9,8% a 7,6%), existe una marcada desigualdad regional, pues la pobreza rural y la pobreza en la población indígena son considerablemente más altas que el promedio nacional, y los niveles más altos de pobreza se registran en los estados del sur de México. Las diferencias en las oportunidades de empleo formal de un estado a otro y, por ende, de afiliación a las instituciones de seguridad social, perpetúan la disparidad en el acceso a la atención médica y el ingreso a través de las pensiones contributivas en la vejez⁷. Las oportunidades para salir de la pobreza también se ven afectadas por la disparidad en la duración y calidad de la educación entre los estados. En lo que respecta a la equidad de género, México ha avanzado en escolaridad y representación política. Sin embargo, el ingreso nacional bruto per cápita (en términos de Paridad del Poder Adquisitivo, PPA) de los hombres (US\$22.873) sigue siendo más del doble que el de las mujeres (US\$11.065), y el índice de participación de las mujeres en la población económicamente activa es de solo 44,1% (79% para los hombres), considerablemente más bajo que el promedio en ALC (51,6%) y en países similares como Brasil (53,2%) y Colombia (58,8%).
- 1.8 A pesar de las citadas reformas recientes, uno de los principales desafíos estructurales de México ha sido el bajo crecimiento de la productividad. Aunque se calcula que las reformas estructurales puestas en marcha durante el período de la evaluación han tenido un leve efecto positivo, el desempeño de México en la PTF se

6 Después de quedarse en torno de 45-46 en el período de 2008 a 2014, el coeficiente Gini de México cayó a 43,4 (su mínimo registrado en las mediciones del Banco Mundial a partir de la década de 1980) entre 2014 y 2016. Según los datos más recientes, en América Latina, solo Argentina, Uruguay y El Salvador registraron niveles de desigualdad menores a los de México. (Fuente: Grupo del Banco Mundial).

7 La introducción del *Seguro Popular* (SP) en 2004 ha generado algunas mejoras en la atención a la salud, pero solo brinda acceso a una gama limitada de servicios. Si bien las pensiones no contributivas (introducidas a nivel federal en 2013) aminoraron la pobreza en la vejez, son muy inferiores a las pensiones contributivas.

compara desfavorablemente con el de la OCDE y otros países de ALC. Las pequeñas y relativamente improductivas empresas conforman la gran mayoría del sector productivo en México, y existen incentivos económicos que disuaden el crecimiento empresarial y la inserción en la economía formal. Varios estudios señalan que las distorsiones del sistema impositivo, las regulaciones del mercado laboral y el sistema de seguridad social, y un ambiente de débil observancia contractual, explican en parte esta asignación subóptima de los recursos. La baja productividad laboral es también una función del insuficiente capital humano, derivado de las fallas en los sistemas educativo, de salud y de protección social. En el período de la evaluación, la clasificación general de competitividad global de México se mantuvo estable, mientras que la subclasificación de la calidad de sus instituciones empeoró al pasar de 96 a 123, y la clasificación de eficacia del mercado laboral cayó de 96 a 105, ilustrando así los persistentes desafíos en estas áreas.

- 1.9 El sector financiero mexicano es sólido y está bien capitalizado; sin embargo, no brinda suficiente acceso al financiamiento a las empresas pequeñas. El sector bancario muestra altos niveles de capitalización, rentabilidad y adecuada liquidez para enfrentar choques externos. A la vez, está concentrado dado que los cinco principales grupos financieros representan alrededor de 70% de los activos bancarios. La penetración bancaria ha venido registrando un importante crecimiento desde el año 2000, pero sigue siendo limitada: el crédito al sector privado se situó en 35,5% del PIB en 2017, menor no solo al promedio de la OCDE (58%), sino también al promedio otros países con PIB per cápita similar, como Brasil (58%), Chile (80%) y Colombia (47%). De las empresas incluidas en el censo económico del 2014 en México, solo 7% reportan haber obtenido financiamiento bancario. Como resultado de las reformas orientadas a promover la inclusión financiera, una creciente parte de la población de más de 15 años ya tiene una cuenta bancaria (37% en 2017, en comparación con 27% en 2011); no obstante, esta porción sigue estando por debajo del promedio de la OCDE (95%) y del promedio general de ALC (55%).
- 1.10 Los altos niveles de violencia y corrupción siguen presentando desafíos importantes para México. La delincuencia y la falta de seguridad pública fueron consideradas como los problemas más importantes que enfrentó el país durante el período de evaluación⁸. En 2017 y 2018 se registró el mayor número de asesinatos desde que el gobierno iniciara el registro de casos en 1997. Si bien se observan grandes disparidades regionales (varios estados mexicanos, como Baja California y Colima, tuvieron

8 Alrededor de una tercera parte de las personas encuestadas mencionó estos temas como el problema más importante del país, más que cualquier otra categoría (datos en línea de Latinobarómetro, disponibles en <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp>).

altos incrementos en el índice de homicidios), el aumento en el índice de homicidios durante el período de evaluación fue generalizado. Otro tema importante es la corrupción: México ocupa el puesto 138 de 180 países en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International. Solo Guatemala (144), Nicaragua (152), Haití (161) y Venezuela (168) tienen un desempeño peor en la región de ALC. El desvío ilegal de los ductos de combustible fue un problema creciente en el período de evaluación, y el nuevo gobierno ha intentado detener dicha actividad mediante el transporte de combustible en camiones en lugar de ductos.

- 1.11 A futuro, se espera que la resiliente economía mexicana aporte estabilidad, aunque persisten algunas incertidumbres respecto a la materialización de los beneficios esperados de las recientes reformas. Además de los desafíos relacionados a la implementación de algunas de las reformas debido a las debilidades institucionales, en particular a nivel local, el nuevo gobierno ya anunció su desacuerdo con la reforma educativa y algunos aspectos de la reforma energética. Recientemente, la incertidumbre en torno de la situación fiscal ha llevado a la agencia calificadora Fitch a bajar su calificación crediticia soberana de México de BBB+ a BBB, y a Standard & Poor's a modificar la perspectiva de su calificación a negativa. Sin embargo, el nuevo gobierno goza de altos niveles de apoyo de la población y la renegociación del TLCAN (actualmente Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá o USMCA) en octubre de 2018 ayudó a reducir incertidumbre económica. Por otra parte, la calificación de México necesitaría caer dos a tres niveles completos para que las emisiones soberanas pierdan su grado de inversión.



02

El Programa
2013-2018
del Banco

2.1 La estrategia del Banco con el país 2013-2018 (GN-2749) propuso trabajar hacia nueve objetivos estratégicos de acuerdo con tres pilares fundamentales: productividad, desarrollo social y desarrollo regional (Tabla 2.1). Además, la EBP identificó varias áreas de acción transversal—género, diversidad e integración—aparte de las áreas de diálogo en los sectores de energía, educación y seguridad ciudadana. Las operaciones SGS complementarían las intervenciones GS en los temas prioritarios de la EBP. La estrategia también incluyó diversas actividades para que el GBID aproveche mejor los sistemas nacionales a fin de reducir los costos de transacción y aumentar la eficiencia del programa. Además, la EBP mencionó la necesidad de brindar apoyo técnico mediante CT y, posiblemente, a través del nuevo modelo de servicios de consultoría remunerados (FFS, por sus siglas en inglés), y expresó el compromiso del GBID de coordinarse con otros organismos multilaterales y bilaterales para intercambiar perspectivas e ideas, y explorar oportunidades de colaboración.

Tabla 2.1. Matriz de resultados de los objetivos estratégicos de la EBP 2013-2018

Temas prioritarios	Sectores	Objetivos estratégicos del Grupo BID
Productividad	Gestión pública	Apoyar el fortalecimiento de la gestión pública a nivel federal y subnacional.
	Sistema financiero	Incrementar el nivel de financiamiento a la economía real.
	Mercados laborales	Promover una mejor inserción laboral.
	Competitividad empresarial	Apoyar el desarrollo de un sistema logístico y de telecomunicaciones y el impulso a la innovación y el emprendimiento.
Desarrollo Social	Protección social	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación.
	Salud	Fortalecer e integrar las acciones de promoción de la salud, y prevención y control de enfermedades y hacer efectivo el acceso universal a los servicios de salud.
Desarrollo Regional	Desarrollo urbano	Promover el crecimiento ordenado, seguro y sustentable de las ciudades.
	Desarrollo rural	Aumentar la productividad en el sector agrícola y mejorar la cobertura de servicios de agua para la población rural.
	Cambio climático	Apoyar la implementación e instrumentación de la política nacional de cambio climático impulsando acciones de adaptación con un enfoque de largo plazo.

Fuente: GN-2749 Estrategia de País con México, 2013-2018.

2.2 El CPE anterior de México (RE-424-1), que cubre el período de 2007 a 2011⁹, destacó la valoración del país respecto del apoyo técnico del Banco y la competitividad de las condiciones financieras ofrecidas por el BID, a pesar de haber perdido parte de su relevancia frente al acceso de México a los mercados de capital y su creciente sofisticación. OVE presentó cinco recomendaciones: (i) fortalecer la relevancia del futuro programa con los desafíos estructurales del país (incluyendo los desafíos fiscales provenientes del envejecimiento de la población); (ii) redefinir y explicitar los criterios para el trabajo del Banco con el sector privado, y realizar un seguimiento a las inversiones en el sector para asegurar el cumplimiento de los resultados y el valor añadido del Banco; (iii) reducir los costos de transacción (continuar sus esfuerzos para ahondar el uso de los sistemas nacionales y explorar maneras innovadoras para realizar préstamos al sector privado en moneda local, sin tener que recurrir a la modalidad swap); (iv) explorar formas efectivas para trabajar con los gobiernos subnacionales (directamente o, en su defecto, a través del BND de propiedad estatal Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos - BANOBRAS), y (v) adoptar un enfoque más estratégico en la definición del programa de cooperaciones técnicas¹⁰.

A. Relevancia

2.3 Los objetivos de la EBP 2013-2018 se alinearon con partes del PND de México y buscaron abordar importantes limitaciones de desarrollo del país, aunque no se enfocaron de manera explícita en las disparidades regionales. En cuanto al trabajo con el sector público, la mayoría de las áreas identificadas estuvieron bien alineadas con el PND de México y, más generalmente, con los desafíos de desarrollo del país, y algunas actividades del BID buscaron respaldar importantes esfuerzos de reforma. Ante la expectativa de que el gobierno mexicano no invitara una participación sustancial del GBID en temas de educación, energía y seguridad ciudadana, dichos áreas fueron generalmente incluidas¹¹ como áreas de diálogo a pesar de la importante agenda de reforma pendiente. Las significativas disparidades socioeconómicas entre los estados

9 Durante los primeros cuatro años de este período, no hubo EBP nueva, sino cuatro actualizaciones de la EBP 2001-2006 (GN-2181-1). A fines de 2010 se aprobó una nueva EBP (GN-2595-1) a fin de cubrir el final del período de la evaluación.

10 Ver Anexo I. La tabla I.10, donde se encuentra una actualización de la implementación de las recomendaciones de OVE.

11 Se incluyó un breve aspecto de seguridad ciudadana en desarrollo urbano. Las inversiones en energías renovables y eficiencia energética se incluyeron en el sector “cambio climático”.

que conforman México fueron correctamente identificadas como un desafío clave por parte de la EBP, pero las áreas de acción prioritarias sugeridas no desarrollaron un enfoque geográfico concreto más allá de la diferenciación general entre zonas rurales y urbanas¹². Las operaciones anticipadas para el sector privado¹³ fueron muy específicas en algunos sectores¹⁴, no obstante ni la EBP, ni sus notas sectoriales detallan las razones para ello. Finalmente, dada la pequeña porción de financiamiento del GBID entre las fuentes de financiamiento que tiene México, la atribución del progreso en los indicadores de nivel macro seleccionados en la matriz de resultados de la EBP a intervenciones del GBID es necesariamente tenue. Adicionalmente, algunos de los indicadores seleccionados no fueron totalmente adecuados para medir los avances en términos de los objetivos y resultados proyectados¹⁵.

1. Descripción del programa de país 2013-2018 del GBID

2.4 Entre 2013 y 2018, el BID y BID Invest aprobaron un total de US\$13.000 millones a través de 218 nuevas operaciones GS y SGS de financiamiento y CT¹⁶. En cuanto a las operaciones GS, se aprobaron 31 préstamos por US\$11.000 millones y cinco donaciones de inversión por US\$43 millones, complementados con 96 operaciones de CT que suman US\$34 millones y tres operaciones de FFS¹⁷. Las operaciones SGS incluyeron 57 préstamos por US\$1.700 millones¹⁸, cuatro

-
- 12 Este enfoque puede explicarse parcialmente por las limitaciones del BID para financiar directamente a las entidades subnacionales, por lo que su apoyo financiero tiene que ser canalizado a través de programas del Gobierno federal y de la banca de desarrollo. Sin embargo, gracias al apoyo del BID a los programas federales de desarrollo social dirigidos a la población en pobreza, además de su apoyo al desarrollo rural (los estados más pobres son, también, los más rurales), el programa del GBID se enfocó, aunque indirectamente, en áreas pobres.
- 13 Cabe destacar que, dado que la EBP data de 2012, solo incluyó al SCF y la OMI, y no a la CII.
- 14 En el sector salud, las operaciones SGS habrían de enfocarse muy específicamente en “inversiones en instalaciones de salud, incluidos los hospitales y las clínicas de diagnóstico subcontratadas por aseguradoras públicas”, actividad que no se materializó. En cuanto a desarrollo rural, el sector privado habría de integrar las cadenas de valor agrícola.
- 15 A modo de ejemplo, el indicador del sector salud muestra a la población no asegurada, pero no mide el acceso a la atención médica, las medidas de fomento de la salud ni otros aspectos del objetivo estratégico; el indicador de desarrollo urbano de “porcentaje de subsidios públicos asignados a vivienda en zonas urbanas preexistentes”, en sí mismo, es inadecuado para medir los avances en términos del resultado proyectado de “Las ciudades más grandes adquieren mayor densidad”, y el indicador de protección social de la cifra promedio de deficiencias entre la población en pobreza extrema, mide a todas las personas extremadamente pobres (no solo aquellas cubiertas por el programa PROSPERA, respaldado por el BID) y no refleja el aspecto intergeneracional del objetivo.
- 16 Ver el Anexo I para consultar las tablas con la información resumida y las listas detalladas.
- 17 El BID habría de recibir US\$1,8 millones por concepto de los FFS (de los cuales se cancelaron US\$91.000).
- 18 El monto incluye una operación del Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP) por \$100 millones.

inversiones de capital por US\$44 millones y 12 garantías¹⁹ por US\$300 millones²⁰, además de 16 operaciones de CT que suman US\$1,4 millones. Durante el período, el FOMIN, ahora BID Lab, aprobó 50 operaciones por US\$53 millones: 36 de CT (US\$25 millones), ocho préstamos (US\$16 millones), cuatro inversiones de capital (US\$11 millones) y dos donaciones de inversión (US\$1 millón).

2.5 De los tres pilares contenidos en la EBP, productividad y desarrollo regional recibieron un financiamiento considerablemente mayor que el destinado a desarrollo social. El pilar de productividad se llevó el 56% del financiamiento GS y los recursos SGS apoyaron mayoritariamente el pilar de desarrollo regional²¹. Desarrollo social obtuvo solo 11% del financiamiento GS y menos de 1% de SGS (ver Figura 2.1 para consultar la distribución por sector²²). Los recursos de CT GS apoyaron mayoritariamente las áreas de desarrollo urbano (24% de los montos aprobados), gestión pública (13%) y cambio climático (12%), pero también se emplearon en seguridad ciudadana (seis CT). La CT SGS se concentró principalmente en la competitividad empresarial (69%). Las tres operaciones de FFS apoyaron a los gobiernos subnacionales en desarrollo urbano, gestión pública y desarrollo social.

19 Seis de ellas forman parte de operaciones que, además, incluyen préstamos. Cuando varios instrumentos de crédito forman parte de la misma operación, esta se cuenta una sola vez. Dos de las garantías, por un total de US\$4,7 millones, se emitieron en el marco del programa TFFP.

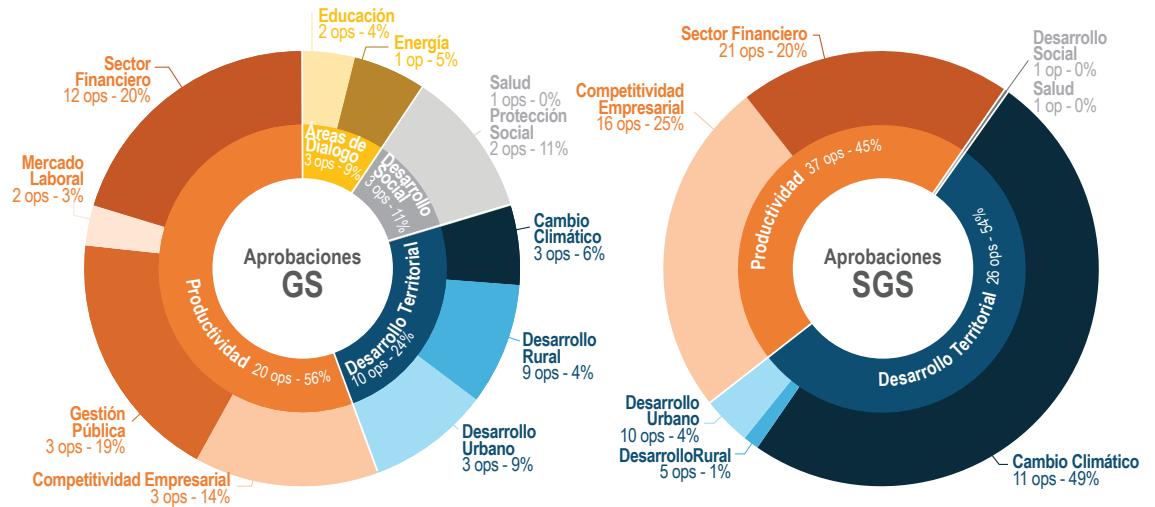
20 Los fondos de terceros (bajo administración del Grupo BID) representaron US\$251,1 millones en estas operaciones.

21 Las operaciones SGS hacen referencia a BID Invest y sus antecesoras SCF, OMJ y la ex CII. Las operaciones del FOMIN (hoy BID Lab) no se incluyen a menos que se mencionen específicamente. Porcentajes SGS basados en el total, sin incluir al TFFP.

22 Las operaciones clasificadas de “cambio climático” en la Figura 2.1 no incluyen numerosas otras operaciones que fueron clasificadas primordialmente bajo otro sector, pero que también se relacionan con cambio climático (el Anexo X contiene la cartera completa de financiamiento para cambio climático). Algunas operaciones clasificadas de “cambio climático”, dada su naturaleza relacionada con energía, se evaluaron en la nota sectorial de energía, la cual también incluye operaciones del sector financiero relacionadas con el sector eléctrico. Las operaciones clasificadas de sector financiero se evaluaron tanto como parte del portafolio de sector financiero como bajo el sector al cual la IF dirigió sus préstamos bajo la operación GBID. Asimismo, las operaciones no clasificadas de sector financiero por los CPDs pero las que fueron canalizadas a través de IF, o incluyeron componentes de sector financiero, también se evaluaron dentro del portafolio de sector financiero, además del sector de uso final de los recursos. Ver la clasificación detallada en el Anexo I.

Gráfico 2.1
Aprobaciones de préstamos y garantías por tema prioritario 2013-2018 (volumen en US\$)

Fuente: OVE, a partir de bases de datos y documentos internos.



Notas: 1. No incluye operaciones de CT ni TFFP. 2. Clasificaciones en todos los casos, excepto cuatro, basadas en los Documentos de programa de país (CPDs) si estaban disponibles. Se incluyen diez operaciones de doble clasificación: i) sector financiero si apoyaron a intermediarios financieros (nueve casos) y ii) 'principal' área de intervención con base en las descripciones de los proyectos (un caso). Ver detalles en los anexos I y XII.

2.6 Menos de la cuarta parte de las operaciones incluyó aspectos de género, mientras que los temas de diversidad e integración fueron menos destacados. Según la revisión de OVE²³, 22% de las operaciones de préstamos GS y SGS, garantías o donaciones de inversión en la cartera evaluada incluían indicadores, componentes, o actividades que guardaban relación con cuestiones de género. Además de incorporar aspectos de género en operaciones de financiamiento y CT relacionadas, el GBID también aprobó cinco CT específicas en el tema²⁴. Por su parte, sólo el 6% y 5% de las operaciones revisadas incluyeron temas de diversidad e integración, respectivamente²⁵.

2.7 El período de evaluación se caracteriza por el uso de los préstamos GS para apoyar reformas de políticas y para canalizar recursos a gran escala a través de los BND. Del monto total

23 OVE no pudo usar las clasificaciones en las bases de datos del BID, ya que solo se cuenta con clasificaciones para la parte más reciente de la cartera de evaluación. OVE clasificó los proyectos con elementos de género cada vez que la revisión de documentos y las entrevistas revelaba indicadores, componentes o actividades específicamente relacionadas con el tema género, ya fuese en la propia operación o en una CT asociada.

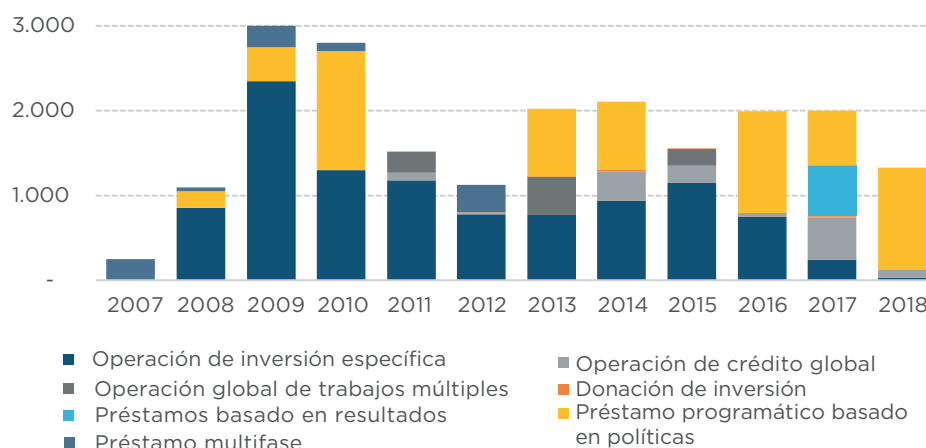
24 Esto representa 4.5% de las 112 CT específicas e incluye a la iniciativa “Ciudad de las mujeres” para integrar servicios destinados a mujeres, así como una plataforma para recopilar y difundir datos sobre la violencia ejercida contra ellas (ver también para. 3.13), y una intervención diseñada para incrementar la participación femenina en carreras no tradicionales.

25 Adicionalmente, hubo una CT específica con aspectos de diversidad. El tema de la integración no quedó bien definido en la EBP. OVE clasificó las operaciones como relacionadas con integración siempre que incluyeran aspectos de integración de cadenas de suministro o distribución, así como en el caso de las operaciones transfronterizas de integración/relacionadas con el comercio.

de préstamos GS aprobados entre 2013 y 2018 (Figura 2.2), el 42% corresponde a siete préstamos basados en políticas por US\$4.650 millones para temas de gestión pública (3), competitividad empresarial (2), desarrollo urbano y energía. Los préstamos de inversión representaron 57% del total de recursos aprobados (24 operaciones por US\$6.300 millones), incluido un préstamo basado en resultados (US\$600 millones). El financiamiento canalizado a través de los BND²⁶ representó US\$2.800 millones o 25% del monto total aprobado, a través de 12 préstamos y tres donaciones de inversión²⁷. Los BND aprovecharon fuertemente las líneas de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP, por sus siglas en inglés): nueve de sus operaciones crediticias (que suman US\$2.100 millones) formaron parte de un CCLIP²⁸.

Gráfico 2.2
Aprobación de financiamientos por instrumento (millones de US\$) 2013-2018*

Fuente: OVE, a partir de bases de datos internas.



*Nota: Las operaciones de inversión específica, los trabajos múltiples, los préstamos multifase y los créditos globales son todos préstamos de inversión.

2.8 La cartera heredada incluye 97 operaciones por US\$5.400 millones aprobadas antes de 2013, pero que estaban activas o fueron evaluadas durante el período del CPE²⁹. En cuanto a las operaciones GS, incluyen 20 préstamos de inversión (por US\$4.700 millones), tres

26 Incluidos Bancomext, BANOBRAS, BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior), FND (Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero), FIRA (Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura), NAFIN (Nacional Financiera), y SHF (Sociedad Hipotecaria Federal).

27 De 2007 a 2012, los préstamos para BND representaron 31% del total de montos aprobados.

28 En el Anexo I, las Figuras I.7 e I.8, y la Tabla I.9 presentan más detalles sobre la cartera del GBID en México por receptor e instrumento.

29 Dado que las operaciones SGS, a diferencia de las GS, suelen implicar un único desembolso al inicio, la OVE consideró el XSR (elaborado durante el vencimiento operativo inicial) como un hito adecuado para la implementación sustancial. Ya que durante el período de la evaluación hubo una brecha en la producción de XSR alrededor de la fusión, la OVE también consideró las operaciones SGS fuera del TFFP con los desembolsos de 2011 y 2012 como parte de la cartera heredada.

donaciones de inversión y 41 CT³⁰. En cuanto a las operaciones SGS, la cartera heredada incluye 25 préstamos (US\$589 millones), cuatro garantías³¹ (US\$32 millones), tres inversiones de capital (US\$12 millones³²), y tres CT (US\$2 millones). Los temas de desarrollo regional representaron 40% del volumen heredado de operaciones GS. Los temas de productividad y desarrollo social siguen, con 25% cada área. En cuanto a las operaciones SGS, los temas de productividad representan más de dos terceras partes de las aprobaciones³³.

2. Relevancia del programa del GBID con México 2013-2018

2.9 Una serie de factores clave han influido en el modo de relacionamiento del GBID en México, particularmente en lo que respecta a las operaciones GS (Recuadro 2.1). En los aspectos financieros, dichos factores incluyen el hecho de que (i) México ha tenido un amplio acceso a competitivas opciones de financiamiento en el mercado de capitales; (ii) los préstamos GS del BID destinados al gobierno financian el presupuesto general de México y no brindan recursos financieros adicionales para las secretarías que implementan las operaciones respaldadas por el BID, y (iii) el BID puede dar financiamiento GS a los bancos de desarrollo en México, pero no puede otorgar préstamos directos a las entidades subnacionales. En los aspectos no financieros, México generalmente busca apoyo técnico puntual para ayudar a cerrar brechas de conocimiento y garantizar el monitoreo y la evaluación de los programas, más que una asesoría sobre la formulación global de políticas. Juntos, estos factores han derivado en un modo de relacionamiento en donde las operaciones GS del BID se concentran en aquellas áreas donde el BID puede aportar valor mediante insumos técnicos puntuales, al tiempo que garantiza desembolsos predecibles y cuantiosos mediante préstamos basados en políticas (PBL, por sus siglas en inglés) o el apoyo a grandes programas nacionales, como PROSPERA, por una parte, y mediante financiamiento directo a los BND, por la otra.

2.10 La gran mayoría de las operaciones del GBID fueron relevantes, aunque necesariamente limitadas en tamaño y alcance en comparación con las necesidades de desarrollo de México. La mayoría de las operaciones estuvieron alienadas a los objetivos estratégicos de la EBP (Tabla 2.1). El GBID apoyó importantes reformas alineadas a la EBP (ver 2.11), continuó su apoyo a programas gubernamentales de largo aliento

30 Los préstamos GS heredados y las donaciones de inversión incluyen US\$144 millones de fondos de terceros bajo administración del Banco.

31 Dos de ellas forman parte de operaciones que, además, incluyen préstamos. Cuando varios instrumentos de crédito forman parte de la misma operación, esta se cuenta una sola vez.

32 Incluye US\$2 millones del Fondo de Inversión en Capital en China bajo administración de CII/BID Invest.

33 Una operación industrial (Etileno XXI) representó casi la mitad del monto de aprobaciones SGS heredadas.

(ver 2.12) y financió otras iniciativas relevantes (ver 2.13); sin embargo, algunas actividades se vieron afectadas por recortes presupuestarios³⁴, cambios en las prioridades gubernamentales y la disminución de la competitividad financiera del GBID durante el período. Si bien el apoyo del GBID fue hasta cierto punto marginal en algunos sectores, esto es comprensible dada la pequeña participación que puede tener el GBID en las diversas y considerables necesidades de financiamiento para el desarrollo que tiene el país³⁵.

Recuadro 2.1. Factores clave que influyen en el modo de relacionamiento del GBID en México

Ausencia de “adicionalidad presupuestaria”. De manera similar a otros países miembro que son prestatarios (Chile, Colombia), el financiamiento del BID al Gobierno se integra al presupuesto general y no constituye recursos extra-presupuestarios adicionales para programas y actividades con respaldo del BID. Las entidades gubernamentales y los ministerios de línea no reciben los fondos del BID de manera directa, sino a través de Hacienda, y es esta la institución que decide la combinación de fondos internos y externos que financia los programas de los ministerios de línea. Si bien esto es considerado una buena práctica pues las decisiones de política e inversión se hacen independientemente de la fuente de financiamiento, puede resultar en una desconexión entre las entidades gubernamentales de ejecución de los programas y el BID, ya que aquellas absorben gran parte del costo de trabajar con el BID, pero, a priori, no perciben un beneficio financiero, comparado con otras fuentes de financiamiento, derivado de la participación del BID. No obstante, las contrapartes en diversos sectores (mercados laborales, desarrollo rural, educación, salud) destacaron que, pese a que los recursos no constituyen financiamiento adicional, contar con el financiamiento del BID les ayudó en ocasiones a proteger la asignación de recursos ante el recorte presupuestal.

Demanda de apoyo técnico puntual y actividades de monitoreo y evaluación (M&E). Dada la alta capacidad de los expertos en la mayoría de las instituciones federales, México no busca una asesoría integral de políticas, sino más bien un apoyo técnico externo para cerrar brechas de conocimiento que pudiera tener en temas puntuales. El gobierno de México también valora las actividades de M&E financiadas por CT que el BID lleva a cabo para los programas apoyados, en parte porque estas actividades tienden a no ser consistente y predeciblemente financiadas dentro del presupuesto del Gobierno de México.

Financiamiento a través de los BND¹ y fideicomisos del sector público. Hay seis BND y numerosos fideicomisos públicos y otros organismos²

1 Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI); Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO); NAFIN; BANCOMEXT; BANOBRAS; SH

2 Por ejemplo FIRA; FND

34 Los recortes presupuestarios, en efecto cada año de 2015 a 2018 fueron necesarios, fundamentalmente, por la caída de los ingresos fiscales debido a la caída de la producción y los precios del petróleo.

35 Para 2018, la deuda GS pendiente de México con el BID equivalía a alrededor de 1,3% del PIB y representaba apenas alrededor de 2,7% de la deuda pública del país.

que forman parte del sector público mexicano y proveen financiamiento a diversos sectores de la economía del país. Al colaborar con dichas entidades, el financiamiento GS del BID puede, por ende, llegar al sector privado y no limitarse solo al financiamiento del sector público. Los préstamos otorgados a los BND también han permitido a México acceder a más recursos por parte del BID del que podría dentro de las limitadas necesidades de financiamiento directo del BID para el Gobierno federal.

Limitaciones constitucionales y otras restricciones para el financiamiento a los gobiernos subnacionales. Frente a las profundas desigualdades de capacidad institucional entre las entidades subnacionales mexicanas, el apoyo del GBID a este nivel podría ser muy relevante. Sin embargo, la constitución mexicana prohíbe a los gobiernos subnacionales endeudarse con entidades externas, incluidos los bancos multilaterales de desarrollo. Si bien el GBID ha brindado financiamiento a las entidades subnacionales a través de BANOBRAS, el CPE anterior de OVE (RE-424-1) ya había encontrado que los altos costos de transacción y la falta de un vínculo más directo entre el BID y los gobiernos correspondientes limitó los beneficios de dicha modalidad. Además, una ley de responsabilidad financiera promulgada en 2016 introdujo, entre otras medidas para evitar un endeudamiento que se pueda tornar insostenible a nivel subnacional, el requisito para las entidades subnacionales de contratar deuda al más bajo costo sin importar el valor añadido no financiero, reduciendo aún más la competitividad de BANOBRAS usando el financiamiento de largo plazo del BID.

Acceso competitivo a los mercados de capital y otros financiamientos. Dada la calificación de grado de inversión de México, el gobierno y las empresas mexicanas más grandes tienen amplio acceso a financiamiento en condiciones competitivas en el mercado nacional e internacional. En 2017, solo 8% del balance de deuda externa pública y privada de mediano y largo plazo de México (87% del total del país) estaba en manos de acreedores oficiales; el resto correspondía a acreedores privados como los tenedores de bonos y los bancos comerciales. Además, el gobierno mexicano puede obtener financiamiento interno en moneda local a tasas menores que las ofrecidas por el GBID; por ende, el financiamiento en pesos mexicanos de la Tesorería del GBID en México, si bien ha sido atractivo y frecuentemente usado como fuente para financiar las operaciones SGS, no se ha usado para préstamos GS (aunque si se han utilizado los swaps). En el caso de los BND, el precio de financiamiento del BID en moneda local (vía swaps o la Tesorería en pesos mexicanos) no es competitivo más que en operaciones de largo plazo, limitando el atractivo del financiamiento del BID para cualquier operación que no esté vinculada al dólar o para activos en moneda local a muy largo plazo.

Retrasos regulares en la asignación del presupuesto anual. Si bien el presupuesto general para cada año se aprueba antes de que termine el año en curso, las agencias ejecutoras reportan que la asignación del presupuesto aprobado a partidas específicas de gasto suele ocupar los primeros meses de cada año, generando inercia en las decisiones y las actividades, incluidas las relacionadas con proyectos financiados por el BID. Estas ineficiencias son especialmente importantes en sectores donde el año fiscal no coincide con los ciclos de gasto, como es el caso de la educación.

Fuente: OVE, con base en análisis y entrevistas.

2.11 Los préstamos y las operaciones de CT del GBID que apoyaron reformas clave en los sectores energético, financiero, fiscal, y de competitividad, han sido altamente relevantes, mientras que el BID no se ha implicado significativamente en la reforma al sector educativo. En el sector energético, el apoyo de CT ayudó a preparar las licitaciones de contratos de energías renovables derivadas de la reforma energética, y los préstamos SGS para proyectos de energía solar que resultaron ganadores en las licitaciones y subastas ayudaron a detonar el rápido crecimiento del mercado de energías renovables en México (ver Recuadro 2.2). Un préstamo de apoyo a reformas de políticas programáticas (PBP) subsiguiente apoyó la implementación de aspectos clave de la reforma energética. Asimismo, los préstamos GS a través de la BND ayudaron a financiar una asociación público-privada (APP) para la construcción de un gran gasoducto, derivado también de la reforma. El BID también apoyó, a través de la BND, el desarrollo de la generación de energía geotérmica, cuya relevancia se vio afectada, no obstante, por la falta de competitividad de esta fuente de energía en comparación con otras. En gestión pública, las CT y las operaciones de préstamos apoyaron aspectos de las reformas en el sector fiscal y financiero que han ayudado a aumentar los ingresos derivados de los impuestos y los créditos al sector privado. En competitividad empresarial, las CT y los préstamos GS y SGS apoyaron los esfuerzos de las reformas por incrementar la productividad mediante inversiones en infraestructura de banda ancha (ver Recuadro 2.2), intensificar la competencia y ampliar el acceso al financiamiento. En desarrollo urbano, las CT y los préstamos GS apoyaron la meta gubernamental de la densificación urbana, así como la aplicación de una nueva ley general en el sector³⁶. Aparte de unos cuantos proyectos piloto y estudios financiados por CT que mostraron una limitada utilización por las contrapartes, el BID no tuvo participación directa en las importantes reformas educativas lanzadas por el gobierno durante el período.

2.12 Durante el periodo de evaluación, el GBID continuó apoyando varios programas gubernamentales existentes. No obstante, la relevancia del BID se vio afectada, en algunos casos, por cambios en las prioridades del gobierno, recortes presupuestarios y una reducción de la competitividad financiera del propio BID. En protección social, el BID siguió proporcionando préstamos y CT al programa gubernamental PROSPERA³⁷, contribuyendo con algunos ajustes de diseño, pero más limitados que en períodos previos. En desarrollo rural, el BID siguió apoyando a PROSSAPYS, el programa de agua potable y servicios de saneamiento en

36 En el Capítulo III y las notas anexas por sector encontrará más ejemplos y detalles.

37 PROSPERA realiza transferencias en efectivo a hogares pobres, siempre que se cumplan ciertos requisitos de salud y educación.

zonas rurales, que ha ido paulatinamente concentrándose en comunidades más pequeñas³⁸, e introduciendo aspectos de género. En desarrollo urbano, el BID siguió apoyando el financiamiento de vivienda para personas de bajos ingresos a través de la SHF, al tiempo que introdujo aspectos de sustentabilidad ambiental. Sin embargo, el número de cancelaciones de algunos préstamos durante el periodo refleja la pérdida de relevancia del BID en ciertas áreas. En desarrollo rural, el apoyo a gran escala del BID para el programa de subsidio campesino PROCAMPO no continuó conforme a lo esperado, pues la secretaría de agricultura de México consideró limitado el valor agregado del apoyo del Banco para fases subsecuentes del programa, y el último préstamo a PROSSAPYS fue parcialmente cancelado debido a los recortes presupuestarios. En mercados laborales, el presupuesto para el programa PROFORHCOM³⁹ fue drásticamente reducido hacia el final del periodo, lo que también resultó en una cancelación parcial del préstamo del BID. Por otro lado, un cambio en la estrategia de financiamiento del programa de apoyo a la infraestructura escolar propició la cancelación de la mayor parte del segundo préstamo del BID a esta actividad. Los préstamos del BID para desarrollo urbano se vieron afectados de manera similar: el más reciente préstamo para desarrollo urbano otorgado por el BID a HABITAT⁴⁰ fue íntegramente cancelado debido a cambios en las prioridades gubernamentales, y los préstamos de financiamiento para vivienda del BID a través de la SHF se redujeron durante el periodo debido a la reducción de su competitividad financiera, con una cancelación parcial del último préstamo.

- 2.13 Otras operaciones del GBID atendieron necesidades puntuales en concordancia con los objetivos estratégicos de la EBP, aunque algunas se vieron nuevamente afectados por recortes presupuestarios. En energía, los préstamos GS y SGS del GBID (a través de los BND) aportaron financiamiento crucial de largo plazo a fin de aumentar las capacidades de generación de energía más limpia a través de las plantas de energía eólica, solar y en base a gas natural. En el sector salud, un préstamo del BID (y una CT para su evaluación) apoyaron al fondo “Siglo XXI” (SMSXXI) que financia ciertas intervenciones para la salud infantil en menores de cinco años que están por fuera del sistema de seguridad social. Además, dos operaciones financiadas con donaciones de inversión Mesoamérica apoyaron las mejoras en los servicios de salud materno infantil en el estado de Chiapas. En el sector educativo, el GBID siguió apoyando un programa de escuelas comunitarias que beneficia a estudiantes en zonas marginadas,

38 Los préstamos del BID fueron complementados con una pequeña operación de donación de inversión que sirvió de piloto para un nuevo modelo de agua potable y servicios de saneamiento en comunidades rurales dispersas.

39 Programa de Formación de Recursos Humanos Basados en Competencias.

40 El BID había apoyado este programa de mejora de barrios desde 2004.

además de préstamos estudiantiles a través de operaciones SGS. En desarrollo rural, el apoyo técnico y los préstamos del BID ayudaron a asegurar la transparente y exitosa ejecución de los procesos de compras internacionales en complejas y sensibles inversiones de importancia nacional. Además, el BID brindó una serie de préstamos y CT para ayudar a FND y FIRA a ampliar el financiamiento a nuevas actividades rurales productivas, y a introducir aspectos del cambio climático, ambientales y de género en sus préstamos⁴¹; sin embargo, los últimos préstamos de ambas series fueron parcialmente cancelados debido a los recortes presupuestarios. De manera similar, los recortes a los fondos de contrapartida para un programa de desarrollo urbano apoyado por el BID a fin de mejorar los servicios de agua potable y saneamiento en ciudades medianas reflejaron el cambio en las prioridades gubernamentales en el sector.

2.14 Las operaciones de CT apoyaron diversas actividades en varios sectores y mostraron distintos grados de relevancia. Con frecuencia, las TC se usaron para el monitoreo y la evaluación de programas apoyados por el BID. De las 137 operaciones de CT GS y 18 SGS aprobadas o ejecutadas durante el período, 28% fueron clasificadas como apoyo operativo; 55% como apoyo al cliente; 9% como investigación y difusión, y 8% (la totalidad de SGS) no se clasificó. El GBID ejecutó la gran mayoría de las operaciones de CT⁴², lo que, si bien implicó costos para el BID, fue altamente valorado por las contrapartes gubernamentales dados los obstáculos para llevar a cabo este tipo de actividades como las de evaluación al interior de los ministerios de línea debido al corto ciclo presupuestario y los limitados recursos destinados a tales actividades (situación exacerbada por los recortes presupuestarios durante el período). Las contrapartes en diversos sectores (desarrollo rural, energía, seguridad ciudadana y gestión pública) asignaron un alto valor y utilidad a las operaciones de CT, en especial aquellos insumos técnicos que cubrieron necesidades cruciales de conocimiento que ayudaron a los clientes a innovar, mejorar sus operaciones⁴³ o implementar las políticas públicas. El GBID también usó las CT para asegurarse de que las actividades apoyadas fueran evaluadas, y varias operaciones de CT se utilizaron para financiar evaluaciones cuando los fondos de préstamos del BID reservados originalmente para ello (por ejemplo, en programas de protección social, desarrollo rural y mercados laborales) fueron cancelados o reasignados. Sin embargo, en ciertos sectores (e.g. salud, educación, competitividad

41 Durante el período de evaluación, la FND también concluyó un programa apoyado por el BID para financiar estrategias bajas en carbón en zonas forestales en aquellos estados con la mayor pérdida neta de zonas boscosas.

42 De todas las operaciones de CT en la cartera de evaluación de la OVE con información relevante disponible en las bases de datos del BID, 89% se llevaron a cabo por el BID y solo 11% por el receptor.

43 Ejemplo de ello es la valoración positiva de NAFIN, Bancomext, FIRA y FND del apoyo del Grupo BID para la incorporación de aspectos ambientales y sociales en sus operaciones crediticias.

empresarial), varias operaciones de CT estuvieron desvinculadas de las operaciones de préstamos y apoyaron algunos temas de limitado enfoque gubernamental que, sumado a la falta de evidencia sobre su utilización⁴⁴ (en parte, debido a un seguimiento insuficiente del BID), ponen en cuestión su relevancia.

- 2.15 El apoyo a las entidades subnacionales a través de los préstamos para el Gobierno federal y las operaciones de CT beneficiaron mayormente a estados relativamente más pobres de México. Si bien la administración del Banco ha mantenido un diálogo activo en México con el objetivo de analizar posibles estructuras de financiamiento, el GBID no ha encontrado, hasta ahora, una solución viable para otorgar préstamos más directos a entidades subnacionales. Durante el periodo de evaluación, un préstamo canalizado a través de BANOBRAS para inversiones subnacionales se ejecutó solo parcialmente debido a la pérdida de atractivo del financiamiento del BID, sumado a las presiones por competitividad que enfrentó BANOBRAS tras la introducción de la ley de disciplina financiera. No obstante, otros cinco préstamos GS aprobados durante el período beneficiaron a entidades subnacionales a través de préstamos otorgados al Gobierno federal: un PBL para gestión pública destinado a mejorar la gestión financiera subnacional, dos préstamos para agua potable y servicios de saneamiento (uno para zonas urbanas, otro para zonas rurales), y dos PBL para productividad que incluían elementos de desarrollo y convergencia regional. Además, el BID proporcionó una amplia gama de actividades de apoyo técnico a las entidades subnacionales con recursos administrativos propios⁴⁵ y a través de 16 CT, dos donaciones de inversión y dos operaciones de FFS⁴⁶ aprobadas en el período. Asimismo, el BID siguió ejecutando dos préstamos heredados, 10 CT y una donación de inversión aprobada antes de 2013 en apoyo directo a las subnacionales. Una

44 El tema es especialmente destacado para las 112 operaciones de CT aprobadas para apoyo al cliente e investigación y difusión. De las 77 operaciones de CT parcial o totalmente ejecutadas (otras 16 están en curso), OVE encontró evidencia sobre el uso, al menos parcial (es decir, uso adicional de al menos algunos de los productos de la CT), por parte del cliente, en 51 (de las cuales 31 produjeron cambios en políticas y prácticas), mientras que otras 20 no fueron utilizadas y no se encontró información del resto. La valoración de OVE se basa en una revisión de escritorio de documentación y entrevistas relevantes dado que no todas las CT en el portafolio de evaluación están registradas en el nuevo Sistema de Monitoreo de CT del Banco, que, además, no documenta consistentemente los resultados y uso de las CT.

45 Ejemplo de ello es la aplicación de la metodología de la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) para identificar y priorizar inversiones relacionadas con el cambio climático en las ciudades de Xalapa, Campeche y La Paz.

46 Una operación de FFS ayudó al gobierno de Puebla a documentar y difundir su estrategia de inversión social. Otra operación del mismo tipo ha ayudado a BANOBRAS a aplicar la metodología ICES en cuatro ciudades. La tercera operación FFS destinada a apoyar la gestión pública del gobierno de Jalisco se canceló en la fase inicial debido a cambios en la contraparte principal.

gran mayoría de las entidades subnacionales apoyadas directa o indirectamente por el BID se encontraban en estados relativamente más pobres de México⁴⁷.

2.16 Las operaciones SGS apoyaron una amplia gama de actividades de relevancia variada. En el período, las operaciones SGS del GBID apoyaron inversiones de prioridad nacional, como la ampliación del puerto de Manzanillo, inversiones en infraestructura crucial de telecomunicaciones y energías renovables (ver Recuadro 2.2), así como la planta petroquímica Etileno XXI. Además, el GBID ha contribuido a pioneras e innovadoras estructuras de financiamiento para eficiencia energética, educación, desarrollo urbano y competitividad empresarial en general. Un número importante de antiguas y pequeñas operaciones apoyaron a empresas (principalmente pequeñas y medianas empresas, o PYME) mediante IF o de forma directa en varios sectores. No obstante, pocas de estas operaciones definieron con claridad los resultados esperados en términos de desarrollo ni las externalidades positivas más allá del propio cliente. En concordancia con los hallazgos de la Evaluación de OVE sobre el apoyo directo a las PYME por parte de la CII (CII/RE-23-3), las operaciones tampoco fueron adecuadas para generar soluciones de financiamiento más duraderas debido a su pequeña escala, su carácter one-off y su insostenibilidad financiera para BID Invest. El apoyo SGS a las cadenas de suministro durante el período también plantea algunos cuestionamientos sobre su relevancia (ver para. 2.22 y 3.4). Por otra parte, el programa de México incluyó algunos ejemplos contundentes de sinergias entre la labor del GBID en el sector privado y el sector público (Recuadro 2.2).

Recuadro 2.2. Ejemplos de sinergias GS-SGS en el programa 2013-2018 de México

Energías renovables: Si bien el GBID ya había financiado varios proyectos eólicos de autoconsumo desde 2009¹ y las operaciones de CT GS y los recursos concesionales habían ayudado a generar conocimiento sobre el potencial de explotación de energías renovables en México, tres CT GS (ME-T1291, ME-T1302, ME-T1308) brindaron apoyo crucial a la Secretaría de Energía, ayudando a asegurar, entre otras actividades orientadas a la implementación de la reforma, la oportuna celebración de las subastas de

1 ME-L1076, ME-L1081, ME-L1099, ME-L1107, ME-L1109, ME-L1119.

47 Dos tercios de las intervenciones directas o indirectas con las subnacionales (sin incluir aquellas operaciones que beneficiaron a todos los estados por igual) brindaron apoyo a entidades situadas en estados relativamente más pobres (definidos como la mitad más pobre de los estados mexicanos, todos de los cuales exhiben tasas de pobreza mayores al 40% de acuerdo los índices de pobreza de CONEVAL de 2016). El préstamo para agua potable y servicios de sanidad en zonas rurales benefició a casi todos los estados mexicanos, pero 10 de los 11 mayores receptores en términos de monto son estados que se consideran relativamente pobres de acuerdo con este criterio.

contratos para el suministro de energía renovable (uno de los elementos clave de la reforma energética de 2013), cuya estructura y transparencia ayudaron a atraer una fuerte competencia y propiciaron los precios más bajos ofertados para la generación solar a nivel mundial. Posteriormente, el GBID desplegó sus recursos y capacidad de absorción del riesgo con el fin de satisfacer las grandes necesidades de financiamiento de este mercado emergente apoyando, mediante préstamos SGS², la construcción y sostenibilidad continua de varias plantas de energía solar que ganaron las subastas.

Red compartida: Tres CT GS (ME-T1236, ME-1267, ME-T1268) aportaron insumos a la reforma de telecomunicaciones, incluido el fortalecimiento de la entidad reguladora y la valoración del espectro radioeléctrico para el internet móvil de alta velocidad. Renunciando a los potencialmente cuantiosos ingresos fiscales inmediatos que se derivarían de una licitación directa de dicho espectro (y pese a la caída de los ingresos petroleros en ese momento), el gobierno mexicano decidió invertir en el potencial de crecimiento futuro de México al recurrir a una innovadora estructura APP para crear una red “mayorista” de banda ancha (Red Compartida) que asegurara el acceso igualitario a los proveedores de servicios y la máxima cobertura en el menor tiempo posible. Dada la necesidad de grandes montos de financiamiento y la limitada capacidad de los prestamistas comerciales de asumir los riesgos que implica esta estructura aún no probada, el GBID aprobó un préstamo directo SGS a través de BID Invest para el consorcio ganador que desarrollará la red (ME-L1285, 12088-01), así como una operación CCLIP GS (ME-L1284) para financiar parte de los fondos aportados por BANCOMEEXT para el proyecto.

Fuente: OVE, sobre la base de análisis y entrevistas.

2 ME- L1271, ME-L1272, ME-L1281, 12083-01, 12197-01, 11894-04, 11894-03, 11894-02.

2.17 Algunas de las operaciones aprobadas durante el período, aunque relevantes para abordar los desafíos del desarrollo del país, difirieron de lo que se había previsto en la EBP. Si bien se logró un importante incremento en la transversalización operacional de los temas de cambio climático, la gran mayoría de las operaciones de cambio climático apoyadas por el GBID durante el período de evaluación fueron de mitigación del cambio climático más que de adaptación al mismo⁴⁸, a pesar del enfoque en este último tema por parte de la EBP y su nota sectorial. Por otra parte, a pesar de que energía y educación habían sido designados como áreas de diálogo, el GBID aprobó varios préstamos GS y SGS para esos sectores durante el período. En el sector de salud, una

48 Las actividades de adaptación representaron el 15% de las operaciones sobre cambio climático en términos de número, y solo el 2% en montos. Sin embargo, esto representa una mejora en el último período, durante el cual no se aprobó ninguna operación sobre adaptación al cambio climático. Los ejemplos más destacados de las operaciones de adaptación al cambio climático aprobadas durante el período incluyen a los planes de acción para mejorar las medidas de adaptación y de la capacidad a nivel local, y el apoyo al desarrollo y la implementación del Programa Nacional de Reservas de Agua.

pequeña operación SGS ayudó a una empresa a introducir un nuevo medicamento para la hipertensión en el mercado mexicano, pero las opciones SGS del GBID no brindaron financiamiento a proveedores de servicios privados, como estaba previsto en la EBP. Además de las áreas de intervención contempladas en la EBP, el BID también proporcionó varias CT de desembolso rápido para apoyar a esfuerzos de socorro después de varios desastres naturales que sufrió México durante el período.

2.18 La coordinación con otros organismos multilaterales y bilaterales oficiales fue limitada, pero adecuada para el contexto mexicano. Las intervenciones del GBID en diversas áreas (desarrollo urbano y rural, salud, protección social) han recibido apoyo tanto del BID como del Grupo del Banco Mundial, así como de algunos prestamistas bilaterales. Si bien las actividades de coordinación parecen haber sido limitadas, Hacienda, que es el organismo que dirige las relaciones con las organizaciones bilaterales y multilaterales, tiene la visión estratégica sobre dónde trabajar y con qué socio para evitar duplicaciones, lo cual reduce, de algún modo, la necesidad de una coordinación directa entre las organizaciones.

3. Competitividad financiera

2.19 Si bien México se financia cada vez más en los mercados de capital internacionales (Figura 2.3), sigue siendo uno de los mayores prestatarios del GBID. México ha seguido financiándose a través del BID⁴⁹ y del Banco Mundial⁵⁰, de forma consistente, manteniendo su nivel de exposición con el BID cerca de los límites establecidos. México recibió flujos netos de financiamiento del BID de US\$5,96 mil millones entre 2013 y 2018 (excluidos los cargos y pagos de intereses), frente a US\$6,4 mil millones en 2007-2012. Durante el período de evaluación, el saldo de la deuda GS de México con el BID aumentó de US\$10,7 mil millones en 2012 a US\$15,3 mil millones a finales de 2018⁵¹ (17,4% del total de financiamiento en

49 Esto puede explicarse en parte por la continuada competitividad financiera del financiamiento GS a largo plazo del BID (según el análisis realizado por el Departamento de Finanzas del BID con base en los datos de Bloomberg y sus cálculos propios, los equivalentes a tasa fija del BID han sido consistentemente inferiores a los niveles de negociación y cupones en la fecha de emisión de los bonos de tenores comparables emitidos por México). La deuda de México con el BID ha representado un promedio del 8,3% de la deuda pública externa durante el período (en comparación con el 6,6% esperado en la EBP) y el 48,2% de la deuda multilateral externa (frente al 43,9% previsto por la EBP). México obtuvo desembolsos anuales del BID con un promedio de alrededor de US\$1,59 mil millones, manteniendo aproximadamente el promedio de US\$1,61 mil millones de 2007-2012 (período que incluyó la crisis financiera mundial) y se excedió levemente de lo que se esperaba conforme a la EBP (US\$1,51 mil millones por año).

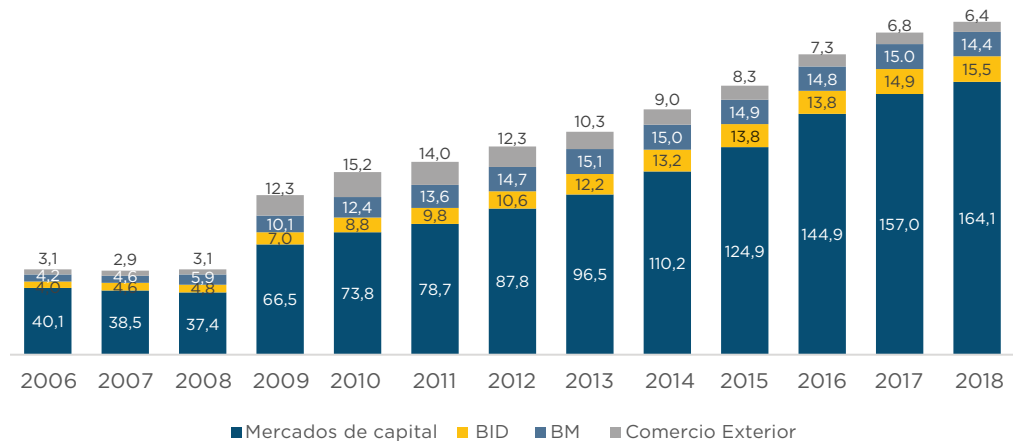
50 Los compromisos aprobados del Banco Mundial para México en 2013-2018 (promedio anual de US\$410 millones) han caído fuertemente en comparación con el período 2007-2012 (promedio anual de US\$2,5 mil millones), que incluyeron préstamos en respuesta a la crisis financiera (Figura I.6 del Anexo I).

51 La exposición de préstamos pendientes SGS en el balance general del BID se situó en US\$807,5 millones al cierre de 2018 (10,5% del total de deudas SGS del BID).

deuda GS del Banco), superando, de momento, a Brasil como el mayor prestatario de financiamiento GS del BID. El saldo de la cartera vigente de BID Invest con el sector privado de México fue de US\$124,4 millones al final de 2018 (7% de su cartera total), frente a US\$84,6 millones al final de 2012⁵².

Gráfico 2.3
Evolución de la
deuda externa
pública de México
(mil millones de
US\$)

Fuente: OVE, con base en datos de la Secretaría de Finanzas de México (2019).



2.20 México recibió recursos considerables de CT del GBID durante el período, aunque menores comparados con otros países. Durante 2013-2018, se aprobó un total de US\$62,5 millones en recursos de CT del GBID⁵³ para México, de los cuales US\$34,3 millones se destinaron a CT del sector público del BID⁵⁴. Por cada préstamo GS, México recibió en promedio 2,6 operaciones de CT GS durante el período de evaluación, por debajo del promedio del BID (4,1), pero por encima de países similares⁵⁵ (2,1). Sin embargo, debido al gran tamaño promedio y monto total de los préstamos a México, los recursos de CT GS por cada US\$ 1.000 en préstamos GS para México (US\$3,11) estuvieron muy por debajo del promedio del BID (US\$23,77) y de países similares (US\$8,05). México fue el principal receptor de CT y donaciones de inversión del BID Lab durante el período, con US\$27,7 millones aprobados para 40 operaciones.

2.21 El GBID ha venido perdiendo parte de su competitividad financiera con los BND. Las contrapartes de los principales BND de México mencionaron que, si bien el financiamiento del GBID sigue siendo atractivo a largo plazo y, especialmente, en dólares, su atractivo disminuyó durante el periodo de evaluación. Entre 2016-2018, los

52 Esto representó el 7,8% de la cartera de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) en 2012. En 2018, el sector privado mexicano fue el cuarto prestamista más grande de BID Invest en términos de cartera vigente, después de Brasil, Argentina y Chile.

53 Esto incluye las operaciones del BID Lab (anteriormente conocido como FOMIN).

54 Tanto en términos del total de recursos de CT y de CT GS, México fue el quinto mayor receptor de CT después de Colombia, Jamaica, Brasil y Perú.

55 Los países similares (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Chile y Perú) fueron seleccionados sobre la base de ser comparables en términos de ingreso per cápita (países de ingreso medio-alto, es decir, con una renta nacional bruta (RNB) per cápita de al menos US\$3.896, en términos de PPA) y el tamaño de la economía (RNB de al menos US\$150 millones, en términos de PPA).

BND realizaron cancelaciones de préstamos por US\$832 millones (comparado con US\$29 millones entre 2012-2015, y US\$230 millones durante todo el período de la estrategia 2007-2012). Inicialmente, el financiamiento del BID fue atractivo para NAFIN y BANCOMEXT, en especial para financiar proyectos de energías renovables y otros proyectos de energía (los cuales requirieron plazos largos y cuyos ingresos estaban, en muchos casos, vinculados al dólar), pero este atractivo disminuyó después del aumento del margen de financiamiento GS del BID a finales de 2015⁵⁶. Lo mismo ocurrió en el caso de BANOBRAS⁵⁷ y la SHF⁵⁸. FND y FIRA, cuyo acceso a fuentes alternativas de financiamiento es más limitado que el de los BND, siguieron obteniendo préstamos del BID durante el período. Sin embargo, el 60% del préstamo más reciente de FND también fue cancelado debido a los recortes presupuestarios⁵⁹.

2.22 Si bien la mayoría del financiamiento SGS ha sido relevante desde el punto de vista financiero, BID Invest ha introducido recientemente un nuevo producto con adicionalidad financiera menos clara a la fecha. BID Invest⁶⁰ proporcionó financiamiento altamente adicional de largo plazo para el naciente mercado de energías renovables de México, en un momento en que los prestamistas comerciales se mostraban aún renuentes a financiar esta nueva industria. BID Invest, en general, asumió riesgos no cubiertos⁶¹, y proporcionó plazos no disponibles, por las fuentes comerciales de financiamiento. Las operaciones SGS también ayudaron a crear

56 NAFIN ha cancelado US\$250 millones (71%) del ME-L1151 (aprobado en 2014) y no ha solicitado ningún desembolso de préstamos del BID después de 2015. BANCOMEXT, a pesar de haber desembolsado totalmente el proyecto ME-L1172 (US\$200 millones), todavía no ha firmado el ME-L1284. En 2018, se aprobó una nueva operación de CCLIP para BANCOMEXT (ME-L1284) para proporcionar financiamiento para el proyecto Red compartida, pero está a la espera de su firma.

57 BANOBRAS no ha solicitado el desembolso de los préstamos del BID desde 2015, a pesar de la aprobación de US\$100 millones que aún no se han desembolsado en virtud del ME-L1111. El préstamo aprobado más recientemente (ME-L1158, por US\$100 millones, primer préstamo de una línea CCLIP por US\$ 1.000 millones), se remonta a 2015, pero nunca fue firmado, y luego fue cancelado de manera definitiva, pero se mantuvo abierta la línea CCLIP. Según las entrevistas, BANOBRAS, bajo presión para competir en precios con los bancos comerciales para financiar a los gobiernos subnacionales desde la introducción de la Ley de responsabilidad financiera, ha financiado sus activos a largo plazo principalmente con pasivos a corto plazo, que puede obtener a tasas inferiores al financiamiento del BID.

58 Los recursos de las operaciones aprobadas bajo la línea CCLIP con SHF disminuyeron de US\$500 millones para las dos primeras operaciones aprobadas en 2009/2010, a tan solo US\$100 millones para la última operación (ME-L1163, aprobado en 2015, y luego el 70% fue cancelado), citando las fuentes alternativas locales de financiamiento, entre otras razones.

59 Se cancelaron US\$300 millones de los US\$500 millones originalmente aprobados de ME-L1259, que data del 2017.

60 Y antes de la fusión hacia afuera a comienzos de 2016, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII), y el SCF (Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo) y la OMJ (Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría) del BID.

61 Los ejemplos incluyen el riesgo comercial (el riesgo de la fluctuación de los precios spot que afectan a los ingresos después de que se terminan los contratos de suministro a largo plazo) en operaciones de energías renovables, y los diversos riesgos del innovador proyecto Red Compartida.

estructuras innovadoras⁶² para canalizar los recursos financieros a otros segmentos de mercado desatendidos por el sector financiero de México. La antigua CII, a través de varios préstamos pequeños y operaciones de capital, apoyó principalmente a las PYME que cuentan con un insuficiente acceso al financiamiento comercial a los plazos necesarios. Las operaciones SGS movilizaron US\$251 millones en fondos concesionales y US\$66 millones en préstamos B para el sector privado mexicano durante el período, y han ayudado a los clientes a evitar el riesgo cambiario al proporcionar alrededor de US\$1.000 millones de su financiamiento en moneda local. Sin embargo, el producto de financiamiento para cadenas de suministro introducido recientemente⁶³ por BID Invest, el cual proporciona financiamiento a corto plazo a proveedores de empresas mexicanas grandes⁶⁴, parece competir directamente con el financiamiento de la banca comercial para un producto que ya está ampliamente disponible para proveedores de grandes empresas, por lo menos en México y en este formato en particular.

B. Costos y tiempos del programa

2.23 Los tiempos de preparación y ejecución, así como los costos de las operaciones GS⁶⁵ en México siguen siendo considerablemente menores a los tiempos y costos promedio del BID y de países similares⁶⁶. Durante el período de evaluación, la preparación de préstamos de inversión (PI) en México tuvo un costo, por dólar aprobado, de solo alrededor del 41% del costo promedio del BID, y 53% del costo promedio de países similares. Para la ejecución, los PI en México cuestan solo el 44% del costo promedio del BID por dólar desembolsado, y 67% del costo promedio de países similares. Por operación, los PI mexicanos también cuestan menos que los de países similares y el resto del BID, aunque las diferencias son

62 Tales como fondos para el financiamiento de las PYME o las estructuras de titularización de activos diferentes, incluyendo los préstamos estudiantiles, préstamos para material educativo, inversiones en eficiencia energética e hipotecas.

63 La aprobación de la primera operación de este tipo fue en 2016, y operaciones empezaron en enero del 2018.

64 En este producto de “factoraje inverso”, los prestamistas asumen el riesgo del comprador grande y no de los proveedores (por lo general, PYME), permitiendo la provisión de mejores términos de financiamiento en comparación a los que los proveedores obtendrían por su propia cuenta. BID Invest canaliza su financiamiento a través de una plataforma en línea operada por una tercera parte, que conecta varios prestamistas con empresas grandes y sus cadenas de suministro.

65 A menos que se indique lo contrario, los números se refieren a los préstamos de inversión únicamente. Ver las Tablas I.6 y I.8 del Anexo I para las comparaciones, incluyendo los PBL y datos más detallados.

66 Los países similares (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Chile y Perú) fueron seleccionados sobre la base de ser comparables en términos de ingreso per cápita (países de ingreso medio-alto, es decir, con una renta nacional bruta (RNB) per cápita de al menos US\$3.896, en términos de PPA) y el tamaño de la economía (RNB de al menos US\$150 millones, en términos de PPA).

mucho menos notables⁶⁷. Además de los costos variables de las operaciones, los costos fijos (por dólar aprobado y cartera vigente) de la oficina de país en México también han sido los más bajos entre los países similares durante el período (Figuras I.4, I.5 del Anexo I). En parte, estas diferencias se explican por el tamaño promedio de los PI en México durante el período (en US\$219,4 millones) que ha sido mayor al de cualquier otro país prestatario miembro del BID, siendo tres veces el tamaño promedio del BID, y el doble de el de los países similares⁶⁸. En general, los tiempos promedios de procesamiento de las operaciones en México son cortos, y la duración promedio⁶⁹ de los PI en México ha sido solo 60% del tiempo promedio del BID y 58% del de países similares. A pesar de un notable aumento en el tiempo que pasa entre aprobación y firma⁷⁰, los tiempos de preparación de México se han reducido 33% en comparación con el período anterior, y los tiempos de ejecución disminuyeron 38%⁷¹.

2.24 Además de por el gran tamaño promedio de las operaciones, los bajos costos de procesamiento de las mismas también pueden explicarse por el uso específico que hace México de los PI. La eficiencia operativa de las operaciones de México se puede explicar en parte por cuatro factores: (i) el uso frecuente por parte de México de los desembolsos del BID para el reintegro de gastos, (ii) el continuo apoyo del BID a programas gubernamentales existentes, (iii) el uso eficiente de los PI por parte de los BND, y (iv) el uso de agentes financieros y sistemas nacionales (Recuadro 2.3).

2.25 Sin embargo, los costos promedio de la cartera se vieron afectados por las elevadas cancelaciones durante la segunda mitad del período de evaluación (Figura 2.4). Las cancelaciones de operaciones GS aprobadas en México han aumentado considerablemente desde 2016, y la mayoría,

67 Por PI aprobado, los costos de preparación de México fueron US\$214.000 (US\$227.000 para países similares; US\$247.000 para el BID en promedio) durante el período. Por PI desembolsado, los costos de implementación de México fueron de US\$244.000 (US\$302.000 para países similares; US\$294.000 para el BID en promedio).

68 Los PBP de México también son los más grandes en promedio entre todos los países. Incluidos los PBP, el tamaño promedio de las operaciones GS de México es de US\$305,9 millones, comparado con el promedio del BID de US\$88,8 millones, y el de países similares de US\$126,3 millones.

69 Refiere al tiempo entre el registro inicial del proyecto y el desembolso completo de los montos aprobados (excluyendo los montos cancelados).

70 La aprobación de la primera operación de este tipo fue en 2016, y las operaciones empezaron en enero del 2018.

71 En este producto de “factoraje inverso”, los prestamistas asumen el riesgo del comprador grande y no de los proveedores (por lo general, PYME), permitiendo la provisión de mejores términos de financiamiento en comparación a los que los proveedores obtendrían por su propia cuenta. BID Invest canaliza su financiamiento a través de una plataforma en línea operada por una tercera parte, que conecta varios prestamistas con empresas grandes y sus cadenas de suministro.

según las entrevistas, se debió a: (i) los recortes al presupuesto del Gobierno federal, y/o (ii) la reducción de la competitividad del BID impulsada por un aumento en los cargos a los préstamos a finales de 2015⁷². Durante el período 2013-2018, se cancelaron US\$1.600 millones de 15 operaciones (tres de estas en su totalidad), lo cual constituye 5,5 veces más que el último período de evaluación en términos de montos cancelados (cuatro veces en términos de número de operaciones con cancelaciones). Los montos de las cancelaciones comenzaron a aumentar en 2016, alcanzando su nivel más alto en 2018, cuando se canceló 30% de los saldos disponibles. Debido a las cancelaciones, el costo promedio de ejecución de México por dólar desembolsado para los préstamos de inversión aumentó 14% en comparación con el período 2007-2012, mientras que se redujo 38% para el BID en general, y 26% para países similares en el mismo periodo.

Recuadro 2.3. Características del uso de México de los préstamos de inversión GS

Reembolso de gastos. Muchos préstamos en México se desembolsan contra gastos ya efectuados, lo cual permite desembolsos rápidos y bajos costos de transacción, tanto para el BID como para el país. Además, el BID apoyó algunos programas gubernamentales de gran escala (como PROSPERA y PROCAMPO) cuyos patrones de gasto fueron altamente predecibles, reduciendo aún más la incertidumbre y los costos de transacción con respecto a los tiempos y montos de los desembolsos. Esto se refleja en el hecho de que los tiempos de desembolsos totales de México (desde la primera elegibilidad hasta el desembolso completo) para los PI son menos de la mitad de los tiempos del BID y de países similares. El uso flexible de los PI también permitió a Hacienda determinar los momentos oportunos y los tamaños de los desembolsos de acuerdo con las necesidades generales de gestión de la deuda externa, más que por los cronogramas y las necesidades de financiamiento de los proyectos subyacentes.

Apoyo continuo a programas gubernamentales existentes. Durante el período, el BID continuó prestando apoyo a determinados programas gubernamentales de larga data (tales como PROSPERA y PROFORHCOM), en algunos casos sin implementar cambios importantes (y la mayoría de los estudios sobre los posibles ajustes se financiaron a través de CT), lo que permitió costos y tiempos de preparación menores.

Uso eficiente de los PI por los BND. Los BND son muy sensibles a los costos, y por lo tanto tienden a utilizar sus PI de manera muy eficiente. Dado que el tiempo promedio de desembolso es de solo 5,5 meses (comparado con un promedio de 38 meses para el resto de los préstamos), la duración

72 En general, 36% de los montos GS cancelados se debió a los recortes presupuestarios del gobierno, 30% a la reducción de la competitividad del BID (principalmente por los BD, lo cual contribuyó a 60% de las cancelaciones), 23% al cambio en las prioridades del gobierno y 21% por otras razones (los porcentajes no suman 100%, ya que algunas operaciones fueron canceladas por más de una razón). Los sectores con mayores cancelaciones fueron desarrollo rural, seguido por cambio climático (energía), desarrollo urbano, educación, mercados laborales y gestión pública (ver la Tabla I.11 en el Anexo I).

promedio de las operaciones de los BND es 47% menor que la del resto de las operaciones de México (Figura I.2., Anexo I). Esto se refleja también en los bajos costos de ejecución: el costo por desembolsar US\$1 millón a los BND fue de US\$966 durante el período, comparado con US\$2.553 para el resto de la cartera¹.

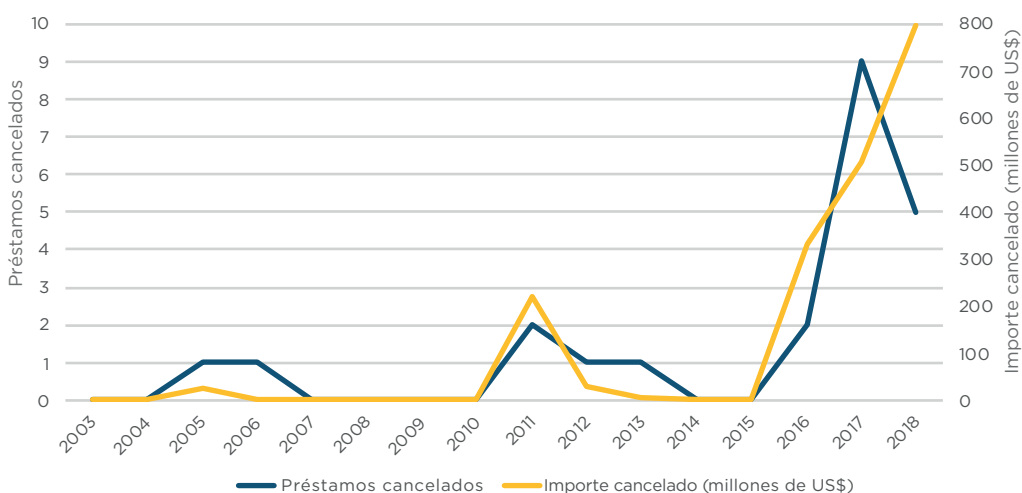
Uso de sistemas nacionales y agentes financieros. En la mayoría de las áreas (exceptuando la presentación de reportes y ciertas áreas de adquisiciones), las operaciones del BID hacen uso pleno de los sistemas nacionales de México (y el uso de estos sistemas se ha incrementado durante el período de evaluación), facilitando la ejecución de proyectos². Además, dos BND (NAFIN y BANSEFI) actúan como agentes financieros a cargo del procesamiento de los desembolsos y la presentación de informes para los préstamos del BID, lo cual puede hacer que los procesos de desembolso sean más eficientes debido a la amplia experiencia de estos agentes financieros con los procedimientos y requisitos del BID.

Fuente: OVE, sobre la base de análisis y entrevistas.

- 1 No obstante, los costos de preparación promedio son un poco más altos (por US\$158, o 17%) para los PI con los BND.
- 2 El BID puede utilizar los subsistemas del país después de un proceso de validación riguroso (siguiendo a GN-2538) para determinar si cumplen con las normas del BID.

Gráfico 2.4 Cancelaciones de préstamos GS 2003-2018

Fuente: Cálculos de OVE basados en bases de datos internas.



2.26 Las operaciones SGS en México muestran tasas más altas de cancelación y prepago que países similares⁷³ durante el período de evaluación, pero menores tasas de deterioro y pérdidas⁷⁴. De todas las operaciones SGS aprobadas durante el período de evaluación,

73 El mismo grupo de países se utilizó para las operaciones SGS y GS (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, Chile y Perú). Debido a la disponibilidad irregular de datos sobre el histórico de cancelaciones, pagos por adelantado y pérdidas para la cartera en general, las comparaciones están limitadas a este grupo de países.

74 Todo el análisis se basa en la información disponible en los sistemas del BID y BID Invest, así como las investigaciones adicionales realizadas por OVE cuando los datos eran incompletos o inconsistentes.

44% (56% de los montos aprobados) ya han sido canceladas o dadas de baja, en comparación con 41% (33% de los montos aprobados) para países similares. El 15,9% de las operaciones SGS (3,6% de los montos aprobados) que se aprobaron y desembolsaron durante el período fueron prepagadas⁷⁵ y, por lo tanto, han generado ingresos inferiores a lo esperado inicialmente comparadas con el 9,1% (1,4% de los montos aprobados) de las operaciones durante el mismo período en países similares. Solo 1,5% de las operaciones SGS de México (0,2% de los montos aprobados) que se aprobaron y desembolsaron durante el período sufrieron deterioro o pérdidas, en comparación con 2,7% de las operaciones de países similares (4,3% de los montos aprobados). Estos datos son coherentes con la relativa madurez de los mercados financieros de México, en el que otras fuentes de financiamiento alternativas están por lo general más disponibles, y en el que la calidad promedio de los es superior al promedio en otros países. Debido a la falta de sistemas comparables de registro de tiempo laboral para las distintas ventanillas del sector privado del GBID durante el período, no existen datos consistentes y confiables acerca de los costos y los plazos de procesamiento de los proyectos SGS. Las entrevistas con los clientes señalan una satisfacción general con la capacidad de respuesta de BID Invest. Sin embargo, varios clientes señalaron que sus operaciones, durante el periodo de evaluación, se vieron afectadas por la rotación de sus contrapartes asignadas en BID Invest⁷⁶, con un consiguiente retraso en el cronograma de los proyectos debido a la pérdida de conocimientos, o renegociación de algunas de las condiciones inicialmente acordadas.

75 El prepago o pago por adelantado se define como el reembolso antes de la fecha de vencimiento original de la operación.

76 El período de evaluación incluyó la fusión hacia afuera de las ventanillas del sector privado en la CII (ahora BID Invest).



03

Efectividad del Programa del Banco

3.1 Este capítulo analiza los resultados del programa del GBID durante el período 2013-2018, agrupados bajo los tres pilares de la estrategia de país 2013-2018 (productividad, desarrollo social y desarrollo regional). Además, OVE revisó las actividades del GBID en las áreas de diálogo de energía, educación y seguridad ciudadana. Resultados importantes relacionados con temas transversales (género, diversidad e integración), se mencionan dentro de las respectivas áreas prioritarias o de diálogo. Para evaluar la efectividad, OVE consideró las operaciones de la cartera cuya implementación durante el periodo de evaluación estaba lo suficiente avanzada para evaluar el logro de productos y/o resultados. Dado el gran tamaño de la cartera, los resultados presentados en este capítulo buscan ilustrar los avances y contribuciones más importantes a los objetivos estratégicos de la EBP, en vez de discutir cada una de las operaciones⁷⁷.

A. Productividad

3.2 En general, el GBID apoyó efectivamente los esfuerzos de México para crear un entorno más favorable al crecimiento de la productividad. Como se describe en los siguientes párrafos, la mayoría de las operaciones del GBID en gestión pública, competitividad empresarial y sistema financiero contribuyeron al avance hacia los objetivos estratégicos de la EBP (Tabla 2.1), aunque el rol limitado del GBID en algunos programas e iniciativas de reformas dificultó la atribución de los resultados a la intervención del GBID. Asimismo, los recortes presupuestarios y la reducción de la competitividad del BID afectaron parcialmente los resultados en algunas operaciones relacionadas con mercados laborales y gestión pública, y ciertas nuevas operaciones SGS plantean algunos cuestionamientos tempranos sobre su efectividad.

3.3 Las operaciones del GBID contribuyeron a los resultados de los esfuerzos de reformas clave para aumentar la productividad (Recuadro 3.1), mientras que los resultados de otras intervenciones fueron más dispares. En gestión pública, el BID hizo contribuciones financieras y técnicas a la reforma fiscal y a la implementación de la ley de disciplina financiera, resultando en un aumento de los ingresos fiscales no petroleros y la mejora de las condiciones de financiamiento para determinadas entidades subnacionales. Además, los préstamos de inversión y las CT del BID ayudaron a mejorar la presupuestación basada en resultados a nivel federal (ME-L1047, ME-T1148), financiaron inversiones subnacionales (ME-L1059, ME-L1111) y fortalecieron las capacidades de planificación y

⁷⁷ Para obtener información más detallada y completa, consulte las notas por sector adjuntas. Para obtener una lista de las operaciones en cada área prioritaria y sector, consulte las Tablas I.3 e I.4 del Anexo I. Para obtener el estado actualizado de los indicadores de la Matriz de resultados de EBP, consulte la Tabla I.5 del Anexo I.

gestión financiera del gobierno de Yucatán (ME-T1123, ME-T1124, ME-T1138, ME-T1139), aunque las mejoras esperadas en la gestión fiscal para otros gobiernos subnacionales no se materializaron. En el sector financiero, el apoyo a las reformas regulatorias condujo a un aumento de la penetración bancaria, y una mejora del acceso al crédito para el sector privado. En competitividad empresarial, los PBP y las CT del BID proporcionaron apoyo aunque marginal a las reformas que lograron aumentar la competencia y mejorar la regulación en sectores económicos clave, como telecomunicaciones, pero la atribución de los resultados prometedores tempranos a la intervención del BID es tenue. El apoyo del BID a las reformas del mercado laboral no dio como resultado los cambios esperados en las políticas, y si bien el apoyo a través de la inversión y CT dirigidas a mejorar la intermediación y los servicios de capacitación para el trabajo (ME-L1258, ME-T1190, ME-T1301, ME-T1333) vio algunos resultados positivos, tanto este como las operaciones dirigidas a la reducción de la brecha entre los productos del sistema educativo y las necesidades del mercado laboral (ME-L1142, ME-L1039, ME-T1224, ME-T1174) no alcanzaron todos los resultados esperados debido a recortes presupuestarios y algunas fallas en el diseño de las operaciones.

Recuadro 3.1. Resultados del apoyo del GBID a las reformas para aumentar la productividad

Gestión pública. Dos PBP¹ apoyaron financieramente la reforma fiscal de México; mientras otro PBP y dos CT proporcionaron un considerable apoyo técnico y financiero para la preparación y aplicación de la Ley de disciplina financiera para los gobiernos federales y municipales de 2016². Además, el BID participó en el diálogo continuo de política en estas áreas. Como resultado de la reforma fiscal (aunque es difícil de atribuir al apoyo del BID), los ingresos tributarios no petroleros de México aumentaron de 15,5% (2013) a 18,8% (2017) y el uso promovido de las facturas y recibos digitales registró un incremento superior al esperado, entre otros resultados. La ley de disciplina financiera para los gobiernos subnacionales y las acciones de implementación relacionadas aumentaron considerablemente la transparencia en torno a la situación financiera de los gobiernos subnacionales, resultando en una mejora de las condiciones y las opciones de financiamiento para ciertos gobiernos subnacionales. Dado el fuerte apoyo técnico del GBID a estas últimas iniciativas (incluyendo el intercambio de mejores prácticas con otros gobiernos, la redacción de leyes y normas, el desarrollo de un sistema de alerta y registro de deuda subnacional, y la capacitación), por lo menos algunos de estos resultados pueden atribuirse al apoyo del GBID.

Mercado laboral. En línea con el diálogo previo entre el BID y México en esta área, el BID proporcionó una CT (ME-T1222) para servir como

1 PBP de apoyo a la reforma fiscal: ME-L1144, ME-L1189. Gestión fiscal de gobiernos subnacionales: ME-L1253 (PBP); ME-T1276, ME-T1310 (CT).

insumo técnico a la planificación de la reforma del sistema de seguridad social, que habría garantizado el acceso universal a la asistencia sanitaria, el seguro de desempleo y las pensiones, independientemente de la situación laboral. Esta reforma (sin incluir la asistencia sanitaria en el proyecto de ley final), si bien fue aprobada por la Cámara de Diputados de México en 2013/2014, no fue aprobada en el Senado y, por lo tanto, no ha sido implementada. Otra CT (ME-T1278) financió un estudio sobre estrategias innovadoras para reducir la informalidad laboral (otra área de reforma importante). Sin embargo, su enfoque era limitado, y las actividades no fueron implementadas más allá del estudio.

Competitividad empresarial y el sistema financiero. Los PBL GS (ME-L1141, ME-L1186) y las CT (ME-T1260, ME-T1334) apoyaron un ambicioso programa de reforma que buscaba mejorar la productividad mediante una mayor competencia y una mejora de la regulación en sectores clave (telecomunicaciones, sector financiero), así como la disminución de los costos de transacción. Las CT apoyaron estudios específicos sobre las brechas de productividad a nivel estatal y el establecimiento de comisiones estatales de productividad y las zonas económicas especiales, pero la mayoría de las actividades de reforma fueron diseñadas e implementadas sin apoyo técnico del GBID. Por lo tanto, si bien las reformas han mostrado algunos resultados prometedores hasta la fecha (precios más bajos y mayor calidad de los servicios de telecomunicaciones, aumento de la penetración de la banca y créditos para el sector privado, mejora en el blanqueo de capitales y controles contra el financiamiento del terrorismo en el sector financiero), es difícil atribuir resultados al apoyo específico del GBID. Sin embargo, las contrapartes entrevistadas destacaron la importancia de la señal positiva para los mercados que proporcionada el “sello de aprobación” del GBID a las reformas más generalmente.

Fuente: OVE, sobre la base de análisis y entrevistas.

3.4 Los resultados disponibles de las operaciones SGS en competitividad empresarial⁷⁸ han sido generalmente positivos, aunque existen cuestionamientos acerca de la efectividad de algunas operaciones.⁷⁹ La operación de apoyo a la expansión del puerto de Manzanillo (ME-L1152) ha añadido capacidad adicional significativa al puerto, y una CT relacionada (ME-T1239) elaboró un estudio sobre las consideraciones de mitigación y adaptación al cambio climático para Manzanillo, que fue utilizado por la autoridad portuaria en sus actividades de planificación. El financiamiento de BID Invest a través de varios fondos de deuda y capital privado

78 OVE clasificó a las operaciones SGS bajo competitividad empresarial, siempre que sus objetivos estuvieran alineados con esta área y no con otros sectores (tales como educación, energía, etc.), independientemente de la clasificación original. Esta categoría incluye operaciones de la antigua CII, que no sigue las mismas clasificaciones del BID. Varias operaciones de financiamiento a empresas mediante IF están incluidas tanto en el área de competitividad empresarial como en el sector financiero.

79 Dada la gran cartera de evaluación SGS en esta área y los datos limitados de resultados disponibles para operaciones más antiguas y pequeñas, en especial aquellas realizadas por la antigua CII, esta sección se enfoca en los resultados de las operaciones mayores a US\$10 millones.

había proporcionado, al cierre de esta evaluación, financiamiento para al menos 20 empresas medianas en diferentes sectores (educación, salud, energía renovable, manufactura, hospitalidad, etc.) que de otra forma no habrían tenido acceso a productos de financiamiento similares, algunos de los cuales fueron ofrecidos por primera vez en el contexto mexicano. Con el apoyo del GBID, se ha construido la planta petroquímica Etileno XXI (ME-L1110) que se encuentra operativa y ha creado un número significativo de puestos de trabajo en una zona de bajos ingresos. Sin embargo, el suministro de su insumo principal (etano) por parte de la empresa de hidrocarburos estatal mexicana, PEMEX, se ha visto afectado por una producción doméstica menor a la esperada. Aunque es demasiado pronto para evaluar plenamente los resultados, el apoyo de BID Invest a las cadenas de suministro a través de grandes empresas ancla plantea algunos cuestionamientos anticipados sobre su efectividad:

- Si bien el apoyo a la integración vertical de un cliente industrial de gran tamaño tiene el potencial de mejorar significativamente la productividad y la competitividad del prestatario directo, la dirección de los efectos netos en el empleo y los ingresos para las PYME en su cadena de suministro actual y futura es menos clara, y merecería más estudio para establecer adecuadamente las expectativas acerca de los impactos de desarrollo de esta operación y de futuras operaciones similares.
- Los primeros resultados de las operaciones de financiamiento a cadenas de suministro de BID Invest en México señalan impactos de desarrollo limitados. Los clientes informan que el apoyo de BID Invest, hasta ahora, ha resultado en precios un poco mejores, pero no en más proveedores o proveedores de menor tamaño con acceso a las soluciones de factoraje⁸⁰. Esto es porque el financiamiento de BID Invest, por el momento, no aumenta su cantidad total de factoraje, sino que reemplaza parte de sus líneas bancarias comerciales existentes debido a un exceso de oferta de financiamiento, especialmente en moneda local, donde hay un financiamiento comercial amplio para este producto a corto plazo a través de la plataforma socia.

3.5 La mayoría de los préstamos otorgados a intermediarios financieros (IF) han incrementado los préstamos a los segmentos objetivo, pero OVE no contó con información suficiente para

⁸⁰ Si bien BID Invest exige que sus líneas sean utilizadas predominantemente para micro, pequeñas y medianas empresas (MiPYME), el número total de proveedores de este tamaño que tienen acceso al financiamiento no es conocido, dado que BID Invest solo da seguimiento al uso de su propia línea, y no el de todos los proveedores de las empresas ancla financiados también por otros bancos a través de la plataforma electrónica. Sin embargo, las entrevistas señalaron que BID Invest no ha tenido un impacto en la cantidad y distribución del tamaño de los proveedores, y que hasta el momento, la mayoría de los proveedores de MiPYME financiados por BID Invest han sido reasignados desde otras líneas bancarias en la misma plataforma.

evaluar la efectividad de algunas operaciones⁸¹. Aunque el GBID realiza normalmente un buen seguimiento de cómo el cliente del IF reporta el uso de los préstamos del GBID, esta información no es suficiente en casos en los que el GBID apoya a actividades existentes del intermediario, ya que esta información no muestra el aumento total de su financiamiento para el segmento objetivo. En estos casos, es necesario saber cómo la cartera vigente pertinente ha evolucionado en su conjunto, y no solo lo que se financió con los fondos del GBID. Cuando se apoyan actividades que son nuevas para el IF, saber cuánto se ha desplegado en el marco de la operación del GBID es, por lo general, suficiente, ya que puede ser considerado como un incremento del financiamiento para ese segmento específico. De las 43 operaciones de préstamos GS y SGS a través de IF que se habían ejecutado lo suficiente para mostrar resultados durante el período de evaluación, la mayoría (30) se dirigió a segmentos de clientes que el IF ya estaba financiando por su propia cuenta, pero OVE encontró información relevante de la cartera para un poco menos de dos tercios (19) de las mismas⁸². De ese grupo, la mayoría (16) de las operaciones había aumentado sus préstamos para el segmento objetivo en, por lo menos, el monto del financiamiento del GBID, mientras que en las tres restantes, el financiamiento se había contraído a pesar de contar con una operación del GBID. Todas las demás operaciones (13) que apoyaron actividades nuevas para el IF mostraron evidencias de que habían alcanzado o superado las metas en cuanto al despliegue de recursos del IF. Sin embargo, los datos de rentabilidad de la cartera correspondiente, para determinar si el aumento era sostenible, no estuvieron, por lo general, disponibles⁸³.

B. Desarrollo social (protección social, salud y educación)

3.6 El apoyo del GBID a los sectores de protección social y salud contribuyó parcialmente a la consecución de los objetivos estratégicos de la EBP. El valor agregado principal del BID para el programa insignia de protección social de México, PROSPERA, fue el conocimiento creado mediante estudios, recolección de datos y evaluaciones. Sin embargo, estos estudios condujeron solo a ajustes limitados en el programa. Si bien algunos estudios financiados por el BID durante el período de evaluación generaron

81 Para más información sobre el enfoque de la evaluación y los resultados de las operaciones IF, consulte el Anexo XII.

82 Estos hallazgos son consistentes con los resultados de la Evaluación del trabajo del Grupo BID a través de intermediarios financieros de 2016 realizada por la OVE (RE-486-2).

83 Los datos sobre préstamos en mora para la cartera específica objetivo estuvieron disponibles solo para cinco casos.

información relevante para informar el diálogo de políticas en torno a las posibles adaptaciones en las transferencias relacionadas con educación y nutrición bajo PROSPERA, y a pesar de los resultados positivos observados en algunas de las iniciativas piloto relacionadas con educación, estas no fueron escaladas, limitando su posible impacto durante el periodo de evaluación⁸⁴. Aunque ha habido algunas mejoras en los niveles educativos y los resultados nutricionales entre los beneficiarios de PROSPERA, estos no se pueden atribuir al apoyo del BID durante el periodo de evaluación. Los resultados de las operaciones de inversión del GBID en el sector de la salud han sido en su mayoría positivos, aunque de alcance limitado. El apoyo del BID al programa SMSXXI (ME-L1028, ME-T1307) ha ayudado a fortalecer las operaciones del fondo, que contribuyeron a la reducción de la mortalidad infantil y los gastos de bolsillo de los beneficiarios. En Chiapas, las donaciones de inversión para Mesoamérica (ME-G1001, ME-G1004) ayudaron a mejorar el acceso a los servicios de salud materna e infantil y a proporcionar los suministros médicos esenciales en forma más constante. Sin embargo, algunas actividades más dispersas, financiadas a través de CT, que estuvieron en gran medida desconectadas de las operaciones de préstamo, tuvieron una apropiación variable por parte del gobierno. Como resultado, las CT no contribuyeron significativamente a avances en las áreas en que se habían enfocado, y esto se debió, en parte, al limitado seguimiento por parte del Banco. La empresa apoyada por la única operación SGS en el sector salud introdujo con éxito un nuevo medicamento para la hipertensión en el mercado mexicano.

- 3.7 Las operaciones recientes en el sector educativo apoyadas por el GBID⁸⁵ muestran algunos resultados iniciales prometedores, pero la utilización del apoyo técnico del Banco por parte del gobierno fue limitada. Las operaciones del BID en educación que se implementaron durante el periodo se enfocaron en el mejoramiento de la infraestructura escolar (ME-L1086, ME-L1171) y en el apoyo a la calidad de la educación ofrecida por las escuelas comunitarias que están por fuera del sistema de educación tradicional (ME-L1033, ME-L1162). Si bien la primera operación de mejora de infraestructura escolar alcanzó sus objetivos, la segunda no cumplió con las expectativas debido a la cancelación parcial del préstamo. El apoyo del BID a las escuelas comunitarias, proporcionado en parte a través de CT, ayudó a mejorar el reclutamiento y la

84 Los resultados de dos pilotos evaluados (financiado a través de ME-L1091 y ME-T1335), que mostraron una disminución en las tasas de deserción escolar (aunque con un aumento en los costos) al cambiar el beneficiario de la beca de educación secundaria de la madre al estudiante y/o al cambiar el monto de las transferencias de estudiantes de educación media, están, según reportes, siendo utilizados para informar el diseño del programa nacional de becas anunciado por el nuevo gobierno para reemplazar PROSPERA.

85 Dado que la educación era un área de diálogo conforme a la EBP, no se establecieron objetivos estratégicos.

formación de educadores, así como a implementar un nuevo modelo de enseñanza y aprendizaje. Sin embargo, el BID estuvo, en gran medida, al margen de las más amplias reformas del sector educativo del gobierno, proporcionando apoyo puntual limitado mediante diversos estudios y pilotos financiados por CT, y la mayoría de ellos no parece haber hecho una contribución significativa y duradera. En cuanto a las operaciones SGS, el GBID hizo contribuciones al desarrollo del incipiente mercado de préstamos estudiantiles y apoyó el financiamiento de materiales escolares adquiridos por los maestros, aunque los resultados de algunas operaciones no han estado a la altura de los objetivos hasta la fecha, ya que las expectativas sobre la colocación de préstamos estudiantiles habían sido excesivamente optimistas.

C. Desarrollo regional y energía⁸⁶

3.8 El apoyo del GBID al desarrollo regional y la energía ha tenido algunos resultados importantes, aunque el programa implementado se desvió de los objetivos estratégicos de la EBP (Tabla 2.1) en algunas áreas, y en otras, se vio afectado parcialmente por los recortes presupuestarios. Como se describe en los siguientes párrafos, el apoyo del GBID en el área de cambio climático ha ayudado a realizar progresos significativos en la promoción de las iniciativas de mitigación del cambio climático y su transversalización⁸⁷, pero no ha logrado avances considerables en cuanto al objetivo de adaptación establecido en la EBP. Las operaciones en el área de desarrollo urbano, algunas afectadas por retrasos y cancelaciones, promovieron el objetivo del crecimiento urbano ordenado y sostenible, pero no abordaron el aspecto de seguridad ciudadana incluido en el objetivo de la EBP. En el área de desarrollo rural, el apoyo del GBID estuvo más alineado con la EBP al ayudar a mejorar la cobertura de agua y saneamiento rural, así como la creación de bienes públicos y la expansión del financiamiento para mejorar la productividad agrícola. En cuanto a energía, los resultados apoyados por el GBID superaron las expectativas de producir insumos para diálogo sectorial promovido por la EBP, al proporcionar importantes montos de financiamiento.

86 Dado que una gran parte de las intervenciones del GBID relevantes al cambio climático fueron en energía renovable y eficiencia energética, esta sección también cubre el sector de energía, a pesar de que este último ha sido un área de diálogo fuera del pilar de desarrollo regional en la EBP. No hubo objetivos estratégicos de la EBP en materia de energía.

87 En consonancia con la transversalidad de los temas de cambio climático de la Estrategia Institucional del Banco, la División de Cambio Climático considera que 72 proyectos en México de 9 divisiones sectoriales (excluyendo BID LAB y BID Invest) incluyeron componentes de cambio climático durante el período de evaluación.

3.9 Varias operaciones del GBID en el sector energético y de mitigación del cambio climático, previas y posteriores a las reformas, muestran resultados significativos hasta la fecha. A través de numerosas operaciones GS y SGS relevantes tanto para el sector de energía como de cambio climático, el GBID ayudó en la implementación de partes puntuales, pero cruciales, de la reforma del sector energético, y en el impulso de un fuerte crecimiento en la generación de energías renovables competitivas (véase también el Recuadro 2.2). A través de NAFIN y BANCOMEXT, así como mediante las operaciones SGS (directamente o a través de un fondo de inversión), el GBID prestó US\$755 millones de sus propios recursos y movilizó US\$142 millones en recursos concesionales, contribuyendo al financiamiento de 20 proyectos de energías renovables⁸⁸ por un valor de inversión total de US\$4.500 millones que permite construir una capacidad adicional de 2,7 GW de energía limpia, de los cuales 2,5 GW ya están en funcionamiento⁸⁹. Además, las CT ayudaron a NAFIN (ME-T1168) a desarrollar su área de financiamiento para energías renovables y permitieron que tanto NAFIN como BANCOMEXT (ME-T1204) apliquen normas ambientales y sociales más estrictas en sus operaciones. El gasoducto “Los Ramones”, financiado en parte a través de préstamos del BID a NAFIN (ME-L1151) y BANCOMEXT (ME-L1172), ha sido construido y está en funcionamiento (aunque aún por debajo de su plena capacidad), y una de las dos grandes centrales de gas de ciclo combinado (con una capacidad total de 2,4 GW) financiada con los mismos préstamos ya está también en operación. Además, ha habido avances en varios indicadores de resultados sectoriales (tales como la longitud de la red del gasoducto, la participación en generación de energías limpias y la cobertura de la red de electricidad) bajo una operación PBP que se aprobó subsiguientemente (ME-L1264) para la implementación y fortalecimiento de la reforma del sector energético, aunque ha habido pocas mejoras en los indicadores de pérdidas técnicas y comerciales en la transmisión y distribución de electricidad.

3.10 Algunas operaciones adicionales apoyadas por el GBID en los áreas energía y cambio climático se han retrasado y, por lo tanto, no han alcanzado sus objetivos hasta la fecha. Las operaciones GS que apoyan la energía geotérmica (ME-G1005, ME-L1148) han sufrido retrasos prolongados y han requerido rediseños, sin resultados

88 En cuanto a las operaciones SGS, se incluyen diez plantas de energía solar aprobadas después de las reformas (11894-02, 11894-03, 11894-04, 12197-01, 12083-01, ME-L1136) y dos plantas de energía eólica (ME-1107, ME-L1125) aprobadas antes de las reformas. Para las operaciones GS, se incluyen una planta de energía solar, seis plantas de energía eólica y una planta hidroeléctrica financiadas a través de NAFIN (ME-L1109 and ME-L1119).

89 La capacidad de generación de 2,7 GW apoyada por el Grupo BID corresponde al 27,7% del aumento global de la capacidad instalada de energías renovables de México entre 2012 y 2018, la cual tuvo un gran crecimiento de 14,4 GW a 24,1 GW durante el período (fuente: Secretaría de Energía de México, SENER).

tangibles hasta la fecha, debido a la limitada competitividad de los precios de la energía geotérmica en las circunstancias actuales del mercado. El apoyo del GBID a las inversiones en eficiencia energética (EE) tampoco ha logrado avances hasta la fecha. La operación GS (ME-L1267), destinada a mejorar la EE de los edificios gubernamentales, no ha desembolsado debido a desafíos relacionados con el diseño y el limitado interés de las contrapartes, y las operaciones SGS destinadas a financiar y titularizar inversiones en EE han sufrido también retrasos por temas de diseño y otras cuestiones relacionadas con la implementación. Por otra parte, si bien uno de los parques eólicos de Oaxaca financiados SGS en el portafolio heredado de evaluación ha estado funcionando bien a pesar del terremoto de 2017, otra operación nunca fue implementada debido a la oposición de la comunidad⁹⁰. El único préstamo de inversión (ME-L1268) aprobado durante el periodo para la mitigación y adaptación al cambio climático, estructurado como un préstamo basado en resultados, con un diseño innovador para disminuir el crecimiento de las manchas urbanas, la deforestación y la degradación de los bosques, no se ha firmado aún para evitar el pago de comisiones de compromiso. Además, la operación de FFS (ME-R1002) concluyó y ayudó a BANOBRAS a aplicar la metodología ICES a 4 ciudades mexicanas. Por su parte, la donación de inversión también del programa ICES (ME-G1012) para mejorar la capacidad de mitigación y adaptación de tres ciudades mexicanas (Xalapa, La Paz y Campeche) en las áreas de energías limpias, gestión de residuos sólidos y saneamiento aprobada en 2017, no ha iniciado los desembolsos debido a los retrasos causados por la rotación de las contrapartes locales y la falta de capacidad en temas de adquisición a nivel subnacional.

- 3.11 El cambio en las prioridades del gobierno y los recortes presupuestarios afectaron los resultados de las operaciones en el área de desarrollo urbano. La operación GS de la cartera heredada para el mejoramiento de barrios (ME-L1098) originó mejoras en el acceso a los servicios básicos y la calidad de la vivienda⁹¹, pero la operación subsiguiente fue cancelada debido al cambio de prioridades en el gobierno. En el programa de agua y saneamiento urbano apoyado por el BID (ME-L1176), los severos recortes presupuestarios a la agencia ejecutora CONAGUA causaron retrasos en los desembolsos y una reducción de los resultados esperados, aunque el proyecto ha cumplido con las metas revisadas

90 Una revisión del proyecto de Energía Eólica del Sur (anteriormente Mareña Renovables) realizada por el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del BID encontró que el BID había incumplido con varias disposiciones de políticas del Banco que están destinadas a garantizar la adecuación y oportunidad de los procesos de consulta con las comunidades y las actividades de divulgación.

91 Debido a que los resultados de los indicadores establecidos originalmente no se podían monitorear, se utilizaron indicadores alternativos para evaluar los productos y resultados, incluyendo una evaluación de impacto.

hasta la fecha. El apoyo del BID a la SHF (ME-L1103, ME-L1121)⁹² para el financiamiento de viviendas de bajos ingresos ha introducido enfoques innovadores para fomentar la sostenibilidad ambiental y para hacer frente al cambio climático durante el período, y ha apoyado el desarrollo de los mercados hipotecarios primarios y secundarios. Si bien la operación de financiamiento de viviendas verdes con la SHF (ME-L1121) ha alcanzado o superado la mayoría de las metas previstas, las otras operaciones mostraron resultados mixtos (o no realizaron un seguimiento de los mismos), y el 70% de la última operación fue cancelada debido a la disminución de la demanda y la competitividad financiera del BID. El apoyo de las operaciones SGS al desarrollo del mercado hipotecario secundario de México a través del financiamiento directo a INFONAVIT, así como al primer fondo en titularizar las hipotecas de INFONAVIT, ha contribuido a permitir la titularización de hipotecas para prestamistas de menores ingresos, y el efecto de demostración del financiamiento del GBID ha permitido que el fondo fiduciario se auto-financie a través de fuentes comerciales. El apoyo de BID Invest a algunos desarrolladores de viviendas tuvo un enfoque de desarrollo más claro (al beneficiar principalmente a segmentos de bajos ingresos) en algunos casos que en otros.

- 3.12 Las operaciones del GBID en el área de desarrollo rural tuvieron resultados generalmente positivos. Aparte del financiamiento de subsidios a los productores rurales, el apoyo del BID a PROCAMPO a través de la operación de la cartera heredada de CCLIP (ME-L1041)⁹³ ayudó a mejorar la focalización del programa hacia los agricultores más pequeños y a introducir mejoras operativas que originaron una disminución considerable de los gastos administrativos y los plazos de procesamiento. El préstamo (ME-L1045), por su parte, contribuyó con la modernización de los sistemas y los centros de asistencia financiera y técnica para los agricultores, y acompañó los exitosos procesos de licitación internacional de una central nuclear de esterilización de moscas en Chiapas (cuya construcción está en curso) que ayudará a asegurar que México permanezca libre de la devastadora mosca mediterránea, y un buque de investigación marina que ya ha sido desplegado con éxito para cartografiar la fauna marina en las costas del Atlántico y del Pacífico de México⁹⁴. Independientemente de los buenos resultados obtenidos hasta la fecha en tres de sus cuatro componentes, las contrapartes reportaron algunos

92 La operación más reciente (ME-L1163) todavía no se ha desembolsado.

93 Dado que la agencia ejecutora SAGARPA no estuvo de acuerdo en apoyar los componentes de la evaluación de impacto requerida por el BID y generalmente vio un valor financiero limitado en la participación del Grupo BID, una segunda operación CCLIP no se materializó.

94 Es demasiado pronto para evaluar los resultados de otra inversión respaldada por el BID (la construcción de un laboratorio seguro para realizar pruebas de enfermedades altamente contagiosas de los animales).

retrasos y la cancelación de un componente⁹⁵, lo cual, en parte, se explica por un relativo sobredimensionamiento del diseño de la operación, con muchas actividades poco conectadas entre sí para ser ejecutadas por cuatro diferentes agencias responsables, operativamente independientes, y con prioridades diferenciadas en la asignación de sus recursos presupuestales. El apoyo del BID en el área de agua y saneamiento rural (ME-L1147) se vio afectado por la cancelación parcial del préstamo motivada por los recortes presupuestarios, pero el aumento del financiamiento de las contrapartes subnacionales ayudó a alcanzar o sobrepasar algunas de las metas de cobertura, a pesar del menor financiamiento del BID. El apoyo del BID para FND y FIRA⁹⁶ ayudó a incorporar aspectos ambientales y sociales, a mejorar las metodologías de evaluación de crédito, y a ampliar el financiamiento para diversas actividades productivas rurales. En la mayoría de los casos, la información disponible sugiere que el financiamiento de FND y la FIRA para los segmentos objetivo ha cumplido o superado las metas. El BID también apoyó a FND en un proyecto innovador (ME-L1120/ME-G1002) para reducir la deforestación y la degradación forestal, el cual, después de los retrasos iniciales que requirieron un rediseño, ha mostrado progreso hacia la mayoría de los resultados esperados. El pequeño préstamo del BID (ME-L1115) para un programa de inversión basado en remesas en las comunidades rurales alcanzó la mayoría de las metas previstas. Finalmente, se cuenta con demasiada poca información sobre los resultados de los diferentes pequeños préstamos SGS directos o indirectos (a través de IF) para productores rurales para evaluar de forma satisfactoria su efectividad en la mayoría de los casos.

D. Otras áreas de apoyo

3.13 Las CT del GBID para temas de seguridad ciudadana fueron altamente valoradas por las contrapartes, y de las CT que no estuvieron alineadas con la EBP, aquellas destinadas a proporcionar una rápida asistencia después de desastres naturales fueron las más notables. A través de una serie de CT⁹⁷, el BID apoyó el fortalecimiento de las capacidades y la mejora de los procesos en la recopilación de datos delictivos para diferentes actores clave en el sistema de justicia mexicano, a la luz de las reformas del poder judicial de México. Otra CT (ME-T1275) apoyó el desarrollo de una plataforma en línea para mejorar la recopilación, el análisis y la publicación de datos sobre la violencia contra las mujeres;

95 Componente de inversiones en innovaciones para los sectores de agricultura, pesca y silvicultura.

96 FND: ME-L1055, ME-L1161, ME-L1170, ME-L1259, RG-T1779, RG-T1866, ME-T1199; FIRA: ME-L1145, ME-L1190, ME-T1265, ME-T1266, ME-G1006.

97 ME-T1352, ME-T1355, ME-T1381.

dicha plataforma está actualmente en línea, pero subsisten algunas preocupaciones sobre la difusión y el mantenimiento de la misma. En general, las contrapartes expresaron un alto grado de satisfacción con el apoyo técnico recibido, el cual les ha permitido aprender de las mejores prácticas internacionales y regionales, así como un reconocimiento del rol del BID como intermediario neutral que ayudó a dar cierta continuidad a las iniciativas, pese a los problemas de coordinación entre las muchas instituciones involucradas. Siete CT⁹⁸ que no están alineadas con la EBP proporcionaron financiamiento rápido para los esfuerzos de socorro después de varias tormentas tropicales entre 2013-2016 y los dos fuertes terremotos que México sufrió en 2017. Otra CT (ME-T1366) ayudó a evaluar los daños causados por los terremotos a la infraestructura de abastecimiento de agua⁹⁹.

E. Sostenibilidad

- 3.14 Los resultados de desarrollo de una buena parte del programa de país 2013-2018 del GBID parecen sostenibles. Varias de las reformas (por ejemplo, en las áreas de impuestos, energía, productividad y telecomunicaciones) apoyadas por el GBID ya han producido resultados de desarrollo tangibles, y algunos de los avances están vinculados a contratos de largo plazo y leyes constitucionales que tendrían un costo político y financiero para revertirlos. México ha mejorado su recaudación de ingresos tributarios no petroleros, ha aumentado la competencia en diversos ámbitos, otorga más crédito para el sector privado, y los servicios de telecomunicaciones son menos costosos y de mejor calidad. Numerosas plantas de energía renovable tienen previsto comenzar a producir energías limpias a los precios más bajos en récord, y se está construyendo una red de banda ancha móvil nacional a gran escala para ofrecer internet de alta velocidad a las regiones desatendidas.
- 3.15 En el contexto de la transición política, la sostenibilidad se torna, sin embargo, incierta en diversos ámbitos. Los severos recortes presupuestarios durante la segunda mitad del período de evaluación dieron lugar a cancelaciones y la ejecución de proyectos por debajo de las metas previstas, y hay incertidumbre sobre la continuidad de muchos programas gubernamentales de largo aliento que fueron apoyados por el GBID¹⁰⁰. El desacuerdo

98 ME-T1241, ME-T1242, ME-T1272, ME-T1303, ME-T1324, ME-T1364, ME-T1365.

99 Otras tres CT no alineadas con la EBP apoyaron actividades en el sector de turismo/gastronomía local (ME-T1289; no utilizado), estrategias de crianza (ME-T1270; la evaluación no mostró impacto), y servicios para mujeres (ME-T1259; replicado, pero la implementación se vio afectada por problemas en el presupuesto).

100 Por ejemplo, el nuevo gobierno ha anunciado que PROSPERA dejará de existir en su forma actual, para ser sustituido, solo en parte, por un programa de becas modificado. La continuidad del PROFORHCOM también parece poco probable, y hay probabilidad de reorganizaciones generales en el área de mercados laborales, y los programas sociales y de salud.

expresado por el nuevo Gobierno con respecto a ciertas reformas aprobadas por el gobierno anterior¹⁰¹, el cambio de enfoque de las políticas en muchas áreas¹⁰², la elevada rotación del personal durante la transición y los recortes presupuestarios adicionales en muchas de las agencias de ejecución¹⁰³ plantean nuevos desafíos para la sostenibilidad. Esto es especialmente cierto para algunas operaciones que fueron aprobadas hacia el final del período (como el programa de agua y saneamiento urbano) u otros proyectos que aún no han sido ejecutados completamente, pero también para otras operaciones cuyos resultados de desarrollo pueden no materializarse como se esperaba debido a los cambios en la política¹⁰⁴ o en las reglas generales del mercado¹⁰⁵. Sin embargo, dada la reciente transición y la falta de definición de políticas en numerosas áreas, es demasiado pronto para elaborar conclusiones definitivas sobre la sostenibilidad de los resultados de desarrollo, en especial, debido a que la eliminación de algunos aspectos de los programas gubernamentales se puede compensar con nuevas políticas.

- 3.16 A menos que las condiciones del mercado cambien, sostener los altos niveles de préstamos a los BND para actividades similares parece poco factible, al menos en el corto plazo. Durante la segunda mitad del período de evaluación, los préstamos GS a los BND no desembolsaron o fueron cancelados debido al aumento de los cargos introducido a finales de 2015, y no se ha reanudado la actividad desde entonces¹⁰⁶, a pesar de que el BID redujo posteriormente sus tasas. En las entrevistas realizadas por OVE, la mayoría de las contrapartes en la BND afirmaron que, si bien valoraban el apoyo técnico del BID, bajo circunstancias normales de mercado, no necesitan financiamiento del GBID¹⁰⁷

101 Un ejemplo es el sector de la energía, donde la cuarta subasta de contratos de energía renovable ha sido cancelada, junto con la licitación de una gran línea de transmisión.

102 Un ejemplo es el área de desarrollo urbano, donde un nuevo enfoque sobre los asentamientos periurbanos informales parece sustituir prioridades anteriores, tales como la densificación urbana, el cambio climático y la sostenibilidad, y otros programas apoyados por el Grupo BID. La reducción de ciertos subsidios de vivienda también puede afectar el tamaño y enfoque del apoyo del Grupo BID hacia los mercados hipotecarios.

103 Ejemplos son el área de desarrollo rural, donde los presupuestos de algunas agencias de ejecución se redujeron en casi un 40%, así como la eliminación del presupuesto para PROFORHCOM en el área de mercados laborales. En prácticamente todas las áreas relevantes del gobierno, se reportó una pérdida de personal familiarizado con los programas respaldados por el BID y recortes presupuestarios de diversas dimensiones que afectan a la ejecución del programa y a la utilización de aportaciones técnicas.

104 Un ejemplo puede ser las mejoras en nutrición y salud de las familias beneficiarias de PROSPERA, las cuales es posible que no se mantengan completamente en el tiempo, dada la pérdida de transferencias condicionadas relacionadas con estas cuestiones.

105 Ejemplos incluyen los proyectos de energía renovable y la PPA para Red Compartida, cuya sostenibilidad se puede ver afectada por cambios en contratos, normas y reglamentos.

106 Una excepción es un préstamo aprobado para BANCOMEXT (aún no desembolsado) para financiar una parte de sus préstamos para el proyecto de Red Compartida.

107 Los préstamos para FND y FIRA, que tienen menos fuentes alternativas de financiamiento, parecen más resilientes a estos cambios. Sin embargo, varios BND señalaron el valor de tener una línea aprobada del BID (sin utilizar) como respaldo

salvo en los casos en que se trate de evitar el descalce de plazos entre activos y pasivos para los activos a largo plazo. Durante el período de evaluación, estos activos eran abundantes para los BND debido al fuerte crecimiento de los proyectos de energía renovable y cogeneración con gas, impulsado por la reforma del sector energético, así como a las grandes operaciones de carácter excepcional como la Red Compartida y el gasoducto. Debido al retiro progresivo de los BND del financiamiento de muchos activos de energías renovables a largo plazo¹⁰⁸, la cancelación de la subasta de energía y la línea de transmisión planificada, y un cambio general en las prioridades del gobierno para los BND hacia la creación de empleos y la producción nacional, la continuidad de cantidades similares de activos a largo plazo que necesiten financiamiento de los BND y del BID parece poco probable en el futuro cercano¹⁰⁹. Dada la naturaleza altamente eficiente de los préstamos con los BND durante el período de evaluación, una reducción en este tipo de préstamos también podría afectar el costo general de préstamos del GBID para México.

- 3.17 También hay varias consideraciones de sostenibilidad que surgen del programa SGS de 2013-2018. Si bien, la sostenibilidad de los resultados en las operaciones SGS financiadas parece probable en la mayoría de los casos, algunas áreas de apoyo SGS plantean preocupaciones que se tendrán que resolver hacia futuro. Dada la fusión hacia afuera del sector privado y la reorientación estratégica por parte de BID Invest alejándose del financiamiento directo a las PYME, así como los cuestionamientos tempranos en torno al posible impacto en el desarrollo y la adicionalidad de los programas de cadenas de valor a través de grandes compañías, el modelo de negocios actual de BID Invest para apoyar a las PYME en México podría requerir algunos ajustes adicionales para ser sostenible, adicional y eficaz¹¹⁰. Por otro parte, si bien el sector de energías renovables representó una gran parte del volumen de aprobación SGS durante el período de evaluación, mantener niveles de actividad similares parece poco probable, al menos a corto plazo, dada la incertidumbre sobre la política energética del nuevo

para situaciones de crisis.

108 NAFIN, junto con BANCOMEXT, los financiadores más importantes de estos proyectos, reportaron una reorientación hacia el financiamiento de plantas a riesgo de mercado que puedan ser vendidas tan pronto como firmen un contrato de suministro a largo plazo, ya que NAFIN entiende que su mandato es el de asumir solo los riesgos que los mercados comerciales no están dispuestos a tomar.

109 Esto podría cambiar si se reanudan los préstamos a BANOBRAS o, a través de éste, a las entidades subnacionales. Sin embargo, esto requeriría reducir significativamente los costos de transacción de los préstamos del BID a través de BANOBRAS, y/o modificaciones a la ley de disciplina financiera para las entidades subnacionales, en cuanto a que sería necesario que se permitan otros criterios distintos del precio para las decisiones subnacionales sobre las fuentes de financiamiento.

110 La necesidad de ajustar los sistemas y proceso de BID Invest para manejar las muchas y pequeñas transacciones bajo el producto de financiamiento a cadenas de suministro levanta algunas preocupaciones sobre el riesgo operacional para este producto.

gobierno. Otra área que genera interrogantes de sostenibilidad son las titularizaciones: Si bien estar en la vanguardia del mercado mediante la creación de soluciones innovadoras de financiación es apropiado para BID Invest como banco de desarrollo, en un país con grado de inversión como México, algunos de los activos elegidos (tales como las inversiones heterogéneas en EE) podrían, al menos en el corto a mediano plazo, seguir siendo difíciles de titularizar sin contar con garantías sustanciales por parte de BID Invest, lo cual limita el efecto de demostración y su eventual replicación autosuficiente y comercial. Por otro lado, las lecciones aprendidas del proyecto fallido Mareña Renovables durante el período impulsaron al GBID (y a los BND de México, con el apoyo del BID) a fortalecer ciertos aspectos de sus prácticas¹¹¹ destinadas a asegurar la sostenibilidad ambiental y social.

4.1 El rol del GBID en México está limitado por factores institucionales y por el tamaño relativamente pequeño del GBID en comparación con las necesidades de desarrollo del país. Dado el tamaño de la

¹¹¹ En respuesta a los hallazgos del MICI, el plan de acción de la administración del BID incluyó mejores notas de orientación para las consultas y evaluaciones de impacto, la capacitación del personal y las prácticas de divulgación más consistentes.



04

Conclusiones y recomendaciones

economía del país y sus desafíos de desarrollo, el alcance posible de las contribuciones del GBID es necesariamente limitado. Además, la demanda por apoyo GS del BID no ha sido uniforme en todas las áreas¹¹² ya que, con frecuencia, México prefiere que el BID cubra brechas puntuales, en lugar de asumir un papel más central en el diseño de políticas y programas. Si bien el BID podría añadir un valor significativo a nivel subnacional, dadas las grandes necesidades de desarrollo de algunas regiones, los obstáculos legales (entre ellos, constitucionales) y transaccionales siguen impidiendo soluciones de financiamiento eficaces del BID para los gobiernos subnacionales, a pesar de un diálogo continuo con el gobierno destinado a resolver estos problemas.

- 4.2 En general, el programa del GBID con el país ha sido relevante. En la mayoría de los casos, el GBID ha encontrado formas de agregar valor y responder a las necesidades del país. Por el lado de las operaciones GS, el BID brindó un apoyo puntual pero importante a varias reformas clave, y respaldó su implementación a través del financiamiento tanto GS como SGS. A pesar de que la EBP no incluía una focalización geográfica explícita para el apoyo del BID, aquellos programas del BID que beneficiaron de manera directa o indirecta a las entidades subnacionales se centraron de forma predominante en estados relativamente más pobres de México. Adicionalmente el BID abordó de forma más general las disparidades socioeconómicas a través de programas federales focalizados en la población pobre en los áreas de protección social, salud y educación. La mayor parte de las operaciones SGS han sido claramente adicionales y apoyaron actividades relevantes para el desarrollo, algunas de las cuales han sido también innovadoras. Parte del apoyo SGS a PyMES a través de cadenas de suministro de grandes empresas, sin embargo, levanta cuestiones iniciales sobre la medida en la que las soluciones propuestas estén abordando adecuadamente las restricciones de desarrollo relevantes. A pesar de tener acceso a financiamiento en el mercado de capitales a tasas competitivas, el gobierno mexicano ha continuado utilizando los recursos del BID para algunas de sus necesidades de financiamiento externo. Sin embargo, diversas áreas de apoyo del BID perdieron parte de su relevancia durante la segunda mitad del período, durante la cual la disminución de la competitividad financiera del BID ante los BND, el cambio en las prioridades del gobierno y los recortes presupuestarios condujeron a numerosas cancelaciones de préstamos del BID.

112 Un ejemplo es el área de seguridad ciudadana, la cual, a pesar de plantear desafíos importantes para el desarrollo en México, solo contó con contribuciones limitadas del BID, en línea con las expectativas de la EBP. Por otro lado, al inicio del período, la participación del Grupo BID en el sector de educación, y en especial en el de energía, fue más sustancial de lo esperado.

- 4.3 A pesar de no haber alcanzado parte de los resultados esperados en algunas áreas afectadas por recortes presupuestales y cancelaciones de préstamos, el GBID apoyó de forma efectiva a México en el logro de resultados de desarrollo importantes a través de aportes técnicos puntuales y préstamos para reformas estructurales clave. Los ejemplos destacados de la efectividad del apoyo del GBID incluyen la implementación de la reforma energética y el financiamiento de proyectos de energía renovable, las reformas fiscales, y ciertos programas de desarrollo rural. El GBID también contribuyó, aunque a veces marginalmente, a las reformas del sector financiero y la competitividad general de México y la implementación de otros programas del gobierno mexicano. Durante el periodo de evaluación, numerosas áreas apoyadas por el BID se vieron afectadas por los recortes presupuestarios, por lo cual, en algunos casos, las operaciones no lograron los resultados esperados. El GBID proporcionó aportes técnicos a través de las CT, los cuales fueron muy valorados cuando apoyaban aspectos clave de las reformas gubernamentales u operaciones de préstamo, pero en otros casos fueron dispersadas y tuvieron una apropiación y uso limitados. La escasa información disponible sobre la efectividad de algunas de las operaciones del sector financiero y de los resultados de la CT, sugiere que existen oportunidades para documentar mejor los resultados de desarrollo alcanzados.
- 4.4 El modelo de negocios del GBID para apoyar a México parece estar destinado al cambio. Aunque la ejecución del programa del BID se vio afectada por las elevadas cancelaciones durante la segunda mitad del período, ésta fue nuevamente muy eficiente durante este período de evaluación, en gran parte, gracias a los cuantiosos préstamos para reformas, los préstamos canalizados a través de los BND y los programas gubernamentales de largo aliento, algunos de los cuales el BID ya había apoyado por más de una década. Además, los préstamos SGS y GS, canalizados a través de los BND, al sector eléctrico estuvieron impulsados por las grandes necesidades de financiamiento que derivaron de la apertura de ciertos mercados a una mayor participación del sector privado. Sin embargo, dados los cambios de prioridad del gobierno y las fuerzas del mercado, la continuación de este modelo de negocios parece menos probable en el próximo período, y el GBID tendrá que explorar nuevas formas de aportar valor y de continuar siendo relevante para las necesidades de México en varias áreas. En el corto plazo, esto requerirá inversiones significativas en el diálogo de políticas y la preparación del programa, y puede resultar en montos iniciales de financiamiento más bajos que los otorgados durante el período anterior. Asimismo, un renovado intento por encontrar formas viables para financiar a las entidades subnacionales y trabajar con ellas de manera más directa podría

ayudar a aumentar el valor agregado del BID en México, pero es probable que también requiera aumentar, de manera sustancial, los recursos del BID, dadas las mayores necesidades de apoyo técnico de muchas contrapartes subnacionales. Todos estos factores apuntan a una eficiencia operativa potencialmente menor para las operaciones GS con México, al menos en el corto a mediano plazo.

4.5 A la luz de las conclusiones de la evaluación, OVE recomienda a la Administración:

Para el BID:

1. **Buscar vías para que el BID siga siendo relevante frente a las necesidades de desarrollo de México.**
 - (a) **Participar activamente en un diálogo de políticas para identificar programas y políticas federales donde el BID pueda agregar valor.** Dada la probabilidad de importantes cambios en las políticas públicas, el Banco debe trabajar con el Gobierno para identificar temas clave de política pública donde su participación pueda agregar valor a través de sus insumos técnicos y financiamiento, y, posteriormente, garantizar el aprendizaje a través de actividades robustas de monitoreo y evaluación de los programas apoyados por el Banco.
 - (b) **Persistir en los esfuerzos por encontrar soluciones de apoyo más directo a entidades subnacionales ponderando las necesidades y la factibilidad de las mismas.** Frente a los altos niveles de desigualdad al interior de México y las enormes necesidades de desarrollo en algunas regiones, la labor del BID con las entidades subnacionales puede aportar un valor agregado significativo. Al continuar apoyando a los gobiernos subnacionales a través de la banca de desarrollo, los programas del Gobierno federal y la CT, o al explorar opciones para proporcionar financiamiento más directamente, el BID debería poner especial énfasis en regiones con importantes necesidades de desarrollo tomando en cuenta las implicaciones operativas y financieras, dadas las mayores necesidades de apoyo técnico en ese nivel.
2. **Aumentar los esfuerzos para garantizar el enfoque estratégico y la mayor utilización de los productos preparados con recursos de CT por la contraparte, así como mejorar la documentación de los resultados.** Las operaciones de CT pueden ser una herramienta importante que informe el diálogo de política con las nuevas autoridades y con miras a la elaboración del programa. A la luz de los limitados

recursos de CT del GBID y en consonancia con los hallazgos del CPE anterior, OVE recomienda que la administración tome medidas (como la planeación estratégica dentro del ejercicio de elaboración del programa de país) a fin de aumentar la probabilidad de que los productos de CT sean útiles y debidamente aprovechados por las contrapartes relevantes. Dada la falta de evidencia sobre el uso de numerosas CT para apoyo al cliente y conocimiento y difusión, que el BID mejore el seguimiento de las mismas con los clientes y la documentación de resultados y de uso.

Para BID Invest:

- 3. Fortalecer la efectividad y adicionalidad del modelo de negocios de BID Invest para apoyar a las PYME a través de cadenas de valor.** Dado que México es el primer país en el que BID Invest ha lanzado su nuevo producto de financiamiento a cadenas de suministro, sirve como un caso de prueba importante para extraer lecciones tempranas que informen la implementación del producto en el futuro, tanto en México como en otros países. Ante indicaciones tempranas que apuntan a un limitado impacto en el desarrollo y una limitada adicionalidad financiera del producto de financiamiento para cadenas de suministro de BID Invest, del modo en que ha sido implementado en México a la fecha, OVE recomienda que BID Invest adapte la mezcla de instrumentos (apoyo fondeado vs. no fondeado, deuda senior vs. Otros instrumentos, cooperación técnica, etc.) a cada mercado para asegurar la adicionalidad financiera. Además, que BID Invest documente claramente los resultados de desarrollo, lo cual, como mínimo, requiere dar seguimiento a la evolución en el número y tamaño de todos los proveedores de los clientes ancla de BID Invest financiados a través de plataformas asociadas (no sólo proveedores financiados bajo las líneas de BID Invest, o todos los proveedores financiados en las plataformas). En cuanto a operaciones de integración vertical, analizar mejor la orientación y distribución de los impactos en las empresas de la cadena de suministro a fin de representar y documentar con claridad los resultados de desarrollo.

Referencias

- Banco Mundial. (2018). *Proyectos y operaciones: México*. Disponible en: http://projects.worldbank.org/search?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=MX
- _____. (2019). *DataBank: Indicadores mundiales de desarrollo*. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=SI.POV.GINI&country=>
- BID. (2002). *México. Country Paper*. Versión final (GN-2181-1). Documento interno. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2003). *Evaluación de programas de país: México 1990-2000* (RE-259-3). CPE - Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2008). *Evaluación del Programa de País (CPE) México 2001-2006* (RE-339). CPE - Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2009). *Protocolo de Evaluación del Programa de País (CPE) 2008* (RE-348-3). Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2010). *Estrategia para el fortalecimiento y la utilización de los sistemas del país* (GN-2538). Documento interno. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2010). *Estrategia de país del BID para México (2010-2012)*. Versión revisada (GN-2595-1). Estrategia del país. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2012). *Evaluación de programas de país: México 2007-2011* (RE-424-1). CPE - Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2013). *Estrategia de país del BID para México, 2013-2018* (GN-2749). Estrategia del país. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.

- _____. (2015). *Entregar la visión renovada: Propuesta de organización y capitalización para la fusión del sector privado del Grupo BID* (AG-9/15). Resolución AG-9/15 y CII/AG-2/15. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2015). *Incorporar los parámetros de adecuación de capital en la planificación financiera: Programación de garantía soberana - Análisis de opciones para aplicar los límites del país* (GN-2755-5). Documento interno. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2016). *Evaluación del trabajo del Grupo BID a través de intermediarios financieros* (RE-486-2). Evaluación temática y del sector - Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2019). *Documento de enfoque. Evaluación de programas de país: México 2013-2018* (RE-536). CPE - Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fitch Ratings (2018). *México: Full Rating Report. Sovereigns: Latin American & Caribbean*. Nueva York, NY: Fitch Ratings, Inc.
- Gobierno de México. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465
- INEGI. (n.d.). *Censos Económicos 2014. Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/ce/2014/default.html#Tabulados>
- OCDE. (2012). *Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en México*. París, Francia: OCDE Publishing.
- _____. (2018a). *Panorama de la educación 2018: México*. Disponible en: http://gpseducation.oecd.org/Content/EAGCountryNotes/MEX_Spanish.pdf
- _____. (2018b). *PISA 2015: Resultados en enfoque*. Disponible en: <http://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf>
- PNUD. (2013). *El levantamiento del sur: progreso humano en un mundo diverso. Informe de Desarrollo Humano 2013*. Nueva York, NY: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- S&P Global Ratings. (2019). *Actualización de investigación: Panorama de México revisado sobre la negativa en el potencial para menores perspectivas de crecimiento; afirmación de las calificaciones en moneda extranjera BBB+/A-2'*. Nueva York, NY: S&P Global.
- SENER. (2012). *Energías Renovables en México*. México: Secretaría de Energía (Mexican Energy Ministry).

_____. (2018). *Reporte de Avance de Energías Limpias: Primer Semestre 2018*. México: Secretaría de Energía.

Transparency International. (2018). *Índice de percepción de la corrupción 2018*. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2018>

_____. (2018). *Actualización estadística 2018. Índices e indicadores de desarrollo humano*. Nueva York, NY: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 facebook.com/idbevaluation

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)