

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS

(ME0208)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC (BANOBRAS).

Garante: Estados Unidos Mexicanos

Organismos ejecutores: Componente de Rápido Desembolso: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

Componente de Línea de Crédito: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC (BANOBRAS)

Monto y Fuente:	BID: (Rápido desemb.)	(OC)	US\$	400.0
	BID: Línea de crédito:	(OC)	US\$	400.0
	Local:		US\$	400.0
	Total:		US\$	1.200.0

Plazos y condiciones financieras:

	Rápido desembolso	Línea de Crédito
Plazo de Amortización	15 años	25 años
Período de Gracia:	5 años	4años
Período de Desembolso	2 años	5 años
Tipo de interés:	Variable	Variable
Inspección y Vigilancia:	1%	1%
Comisión de Crédito:	0.75% sobre saldo no desembolsado	0.75% sobre saldo no desembolsado
Moneda:	Dólares de E.E.U.U. de la Facilidad Unimonetaria	

Objetivos: El objetivo general de este Programa es apoyar el proceso de descentralización de México. Los objetivos específicos son: (i) aumentar la autonomía de los gobiernos locales (estados y municipios, los cuales serán denominados desde ahora en adelante como gobiernos sub-nacionales, GSN) en las decisiones relacionadas con la asignación de recursos; (ii) mejorar el desempeño de los mercados de crédito a nivel sub-nacional; y (iii) reforzar la capacidad de gestión financiera de los recursos públicos de los GSN.

Descripción: El proceso de descentralización en México está íntimamente relacionado con la evolución de la situación política en ese país. Hoy en día, esfuerzos de reforma, provenientes de distintas corrientes políticas, se han conjugado para que se transfieran

mayores responsabilidades al control de los GSN. Aunque este proceso ha venido progresando durante los últimos diez años, en el período 1998 – 1999 se propusieron y en algunos casos fueron ya implementadas, medidas de importancia trascendental para los GSN.

El Programa que se presenta en este documento, se ha diseñado expresamente para apoyar estas medidas a través de tres componentes. El **Componente I**, una operación sectorial con dos tramos, está dirigido a lograr reformas en políticas nacionales en dos campos de acción: en el sistema para transferir recursos federales a GSN, y en el mercado que provee créditos a los GSN para financiar sus inversiones. En relación con el sistema de transferencias, el componente apoya la introducción de un nuevo mecanismo presupuestario, el Ramo 33, cuyas características fortalecen la autonomía de los GSN. El Ramo 33 transfiere a los GSN mayores recursos, respetando un calendario de desembolsos pre-establecidos y permitiéndoles autonomía en decidir el destino de los recursos. La introducción de estas reformas, ya implementadas por el Gobierno, servirá de base para desembolsar el **Primer tramo** del Componente I. El **Segundo tramo** se basará en reformas al mercado de crédito para los GSN. Primero, se propone un conjunto de acciones dirigidas a corregir deficiencias en el desempeño de BANOBRAS como la fuente pública de crédito para GSN. Se busca dejar a BANOBRAS con una orientación más clara hacia sus clientes, con procedimientos y estructuras modernizadas, y con una condición financiera sostenible. Segundo, se propone modificar el marco legal que regula el esquema de garantías basado en la retención por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de las participaciones. Dichas modificaciones buscarán establecer un sistema más transparente y más confiable, estableciendo límites objetivos de endeudamiento y transfiriendo a los bancos una parte del riesgo de crédito. La matriz de condicionalidad (ver Anexo I con información de apoyo en los Anexos II y IV) resume las reformas esperadas de este componente.

Para complementar estas medidas, el **Componente II**, una operación de inversiones, buscará incentivar a los GSN a adoptar una serie de buenas prácticas en su gestión financiera a través de una línea de crédito administrada por BANOBRAS. Se tocarán temas críticos tales como: reglamentación local del Ramo 33, planificación de inversiones y sistemas de auditoría, presupuestación y contabilidad. Se prestará especial atención a fortalecer la transparencia del desempeño financiero de los GSN. En la medida que estos logren las metas de buena práctica acordadas, tendrán acceso a los recursos de la línea para financiar una porción de sus planes de inversión. Este componente también incluirá recursos para financiar asistencia técnica, para

implementar las reformas previstas en este Programa, o para realizar otras tareas de fortalecimiento institucional, de acuerdo con los límites y cartera de elegibilidad establecidos en el Reglamento de Crédito.

Por último, el **Componente III** buscará apoyar el proceso de reformas en BANOBRAS financiando, inicialmente, los costos del Programa de Modernización Institucional (PDMI), y posteriormente acciones que continúen el proceso de reforma en esta organización. El PDMI establecerá una estrategia de calidad en los servicios, eficiencia y productividad, racionalizando y optimizando los procesos en cuanto a costo, eficiencia y riesgo dentro de BANOBRAS.

**Relación del
proyecto con la
estrategia
sectorial y de país
del Banco:**

El Programa propuesto es consistente con la estrategia del Banco para México, la cual se refleja en el Documento de País (GN-2045-1) recientemente aprobado por el Directorio Ejecutivo. En este sentido, el Programa se enmarca dentro del primer objetivo de dicha estrategia, la cual busca fortalecer el proceso de cambio estructural de la descentralización con el fin de lograr un mayor desarrollo social, reducir la pobreza, y promover un desarrollo regional más armonioso que sea socialmente equitativo y geográficamente balanceado.

**Revisión
ambiental/social:**

El Comité del Medio Ambiente e Impacto Social (CESI) aprobó el “Informe Social y Ambiental” el 20 de agosto de 1999, recomendando tomar las medidas necesarias para asegurarse que existe la capacidad institucional de BANOBRAS para diseñar una estrategia de administración ambiental y un programa de seguimiento y evaluación. El Contrato de Préstamo (Anexo A) y el Manual de Operación del Programa (MOP) para el Componente II incluirán recomendaciones para tratar la variable ambiental.

Beneficios:

Componente I: La introducción de los fondos no atados del Ramo 33 marca el inicio de una etapa nueva en el desarrollo del Federalismo en México. A través del Ramo 33 se transfiere efectivamente a los GSN, y especialmente a los municipios, la potestad para decidir de forma autónoma sobre el destino de un monto creciente de recursos presupuestales. En este contexto tres aspectos merecen especial atención: (i) el volumen de recursos involucrados (cerca de US\$20.000 millones en 1999); (ii) estas transferencias se instrumentan a través de un conjunto de principios fiscales claramente establecidos y dirigidos a lograr mayor eficiencia del gasto; y (iii) estas reformas formalizan un precedente y se institucionaliza un camino político y técnicamente viable para transferir progresivamente la autonomía del gasto presupuestal a los GSN.

Al completar las reformas programadas, BANOBRAS habrá adquirido valiosas experiencias que le permitirán enfocar sus actividad en entender mejor a los GSN y proveerles mejores

servicios y productos. También se habrá modificado la forma cómo se toman las decisiones en la organización a través de un proceso de descentralización de atribuciones y responsabilidades. La eliminación de funciones no centrales a su misión mejorará notablemente los niveles de eficiencia de la organización.

El esquema que se propone implantar el Gobierno para reformar el sistema de garantías en base a las transferencias federales, pondrá fin a la incertidumbre que se ha despertado a raíz de los cambios en la Ley de Coordinación Fiscal de 1999, desde cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) viene actuando a través de un artículo transitorio en la misma ley. Adicionalmente, al retirarse el Gobierno Federal de la operativa del esquema, disminuyen las expectativas de que la Federación intervenga con fondos propios para cubrir los compromisos y aliviar la situación financiera de GSN en problemas.

Componente II. La línea de crédito servirá para incentivar a los GSN a fortalecer aspectos de su gestión financiera, complementando así las medidas de descentralización tomadas por el Gobierno Federal. En particular, la reglamentación del Ramo 33, y el fortalecimiento de la gestión de inversiones y de los sistemas de auditoría, presupuestación y contabilidad, permitirán a los GSN atender con mayor eficiencia y equidad las necesidades de sus ciudadanos. El fortalecimiento en la transparencia de sus operaciones darán tanto a la sociedad civil, las fuerzas políticas y a los agentes financieros, mayores elementos para evaluar el desempeño de los GSN

Riesgos:

Componente I. En relación con la introducción del mecanismo que transfiere a los GSN recursos adicionales, es claro que existen grandes diferencias en la capacidad de gestión de los GSN para asumir sus nuevas responsabilidades, lo que representa un alto riesgo para el proceso de descentralización. Sin embargo, existen dos factores que contribuyen a mitigar este riesgo: (i) en el ámbito político, es notorio el avance democrático reciente en los GSN; y (ii) el Componente II del presente Programa está dirigido a facilitar e instrumentar el proceso de fortalecimiento de la gestión de los GSN para asegurar una mayor transparencia en dichas administraciones

Existe el riesgo que el programa de reformas en BANOBRAS no se complete, o que una vez cumplido se tome la decisión de parar o revertir el proceso de cambio. Sin embargo, una vez iniciado un programa de este tipo, adquiere una dinámica propia que difícilmente puede ser detenida de forma arbitraria. Por otro lado la SHCP, encargada de la banca de desarrollo, ha expresado fuerte interés en el programa como medio de lograr un cambio profundo en la organización. El programa ofrece además a los actores principales incentivos paralelos pero consistentes. Sin lograr metas de la matriz de condicionalidad, la SHCP no tendría acceso al Segundo Tramo del Componente I, y BANOBRAS no tendría acceso a la línea de crédito.

En relación con el sistema de garantías el Gobierno propone un sistema de incentivos basados en el funcionamiento del mercado de crédito. La efectividad de estos incentivos dependerá de que las autoridades modifiquen las normas que definen el nivel mínimo de capitalización de intermediarios. El Gobierno se ha comprometido con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a revisar las normas de capitalización de la banca para llevarlas a niveles más acordes con los estándares internacionales.

Componente II. Aunque BANOBRAS tiene una larga experiencia en el financiamiento de programas de cooperación técnica y fortalecimiento institucional, no ha tenido experiencia en la ejecución de programas de inversión con objetivos de política. BANOBRAS no escapa al conflicto común de la mayoría de los bancos de desarrollo entre los objetivos de política y la necesidad de colocar recursos en nuevas operaciones. A pesar de ello resulta claro que la alta administración de BANOBRAS ha identificado éste como el campo de acción en el cual BANOBRAS puede jugar un importante papel que no puede ser fácilmente desempeñado por la banca comercial

Cláusulas contractuales especiales

Componente I (Rápido Desembolso): Los desembolsos se efectuarán en dos tramos de US\$200 millones cada uno y serán sujetos al cumplimiento de las condiciones previas enunciadas

para cada tramo en la matriz presentada en el Anexo I de este documento.

6 meses después de haber iniciado la implantación del plan de ejecución del Programa de Modernización Institucional (PDMI) de BANOBRAS, éste y el Banco participarán en una reunión de seguimiento para acordar los ajustes que sean necesarios en dicho Plan (3.3).

Componente II (Línea de Crédito): El primer desembolso de este componente estará sujeto al cumplimiento de las condiciones siguientes: (i) la presentación del convenio de derivación de fondos suscrito entre BANOBRAS y el Garante (3.1); y (ii) la puesta en vigencia del MOP del Componente II y el modelo de contrato que se utilizará para los subpréstamos (3.22).

Otras condiciones especiales del Componente II: Se contratarán consultores independientes que realizarán las siguientes evaluaciones: (i) de los primeros cinco diagnósticos y planes de acción de GSN; y (ii) evaluaciones anuales de la calidad de los diagnósticos y planes de acción, el progreso logrado en su implantación, y el uso de los recursos del Componente de acuerdo con el contrato de préstamo, sobre la base de una muestra de 10% de los participantes, siempre con un mínimo de dos por año (3.14; 3.44).

Audidores externos independientes serán responsables de examinar, por muestreo, la documentación de apoyo de las solicitudes de desembolsos (3.39).

Componente III (Fortalecimiento Institucional de BANOBRAS). El primer desembolso estará sujeto al cumplimiento de la presentación del plan de ejecución del Programa de Modernización Institucional (PDMI).

Reducción de la pobreza y clasificación social:

Aunque el Programa propuesto apoyará el proceso de descentralización y fortalecerá la capacidad de gestión de los GSN, lo cual obviamente apoyará, en forma general, a los esfuerzos del Gobierno por mejorar la equidad, niveles de pobreza y el bienestar general de la población, no se han contemplado actividades ni mecanismos específicos para aliviar directamente a la pobreza

Adquisiciones de Bienes, Obras y Servicios de Consultoría:

Contratación directa de COINFIN Ltda. Como excepción al procedimiento requerido de selección de consultores mediante concurso público, se recomienda la contratación directa de la firma Consultoría Instituciones Financieras (COINFIN). COINFIN posee ventajas técnicas e institucionales, y cuyos precios son competitivos, para asesorar a BANOBRAS en su Programa de Modernización Institucional (PDMI). Dicha contratación cumple con lo establecido en el capítulo GS-403 del Manual de Adquisiciones (3.36).

Licitación pública internacional para bienes y servicios (LPI).

Se propone que los montos límites sobre los cuales las adquisiciones de este proyecto se harán por licitación pública internacional sean: US\$1 millón para bienes y US\$10 millones para obras. Estos límites se justifican tomando en cuenta que en otros proyectos financiados por el Banco en el país, se presentan concursantes del exterior cuando los montos son superiores a dichos límites. Adicionalmente, el hecho de que muchas compañías de países miembros del Banco están asociadas con compañías mexicanas, asegurará una alta participación y representatividad. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con la legislación nacional, que requiere licitación pública y, en algunos casos prevé invitación restringida y/o adjudicación directa, y éstas son compatibles con los procedimientos del Banco. (3.34) En los archivos del proyecto se encuentra información detallada para respaldar esta solicitud de excepción relacionada con número y montos de contratos para LPI.

Licitación pública internacional (LPI) para contratación de consultores. Se solicita elevar el límite de US\$200.000 a US\$500.000. En el caso de México, y considerando que muchas empresas extranjeras de consultores de otros países miembros del Banco ya están asociadas con empresas mexicanas, los límites existentes, además de los requisitos de publicidad y tiempo, a menudo presentan serios obstáculos para la contratación de consultores, lo cual también ha resultado en demoras innecesarias en la realización de estudios y/o actividades específicas, causando a menudo desfases y demoras innecesarias en los desembolsos y en la ejecución de proyectos financiados por el Banco. (3.35) Detalle de recientes contrataciones de consultores por sobre los límites propuestos se encuentra en los archivos del proyecto.

**Reconocimiento
de Gastos:**

Se recomienda autorizar el financiamiento retroactivo con recursos del préstamo hasta US\$15 millones y el reconocimiento de gastos con cargo a la contrapartida local hasta US\$10 millones, por gastos efectuados en la preparación e iniciación de actividades del Componente II (3.41).

I. CONTEXTO Y PROBLEMÁTICA

A. Introducción

- 1.1 El objetivo general de este Programa es apoyar el proceso de descentralización de México. Los objetivos específicos son: (i) aumentar la autonomía de los gobiernos locales (estados y municipios, los cuales serán denominados de ahora en adelante como gobiernos sub-nacionales, GSN) en las decisiones relacionadas con la asignación de recursos; (ii) mejorar el desempeño de los mercados de crédito a nivel sub-nacional; y (iii) reforzar la capacidad de gestión financiera de los recursos públicos de los GSN.
- 1.2 El proceso de descentralización en México está íntimamente relacionado con la evolución de la situación política en ese país. Las apretadas contiendas electorales que han caracterizado el proceso electoral de los últimos años, la alternancia en los gobiernos locales de los diferentes partidos y la fuerza creciente de las organizaciones cívicas, asociaciones profesionales y de los periódicos regionales ejercen cada vez más un verdadero escrutinio sobre la calidad de la gestión local. Esta situación resulta en una gran presión para que los gobernadores estatales y los presidentes municipales demuestren una creciente y efectiva sensibilidad a las demandas de sus electores. Si bien la autonomía local fue inicialmente promovida por los partidos de oposición, algunos de los gobernadores estatales de la corriente reformista del partido de gobierno se han unido para presionar al gobierno federal para que se transfieran mayores responsabilidades al control local.
- 1.3 Aunque este complejo proceso ha venido progresando durante los últimos diez años, en el período de 1998-1999 se aprobaron y en algunos casos fueron ya implementadas, medidas de importancia trascendental para los GSN. Estas reformas se pueden agrupar en tres grandes áreas.
 - i. La primera de estas reformas se relaciona con la transferencia de recursos federales a los gobiernos locales. Las leyes de presupuesto de 1998 y 1999 introdujeron y refinaron un nuevo instrumento (el Ramo 33) que ha permitido aumentar significativamente los recursos de libre disponibilidad de los gobiernos locales y en particular las municipalidades. Esta reforma significó un cambio fundamental en las relaciones entre los GSN y el Gobierno Federal y abre el camino para una progresiva transferencia de responsabilidades y recursos hacia estos entes.
 - ii. La segunda de estas reformas se refiere a los mercados de crédito. Para financiar sus proyectos, particularmente los proyectos de infraestructura, los gobiernos locales necesitan tener acceso a los mercados de crédito. La participación de la banca comercial en este negocio, se ha basado primordialmente en un sistema de garantías administrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Dicha Secretaría ha decidido reformar este sistema para introducir incentivos a las decisiones de crédito de los bancos con el objetivo que éstas se basen progresivamente en consideraciones de mercado. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRA), banco público es el principal proveedor de crédito de los GSN. Este banco deberá adaptarse para asumir un papel cambiante en la medida que el desarrollo de los mercados financieros en

México así lo determine. Las autoridades se han propuesto un amplio plan de modernización que busca preparar a esta institución para responder efectivamente a la dinámica de este mercado. El plan hará de BANOBRAS un órgano más eficiente, flexible y sensible a las necesidades de sus clientes.

- iii. La tercera de estas reformas se refiere a la capacidad de los GSN locales de gestionar adecuadamente las responsabilidades que les han sido asignadas en el proceso de descentralización. Los elementos arriba mencionados se han combinado para poner a disposición de los GSN montos crecientes de recursos de disponibilidad discrecional. El hecho de que el Gobierno Federal se haya visto obligado a dedicar cuantiosos recursos para sanear las finanzas de algunos estados y municipios después de la crisis de 1994, subraya la urgencia de fortalecer la gestión financiera de estos entes. Un primer intento en esta dirección fue efectuado por la SHCP a través de los programas de saneamiento acordados con los GSN. Sin embargo este es un proceso lento y dispendioso, por lo que continúan siendo evidentes las debilidades en los sistemas básicos de gestión de muchos GSN. Es necesario continuar los esfuerzos de fortalecimiento en esta dirección en vista de los montos crecientes de recursos que se manejan a este nivel. Las inversiones (que son relativamente modestas) que se hagan para lograr mayor eficiencia en el manejo de estos recursos (actualmente más de US\$20 mil millones) tendrán un gran impacto en la eficiencia del gasto público en México.

- 1.4 El Programa que se presenta en este documento se ha diseñado expresamente para apoyar y avanzar las reformas en estos tres aspectos de la descentralización. El Programa comprende un componente sectorial de rápido desembolso que se dirigirá a promover las reformas en la política nacional relacionadas con el sistema de transferencias fiscales y con el mercado de crédito para los GSN. Un segundo componente consistirá en una línea de crédito que financiará inversiones y asistencia técnica para apoyar aquellos estados y municipios interesados en modernizar sus sistemas de gestión.
- 1.5 El Capítulo I expone el marco de referencia que sirve para ubicar estas intervenciones en el contexto de la evolución del proceso de descentralización en México. Se presenta un resumen de los recientes cambios relevantes en el sistema de federalismo fiscal, enfatizando la importancia que tienen las transferencias para los GSN, y presentando un diagnóstico de los principales problemas de gestión encontrados a nivel estatal y municipal. Luego se exponen los problemas críticos que impiden actualmente el funcionamiento adecuado del mercado de crédito a los GSN. Por un lado BANOBRAS, el banco público designado para servir a los GSN padece de severas debilidades operativas y financieras. Por otro lado, la banca comercial, golpeada por la crisis de 1995, no cuenta con un esquema adecuado para continuar canalizando recursos financieros hacia los GSN.
- 1.6 Durante la fase de análisis del presente Programa se han mantenido en gran medida los lineamientos expuestos en el Perfil II aprobado el 6 de mayo de 1999. En aquel Perfil se propuso combinar una operación sectorial para apoyar cambios de política

a nivel federal, con una línea de crédito para apoyar reformas a nivel de los GSN. Se han introducido dos cambios de importancia que se detallan a continuación.

- 1.7 Primero, se reconoció la trascendencia que tiene el acceso a recursos de crédito para los GSN. En este contexto se identificaron dos factores que han influido e influirán decisivamente en el desarrollo de los mercados crediticios a nivel de los GSN. Por un lado BANOBRAS, como principal proveedor de este servicio, presenta serias debilidades y, por otro, el marco regulatorio que define las reglas para que los GSN ofrezcan garantías en base a las transferencias federales a sus acreedores no es adecuado. En este sentido, se agregaron al programa de reformas contenido en la condicionalidad, acciones dirigidas a fortalecer la gestión de BANOBRAS y a introducir cambios en el esquema de garantías en base a transferencias federales.
- 1.8 Segundo, y en relación con la línea de crédito, se optó por enfocar los objetivos del componente en el fortalecimiento de la administración general de los GSN, y no abordar problemas en la provisión de servicios locales específicos. Este enfoque optimiza el impacto de los recursos de este Programa ya que BANOBRAS tiene operando actualmente líneas de crédito que apoyan los servicios específicos. Lo que no existe en la actualidad son instrumentos diferentes a los propuestos en este Programa para efectuar cambios en los sistemas administrativos de los GSN, cuya debilidad ya se había identificado en el Perfil II.

B. El sistema de Federalismo Fiscal en México

- 1.9 Los presupuestos federales de 1998 y 1999 incorporaron un giro importante hacia la descentralización fiscal en México. Se introdujo un nuevo instrumento – conocido como el Ramo 33 – que permitió aumentar sustancialmente los recursos no atados disponibles para los GSN. El impacto para los municipios fue especialmente notable: de unos US\$ 1.700 millones recibidos por concepto de transferencias federales no atadas en 1995, los municipios recibieron unos US\$ 5.500 millones en 1999. Para explicar la relevancia de esta reforma y su impacto en la autonomía de los GSN, esta sección comienza por perfilar el sistema general de federalismo fiscal en México, para luego analizar las características operativas del Ramo 33. El problema principal que surge de las nuevas disposiciones fiscales se relaciona con la capacidad institucional de los mismos GSN para manejar estos recursos. Por lo tanto la sección siguiente analiza su desempeño administrativo.

Cuadro 1 – Evolución de los ingresos locales de los GSN

US\$ (Miles de Millones)	1991	1995	1999
Estados			
Ingresos propios	1.4	1.6	1.9 ¹
Transferencias	4.0	7.5	12.2
Deuda	1.5	1.9	n.d
Otros	1.7	1.6	1.5 ¹
Total	8.6	12.7	15.7
Municipios			
Ingresos propios	1.4	1.1	0.9 ¹
Transferencias	1.6	1.7	5.5
Deuda	0.2	0.2	n.d
Otros	0.3	0.2	0.1 ¹
Total	3.4	3.2	6.6
Total GSN	12.0	15.9	22.3

Nota: n.d. – no disponible; ¹: estimación

1. Los ingresos de los Estados y Municipios

- 1.10 **Transferencias federales.** Los ingresos totales de los GSN en 1999 sumarán aproximadamente unos US\$ 22.000 millones. Como punto de referencia el presupuesto federal alcanzará unos US\$ 108.000 millones (ver cuadro 2) . Existen dos canales principales para la transferencia de recursos de la federación a los GSN. El primer canal es un sistema de “participaciones “ (revenue sharing) en los impuestos federales.

Cuadro 2. Transferencias de recursos federales a los GSN en México

Presupuesto 1999	Billones US\$		Anotaciones
Ingresos totales de la Federación	108.2		
Transferencias a paraestatales	29.7		
Participaciones Totales a GSN		14.1	= 21% ingreso federal “participable”
Aportaciones totales a GSN	13.7		= Total Ramo 33
Aportaciones atadas	10.1		= Fondos 1 (educación) y 2 (salud)
Aportaciones no atadas		3.6	= Fondos 3, 4, 5 (infraestructura etc)
Transferencias No Atadas a GSN		17.7	= Participaciones + Fondos 3, 4 y 5

A cambio de haber suspendido el cobro de impuestos locales similares, los GSN reciben 21% de los ingresos federales participables¹ (5% para municipios y 16% para los estados), porción que alcanza unos US\$ 14.100 millones en 1999. Estos recursos se distribuyen entre los GSN a través de una fórmula que no se ha modificado en más de 20 años, basada en población y nivel de actividad económica. El segundo canal consiste en un sistema de “aportaciones”(grants), conocido como el Ramo 33, el cual se maneja a través de varios fondos, cada uno con reglas de uso diferentes, y que sumaba en 1999 unos US\$ 13.700 millones. El grueso de estos recursos se destina a financiar programas de educación y salud a través de fondos atados (Fondos 1 y 2) cuyas reglas dejan poca autonomía de decisión a los estados en cuanto a su aplicación. En contraste, unos US\$ 3.700 millones se transfieren a los GSN sin restricciones significantes (Fondos 3, 4, 5) permitiendo que éstos tengan bastante autonomía al decidir cómo se van a utilizar. Sumando las aportaciones de libre disponibilidad con las participaciones, la Federación transfiere unos US\$ 17.700 millones como recursos no atados a los GSN en 1999.

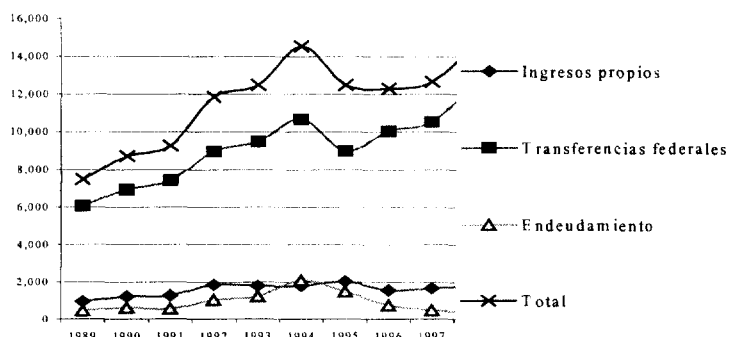
- 1.11 **La Introducción del Ramo 33.** El Ramo 33 marca un giro importante en la evolución del federalismo fiscal en México. Se introdujo en la legislación presupuestaria de 1998. En 1999, se consolidó la importancia de esta innovación, clarificando el papel de los municipios como beneficiario principal² y asignando explícitamente a los GSN la responsabilidad por velar por el uso de los recursos del Ramo. El impacto de este instrumento se debe a cuatro características principales. **Primero**, es cuestión de los montos disponibles. Mientras que son los estados quienes benefician con el grueso de las participaciones, 70% de los fondos no atados del Ramo 33 se dirigen a los municipios. De US\$1.700 millones en 1995, los municipios reciben por concepto de transferencias US\$5.500 millones en 1999.

¹ Los ingresos participables, que corresponden a aproximadamente 85% de los ingresos federales, representan todos los ingresos recibidos por la federación menos ciertos recursos provenientes de la explotación del petróleo.

² Se clarificó que el Distrito Federal se trataba como estado y no como municipio para efectos de la fórmula de distribución a los municipios.

Segundo, es el tema de la autonomía. El gobierno federal tiene varios instrumentos

Gráfico 1. Evolución de los Ingresos Estatales



para transferir recursos hacia los GSN pero siempre etiquetados, dejando poco espacio de decisión para los gobiernos locales. En cambio, los fondos 3,4,5 del Ramo 33 establecen el principio que son los GSN quienes

decidirán el uso de estos recursos. **Tercero**, es su asignación por fórmulas. Mientras que las transferencias anteriores permitían un grado significativo de discreción para que la entidad federal encargada decida como se distribuyesen los recursos entre los GSN, para el Ramo 33, se publican las fórmulas objetivas (por lo menos del nivel federal a nivel estatal; la distribución del nivel estatal a los municipios requiere mayor transparencia en algunas entidades). Las fórmulas se basan en número de la población e índices de pobreza. **Cuarto**, es la introducción de un calendario de desembolsos mensuales por parte del gobierno federal. Este calendario (cuyo cumplimiento durante el ejercicio fiscal de 1998 se comprobó durante el análisis del presente Programa) permite a los GSN realizar una planificación más segura de sus recursos, mejorando así la eficiencia de su aplicación.

- 1.12 **Recursos Propios.** Los GSN también movilizan recursos por cuenta propia aunque su potestad tributaria es relativamente limitada. Los estados tienen la facultad de introducir un impuesto sobre nóminas (hasta 5%) y uno sobre hoteles; los municipios tienen la potestad de cobrar el impuesto predial. Adicionalmente, los municipios reciben una porción importante de sus ingresos por las tarifas cobradas al usuario de servicios públicos (residuos sólidos, agua potable, etc) además de una gama amplia de licencias permisos y registros. Se estima que los recursos propios locales podrían sumar unos US\$ 4.500 millones en 1999.
- 1.13 El aumento de las transferencias federales ha desincentivado la movilización de recursos locales, por lo menos en algunos GSN. Entre 1991 y 1995 los ingresos propios municipales disminuyeron anualmente en 5 % en términos reales, y los ingresos propios de los estados aumentaron anualmente en solamente 3% en promedio. Existe evidencia que el comportamiento fiscal de las localidades es resultado de decisiones políticas estratégicas (mientras algunos estados han logrado aumentar su recaudación dramáticamente, otros han adoptado conscientemente una postura pasiva). Sin embargo, la baja tasa de recaudación a nivel de los GSN se destaca como un eslabón débil en el proceso de reforzar su autonomía. Un programa propiamente activo para incentivar mejoras en esta área podría tener un impacto importante.

2. Responsabilidades y desempeño de los GSN

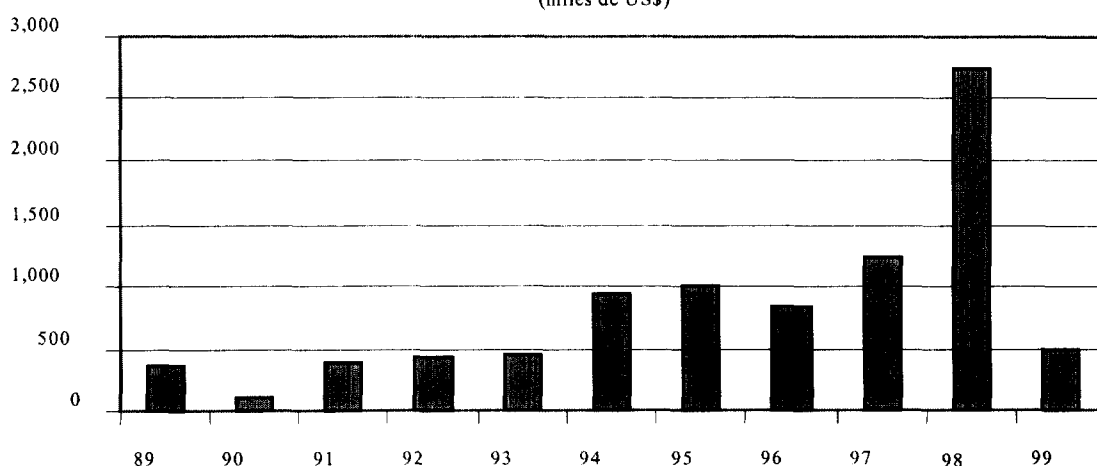
- 1.14 Las responsabilidades básicas de los GSN se definen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Artículo Tres especifica que los estados son entidades soberanas y cuya función principal es proveer servicios de educación y salud. De igual manera, el Artículo 115 (iii) estipula que los municipios también son entidades soberanas ya que no están bajo la jurisdicción de los estados y cuyas principales responsabilidades son la provisión de servicios de agua, saneamiento, administración de los desechos sólidos, carreteras urbanas, administración de transporte urbano, y la planificación y regulación del desarrollo urbano.
- 1.15 Sin embargo, y más allá de la clarificación *de juris*, la delineación *de facto* de las responsabilidades entre los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, a menudo es confusa. Leyes para sectores específicos, otros niveles de instrumentos regulatorios y/o programas de gastos controlados por el nivel federal o nivel estatal a menudo modifican, a veces sustancialmente, el orden constitucional esenciales.
- 1.16 La capacidad institucional y financiera de los GSN varía significativamente de una entidad a la otra, de acuerdo a factores tales como el tamaño y el nivel de pobreza. En los archivos del Programa se encuentra un estudio detallado sobre estos temas, y a continuación se presenta un resumen sobre las principales debilidades.
- 1.17 **Estándares financieros de contabilidad y presupuesto.** La deficiencia más generalizada en los GSN radica en sus estándares financieros de contabilidad y presupuesto (EFCP): (i) casi todos los GSN utilizan algún tipo de contabilidad en efectivo; (ii) la contabilidad, presupuesto, y administración de caja por lo general no están conectados; (iii) la clasificación de ingresos y gastos carece de consistencia, no solamente entre GSN (lo cual dificulta una comparación por desempeño), sino que a veces dentro de un mismo GSN; y (iv) muy pocos GSN usan el sistema de presupuesto basado en programas (o costos basados en actividades, CBA); sin conocer los costos reales de los servicios específicos, y no están capacitados para establecer las tarifas apropiadas o para tomar decisiones sobre el destino de los recursos. Sobre el particular, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha iniciado un *Programa de Homologación*, el cual está diseñado para establecer estándares mínimos de contabilidad para los GSN.
- 1.18 **Manejo de las Inversiones.** Aunque los GSN gastan por concepto de inversiones más de US\$4 mil millones al año carecen, generalmente, de sistemas que aseguran la eficiencia de estos gastos. Por lo general, los proyectos de inversión no cuentan con análisis financiero o técnico adecuado, no pasan sistemáticamente por un proceso de evaluación de su impacto ambiental, y la implementación de las leyes de contratación no es consistente. Como resultado de estas deficiencias, los planes de inversión adoptados por los gobernadores y presidentes municipales en base a sus plataformas electorales no logran optimizar el impacto de los recursos empleados.
- 1.19 **Administración tributaria.** Factores técnicos que se combinan con la carencia de motivación política pueden explicar la baja movilización de recursos locales por los GSN. En general, los gobiernos locales carecen de la experiencia técnica y sistemas de información para administrar su base impositiva de manera eficiente. La identificación, tasación, cobro y recuperación son todos aspectos que muestran

debilidades comunes con la administración tributaria local. El principal impuesto municipal, el impuesto predial, es realmente costoso de administrar. Estos factores han originado un debate para ver la factibilidad de reemplazar los impuestos locales existentes por un sistema de agregar impuestos a los impuestos federales para el uso exclusivo de los GSN.

- 1.20 **Administración de los recursos del *Ramo 33*.** Como contraparte a la transferencia de recursos del *Ramo 33* a los GSN, el Gobierno Federal ha impuesto requisitos más fuertes para la administración transparente y eficiente de estos recursos. Sin embargo, estos requisitos todavía están débilmente definidos, y por lo general no son seguidos, porque los GSN no han tenido suficiente tiempo para prepararse a este cambio. Uno de los temas legales más críticos se centra en la asignación de recursos del estado a los municipios. Como principio, el Gobierno Federal ha establecido una fórmula para esta distribución, pero la práctica indica que su uso es muy variado. Otro tema importante es cuánto control/restricción los estados pueden imponer a los municipios en el uso de los recursos del *Ramo 33* y, otra vez, la práctica demuestra otra realidad.
- 1.21 **Transparencia.** Los requisitos de información financiera, auditorías y publicidad se han definido en términos amplios. Por ley federal, los GSN deben contar con la aprobación de su presupuesto por su congreso estatal, el cual debe publicarse en el Diario Oficial del estado. La *cuenta pública* debe ser auditada por la *contaduría mayor* del estado (un organismo dependiente del congreso estatal, antes de ser publicada en el Diario Oficial del estado. Con muy pocas excepciones, las *contadurías mayores* necesitan urgentemente fortalecer su capacidad técnica. Algunos GSN han decidido usar auditores independientes privados para ganar credibilidad con sus constituyentes y con potenciales prestatarios privados. En muchos casos, sin embargo, la poca confiabilidad de la información presupuestal limita la utilización de la publicación de la información. La publicación oportuna de datos financieros consistentes y confiables es uno de los grandes desafíos que enfrentan los GSN en México.
- 1.22 **Situación financiera de los GSN.** Ha resultado muy volátil en el decenio pasado ya que la crisis de 1994 dejó a muchos estados sin la capacidad de enfrentar sus obligaciones financieras y el Gobierno Federal se vio obligado a intervenir con programas de transferencias especiales para mantener su solvencia. Los costos de estas programas, más de US\$2.500 millones en 1998 como se detalla en el Gráfico 2, han motivado el interés del Gobierno en fortalecer la autonomía financiera y la capacidad de gestión de los GSN con el objetivo de asegurar que enfrenten sus responsabilidades presupuestarias (*hard budget constraints*) sin acudir a apoyos federales extraordinarios.
- 1.23 Las transferencias especiales también sirvieron para que la SHCP iniciara un Programa de Homologación para mejorar la consistencia y calidad de la información financiera provista por los GSN. Adicionalmente, se logró que se empezara a reportar esta información de manera oportuna. El presente Programa constituye un instrumento para continuar con estos esfuerzos por corregir las deficiencias perfiladas en la sección previa.
- 1.24 En resumen, los últimos años han dejado un resultado muy dispar para los GSN. Algunos ya se encuentran en una situación financiera sólida y están en condiciones

de aprovechar la mayor autonomía; otros se encuentran en situaciones comprometidas por el peso del servicio de la deuda o por una capacidad de gestión limitada. Con un Gobierno Federal menos dispuesto a intervenir con soluciones ad hoc, son los gobiernos locales quienes tendrán que poner en orden su gestión financiera para optimizar el impacto de los recursos corrientes que manejan y para convertirse en sujetos de crédito más viables. Por otra parte, existe un grupo importante de GSN cuyos programas de inversión se vieron detenidos como resultado de la crisis de 1995. Respondiendo a la creciente demanda por proyectos de infraestructura, estos GSN tienen interés en volver a los mercados de crédito y poder financiar estas obras.

Gráfico 2. Transferencias especiales a los GSNs
(miles de US\$)



C. El Mercado de Crédito de los Estados y Municipios

1. El crédito a los GSN

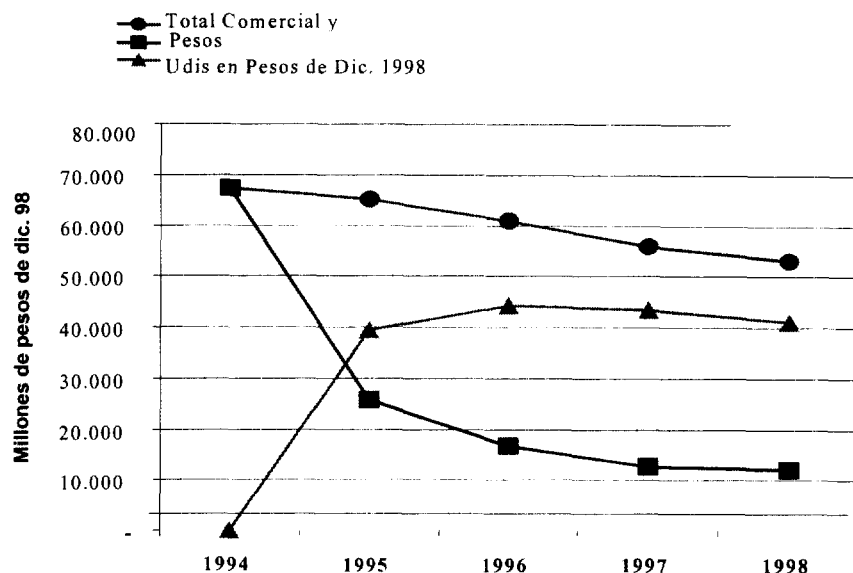
- 1.25 Con ingresos propios débiles, y estructuras públicas volátiles, convertir a los GSN en sujetos de crédito tuvo que fundamentarse en su activo más seguro: el compromiso del gobierno federal de compartir con ellos la recaudación nacional. En esta sección se presenta el mecanismo de desarrollo del mercado de crédito para los GSN así como su evolución reciente frente a la crisis bancaria de 1995.
- 1.26 A finales de 1978 el Gobierno Federal promulgó la Ley de Coordinación Fiscal mediante la cual los estados y municipios empiezan a percibir participaciones en los Ingresos Federales. En el Artículo 9 de la misma ley se establecía un sistema mediante el cual deudas que cuenten con la autorización de las legislaturas locales y que hayan sido inscritas a petición de dichas entidades ante la SHCP (las obligaciones de los municipios sólo se registrarán cuando cuenten con la garantía solidaria del estado y suficientes participaciones) podrían ser garantizadas a través de la retención de las participaciones por la Federación. En caso de incumplimiento por parte de los estados o municipios, la Tesorería procedería a efectuar pagos directos, con cargo a las participaciones, a los Bancos de acuerdo al orden de inscripción de las acreencias.
- 1.27 Este esquema de garantías permitió el surgimiento de un activo mercado de crédito, particularmente a nivel estatal. Sin embargo, el uso indiscriminado de garantías

federales ha reducido el proceso de innovación y tenido efectos negativos sobre la disciplina de los mercados: (i) el riesgo que los bancos asumen no depende de la calidad del proyecto financiado y sólo marginalmente de la situación financiera del acreditado; (ii) el precio (interés) sobre estas transacciones refleja más la capacidad negociadora del acreditado que los riesgos derivados de la operación; y (iii) la ejecución de las garantías pone al acreditado en una difícil situación de liquidez, en la mayoría de los casos políticamente insostenible, haciendo por ello difícil el ejercicio efectivo de las garantías y creando presiones para que la SHCP de una u otra manera cubra la diferencia (En varias ocasiones la SHCP efectuó operaciones de rescate a estados en problemas financieros). Este arreglo contiene claros elementos de “moral hazard” por lo que no sorprende que algunos estados hayan resultado con altos niveles de endeudamiento.

2. Efectos de la crisis económica

- 1.28 **El sistema financiero** mexicano se vio severamente afectado por la crisis de 1995. A pesar de una serie de programas del Gobierno para evitar el colapso del sistema financiero, cuyo costo se estima en 14% del PIB, y de los esfuerzos por mejorar y profundizar la supervisión de los intermediarios, el sistema sigue mostrando serias debilidades entre las que se encuentran la falta de una base de capital sólido, el monto de la cartera en mora, la reducción de los márgenes de intermediación (causada en parte por los programas de reestructuración) y el decrecimiento en términos reales de la base de activos. En términos reales el crédito del sistema al sector privado decreció cerca del 30% desde su pico en diciembre de 1994 y durante los últimos tres años no ha podido recuperarse. A diciembre de 1998 la cartera de los bancos comerciales mostraba en términos reales el mismo nivel que en 1992. En un complejo escenario de ausencia de demanda efectiva a pesar de la positiva evolución de la economía, los flujos netos de crédito al sector privado no se han recuperado y se mantienen a niveles muy bajos.
- 1.29 **Crédito a los GSN.** En el mercado de crédito para los GSN el impacto de la crisis fue también severo. La volatilidad de las tasas de interés y la difícil experiencia de muchos estados y municipios en el proceso de reestructuración de sus deudas han resultado en limitaciones en la demanda efectiva de crédito a nivel subnacional. En términos reales los saldos de la deuda de estados y municipios registrada en la SHCP se han reducido en 21% en los últimos cuatro años. Parte importante de esta reducción se deriva de los acuerdos de reestructuración (en UDIS) y de la compra/transferencia de parte de la deuda reestructurada a la federación, tal como se detalla en el Gráfico 3 que se presenta a continuación. Parte se debe también a una reducción temporal por el incremento en los recursos de libre disponibilidad de estados y municipios. Sin embargo el monto de las operaciones denominadas en pesos, o sea deuda no reestructurada y deuda nueva ha tendido a estabilizarse y a mostrar cierta recuperación en los últimos dos años. Particularmente BANOBRAS mostró un incremento en su cartera de créditos de cerca de 1.200 millones de pesos en nuevos créditos durante 1998 y espera efectuar colocaciones del orden de los 2.500 millones de pesos durante 1999.

Gráfico 3. Deuda total de Estados y Municipios



3. Evolución del sistema de garantías

- 1.30 A principios de 1995 la Federación decidió introducir modificaciones al esquema de garantías. Se proponía que cada estado legislara sobre los mecanismos de garantía que considerase más apropiados, efectivamente sustrayendo a la SHCP del esquema. Sin embargo esta solución imposibilitaba a los acreedores a tener acceso a las transferencias antes de que éstas llegasen a los estados, restándole confiabilidad al instrumento. Se exploró la posibilidad de instaurar un esquema basado en fideicomisos (uno por cada estado en el que se depositarían todas las transferencias por participaciones federales) que no ha prosperado, en parte porque no estaría basado en legislación federal y en parte por dificultades de implantación práctica (sobre-garantía de las obligaciones, ventajas competitivas indebidas para los bancos administradores de fideicomiso).
- 1.31 Paralelamente y con motivo del programa de reestructuración y alivio de deudores (todos los créditos a los GSN registrados en la SHCP quedaron cubiertos por el Programa de Apoyo Crediticio de Estados y Municipios - PACEM y ABA PACEM), la SHCP comenzó a solicitar programas de saneamiento financiero a los GSN como requisito para participar en dichos programas. Mediante estos programas, los GSN participantes se comprometían a ejecutar un programa de mejoras en áreas críticas a cambio de la ayuda federal. En algunos casos esta ayuda incluyó la compra de los créditos reestructurados por la Federación. A diciembre de 1998 cerca del 65% del total de los créditos otorgados por la banca comercial y 88% de los créditos otorgados por BANOBRAS habían sido reestructurados en UDIS a plazos de hasta 18 años.
- 1.32 Programas similares de mejoras de gestión financiera se comenzaron a aplicar mediante acuerdos de mandato para el registro de deuda y conformación de garantías. Mediante estos acuerdos, los entes locales se comprometen a emprender programas de reforma y fortalecimiento de su gestión y la SHCP, volviendo al esquema antiguo, registra la deuda y asume la responsabilidad de retener los

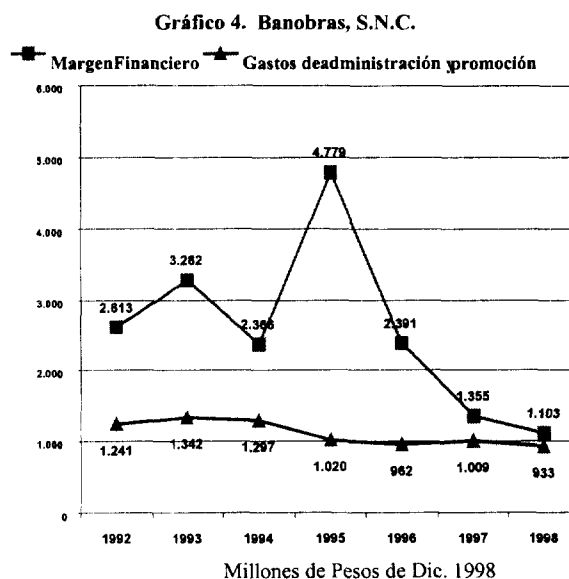
recursos federales para el pago de las deudas bancarias en caso de incumplimiento. Dicho proceder se ha venido fundamentando en un artículo transitorio de la Ley de Coordinación Fiscal de 1995, que ha venido siendo extendido anualmente.

- 1.33 Aunque el arreglo existente actualmente ha logrado incentivar a los GSN a introducir mejoras sustanciales a su gestión, se conservan las deficiencias del sistema antiguo señaladas más arriba. Adicionalmente dicho arreglo no cuenta con una base legal sólida y no es transparente puesto que no responde a reglas establecidas, quedando en gran parte al arbitrio de la SHCP. Las dificultades resultantes del proceso de reestructuración de la deuda y la incertidumbre generalizada sobre los mecanismos de garantías en base a las transferencias federales abren la oportunidad de introducir modificaciones en las reglas de juego que hasta el momento han marcado la evolución del mercado de deuda a nivel sub-nacional.

D. BANOBRAS: situación actual

- 1.34 En adición a su papel de agente financiero de la Federación, BANOBRAS ha venido desempeñando una función de banco público de desarrollo dedicado a financiar obras de infraestructura, particularmente en lo que se refiere a proyectos de agua y saneamiento, transporte, vivienda y desarrollo urbano. Adicionalmente, provee asistencia técnica para el fortalecimiento institucional de estados y municipios y en el análisis de proyectos de infraestructura. Más recientemente ha venido participando en proyectos de banca de inversión del tipo BOT a través de su grupo de banca de inversión. A pesar de su larga tradición, el papel central que venía jugando en el financiamiento de los GSN se ha erosionado progresivamente.

- 1.35 Las actividades de BANOBRAS se vieron igualmente afectadas por la crisis. Después de reducirse en un 23% en 1996 (en términos reales), el total de la cartera de BANOBRAS ha mostrado una lenta recuperación, tendencia que se acentuó en 1998 año en el cual la cartera por cuenta propia creció en 12% en términos reales. En los últimos 18 meses, mientras el flujo de crédito de la banca comercial se secaba, BANOBRAS se convertía en el principal (y casi único) proveedor de crédito para los estados y municipios.



- 1.36 Sin embargo la institución enfrenta dificultades estructurales internas serias. Estas dificultades se ven reflejadas en un margen financiero continuamente decreciente en los últimos cuatro años frente a costos operativos que se han reducido sólo marginalmente en el mismo período. De mantenerse esta tendencia, BANOBRAS empezará a incurrir en pérdidas operativas, y por lo tanto su capital a erosionarse en dos o tres años.

- 1.37 La reducción en los márgenes financieros resulta de la combinación de varios factores entre los que se encuentran: (i) las condiciones financieras de los créditos reestructurados; (ii) los cambios en la composición de pasivos del banco; (iii) presión sobre los márgenes de intermediación por la competencia de la banca comercial (la banca comercial al no incurrir en riesgo de crédito muchas veces reduce sus costos de transacción utilizando los análisis efectuados por BANOBRAS y puede ofrecer tasas mejores a los GSN; (iv) la ausencia de una estrategia sostenida de captación de recursos en los mercados locales e internacionales; y (v) altos costos operativos.
- 1.38 La causa primordial de los altos costos operativos se deriva del hecho de que BANOBRAS es esencialmente una organización enfocada en los procesos internos y no en la prestación de servicios como lo demuestra el hecho de que el porcentaje del tiempo que los funcionarios de las delegaciones dedican a atender las demandas de sus clientes no excede el 20%, siendo el 80% restante dedicado esencialmente a atender el proceso interno. La centralización de las decisiones crediticias y comerciales en la oficina central y la descentralización de las funciones operativas que caracteriza a este banco, va en contra de las prácticas bancarias modernas que recomiendan precisamente lo opuesto. La aplicación de políticas y procedimientos fragmentados y la dilución de la responsabilidad a través de la utilización de un gran número de comités, resulta en procesos fragmentados e ineficientes. Esta situación impide que la reconocida capacidad técnica de los analistas de BANOBRAS y el profundo conocimiento de sus clientes redunde en un mayor volumen de operaciones para la organización. Por otro lado la administración de riesgo a cargo del área de crédito se efectúa en base a una gran diversidad de manuales y normas y no ha sido integrada efectivamente en la gestión y en los procesos del banco. Además BANOBRAS dedica importantes recursos a funciones que escapan a la misión central del banco como son los créditos de vivienda y los créditos a transportistas (operaciones de alto volumen y poco monto) y efectúa internamente varias funciones que podrían ser eficientemente contratadas con terceros como la atención médica a los empleados, manejo de la nómina y otros. Todos estos factores resultan en una organización sobredimensionada que obedece a lentos y costosos procesos operativos.
- 1.39 Tanto los directivos de BANOBRAS como las autoridades a nivel federal están conscientes de las dificultades que presenta la institución y se encuentran dispuestas a introducir reformas que permitan a la institución seguir jugando un papel importante como proveedor de asistencia técnica y financiamiento a los GSN en México, apoyando particularmente aquellas entidades con acceso limitado a los mercados privados de crédito. La continua reducción del margen de intermediación frente a costos de operación que, si bien se han reducido, no se ha hecho en la proporción y oportunidad necesaria, implica que las autoridades deberán tomar acciones decisivas en el corto plazo, ya que de continuar la tendencia actual, la institución no sería viable en el mediano plazo.
- 1.40 Considerando los problemas existentes en BANOBRAS como también el compromiso de sus directivos de realizar mejoras globales en la institución, el Programa propuesto apoyará y financiará la implementación de un Programa de Modernización Institucional (PDMI) para iniciar el proceso de solución de estos

problemas y cuyo detalle se incluye más adelante en el Capítulo II, El Programa, Reestructuración Corporativa de BANOBRAS (párrafo 2.7).

E. Programas anteriores del Banco y actividades del BIRF

- 1.41 En 1994 el Banco aprobó el Programa de Desarrollo Municipal (PDM), préstamo 837/OC-ME, por US\$500 millones, cuyo principal componente era apoyar al Fondo de Desarrollo Social Municipal para financiar pequeñas obras de infraestructura en las áreas de agua potable, drenaje, saneamiento, pavimentación y electrificación. A la fecha se han realizado cerca de 40.000 obras con una alta participación comunitaria y se han desembolsado el 64% del financiamiento del Banco. Estas actividades se enmarcaban dentro del Ramo 26 y era coordinada y ejecutada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Con la creación del Ramo 33 en 1998, los recursos se traspasan directamente a los estados y municipios con lo cual desaparece SEDESOL como entidad ejecutora del PDM, dificultando su ejecución la cual hasta ese entonces se consideraba altamente satisfactoria. El Banco y el Gobierno de México continúan buscando alternativas y mecanismos que aseguren la ejecución total del PDM.
- 1.42 El BIRF se encuentra trabajando intensivamente con el Gobierno en el tema de la descentralización. Un conjunto de estudios sobre los distintos aspectos del sistema de federalismo fiscal dio lugar a la definición de una agenda de reformas a mediano y largo plazo. Actualmente el BIRF y el Gobierno están estudiando la posibilidad de un programa de ajuste sectorial que podría abarcar reformas dirigidas a ampliar la difusión y la *“publicación de información financiera”* por parte de los estados, reducir las fuentes de transferencias discrecionales en el presupuesto federal, y comenzar a estudiar el problema de los *“pasivos de sistemas de pensiones no financiados”*.
- 1.43 Con un período de intercambio de análisis y de recomendaciones entre el Banco y el BIRF, que ya abarca más de un año, se asegura la complementariedad de las reformas aquí apoyadas y las que podrían presentarse en un futuro programa del BIRF.

F. Situación macroeconómica y la justificación de una operación sectorial.

- 1.44 Como resultado de la creciente volatilidad en los mercados financieros internacionales, desde mediados de 1998 las condiciones de acceso de México a los créditos externos se tornaron mucho más difíciles, y el país experimentó una salida de capitales. La drástica caída en el precio internacional del petróleo – de un promedio de US\$17 por barril en 1997 a un promedio de US\$11 en 1998 – agregó otra fuente de presión fiscal, los ingresos petroleros representando una tercera parte de los ingresos fiscales de la federación. Así que en 1998 los ingresos federales resultaron menores de lo esperado por un monto equivalente a 1% del PIB. Frente a estos acontecimientos, el Gobierno Federal realizó tres ajustes en el presupuesto de gasto durante 1998, aunque siempre protegiendo el gasto social, lo cual totalizó 0,8% del PIB. Como resultado de estas políticas, el déficit del sector público terminó siendo 1,24 del PIB, muy cercano al que se había proyectado a principios de año, aunque la tasa de inflación superó el 18%, frente a la meta oficial del 12%. Esta prudencia fiscal contribuyó a una recuperación económica hacia fines de

1998, con reducciones en las tasas de interés, la inflación y el tipo de cambio, y una recuperación en la bolsa de valores.

- 1.45 Fue precisamente en este período de ajustes presupuestarios que se introdujo la nueva figura del Ramo 33 (ver párrafo 1.5). Más aún, cuando se redujo el monto global del presupuesto de gastos, los recursos asignados al Ramo 33 no se alteraron. Esta combinación de presiones fiscales con un compromiso político para la descentralización del gasto, se ha acentuado en lo que va del ejercicio fiscal de 1999. Durante el primer trimestre de 1999 los ingresos federales disminuyeron en 2,2% en términos reales frente al mismo período de 1998. Como resultado el Gobierno Federal presentó un déficit financiero de casi US\$800 millones. Al mismo tiempo, el monto asignado al Ramo 33 aumentó de US\$9.800 millones en 1998 a US\$13.700 millones en 1999. Así que el componente sectorial de la operación presente contribuirá modestamente a financiar una política que ha mantenido el nivel del gasto descentralizado, aún en un período de presión fiscal.
- 1.46 El 7 de julio de 1999 el Fondo Monetario Internacional (FMI) aprobó un acuerdo “stand by” para México por US\$4.123 millones para apoyar el programa económico del gobierno en los próximos dos años, y el cual cubrirá parcialmente los vencimientos por US\$7.300 millones equivalentes del saldo remanente del paquete de rescate implementado en 1995. El objetivo de este programa es de consolidar las reformas iniciadas en la década de los 80, como también los logros alcanzados entre 1996-1998 como resultado de la crisis de 1995, para mantener a la economía en un rumbo más alto de crecimiento sustentable, bajo condiciones de baja inflación para mejorar las oportunidades de empleo y promover mejores estándares de vida. El programa económico también mantendrá una estricta vigilancia sobre las políticas fiscales, al mismo tiempo que se promueven reformas estructurales consideradas esenciales para mejorar el ahorro nacional, solventar la estabilidad macroeconómica y reducir la vulnerabilidad externa.

G. Relación del Programa con la Estrategia del Banco

- 1.47 El Programa propuesto es consistente con la estrategia del Banco para México, la cual se refleja en el Documento de País (GN-2045-1) aprobado el 3 de junio de 1999 por el Directorio Ejecutivo. En este sentido, el Programa se enmarca dentro del primer objetivo de dicha estrategia, la cual busca fortalecer el proceso de cambio estructural de la descentralización con el fin de lograr un mayor desarrollo social, reducir la pobreza, y promover un desarrollo regional más armonioso que sea socialmente equitativo y geográficamente balanceado. Adicionalmente, el Programa ayudará a promover e incentivar la participación del sector privado, lo cual se enmarca dentro del segundo objetivo de la estrategia del Banco para México.

H. Los GSN y la gestión ambiental

- 1.48 México cuenta con un sofisticado sistema normativo de protección ambiental, el cual ha adquirido un grado adicional de complejidad a partir de 1996 cuando la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAP), siguiendo los lineamientos de la descentralización anteriormente bosquejados, traspasó a los estados un número importante de responsabilidades en materia de gestión ambiental. Específicamente, la obligación de efectuar la revisión ambiental de los

proyectos de desarrollo quedó claramente bajo la responsabilidad del nivel estatal. Un análisis del funcionamiento del sistema actual indica una amplia variedad en las estructuras institucionales estatales establecidas para descargar esta responsabilidad. Más importante aún es la conclusión de que, si bien las normas y procedimientos son en principio adecuados, se nota que su operación es muy dispareja. En algunos casos, se logra detectar tempranamente problemas ambientales potenciales en proyectos de desarrollo, y las medidas diseñadas para mitigar sus impactos negativos funcionan correctamente. En otros casos, la revisión ambiental resulta deficiente ya sea por falta de recursos humanos con la capacitación necesaria, o por debilidades en la institucionalización de los procedimientos. Es notorio que la obligación de los municipios de aplicar las disposiciones jurídicas existentes depende en gran medida de su propia iniciativa y capacidad técnica.

- 1.49 Mayores detalles sobre el particular pueden consultarse en el Informe Ambiental en los archivos del Programa. Sin embargo, la dinámica del proceso de descentralización, y el objetivo del Programa de contribuir a esta dinámica al incentivar el establecimiento de buenas prácticas de gestión a nivel local, ofrecen una oportunidad importante. Uno de los ejes del fortalecimiento de la gestión se relaciona con la planificación de las inversiones de los GSN, creando así un espacio para asegurar que la problemática ambiental se trate como parte de un sistema integral para el análisis y programación integral de las obras públicas. El Informe Ambiental presenta una versión más extensa de la propuesta y el Capítulo III. Ejecución del Programa, presenta un resumen de la misma.

I. Conclusiones

- 1.50 No obstante que el proceso de descentralización en México es dinámico y complejo, el análisis que se ha presentado en este capítulo permite destacar tres conclusiones importantes:
- i. La introducción del Ramo 33 representa un giro sustancial en el sistema de Federalismo fiscal. Los recursos de libre disposición para los GSN aumentaron durante un período de presión en el presupuesto federal. El apoyo multipartidario para las reformas fiscales indica que forma parte de un proceso de descentralización que difícilmente podría revertirse. Más bien, el Ramo 33 se perfila como un modelo o instrumento para futuros ajustes hacia mayores responsabilidades a nivel sub-nacional.
 - ii. En relación con los mercados de capital, el Gobierno ha propuesto importantes reformas tanto para el sistema de garantías que requiere la banca privada como para modernizar a BANOBRAS, la fuente pública de crédito a los GSN. La realización de estas propuestas, merecen apoyo técnico y financiero.
 - iii. Finalmente, es urgente establecer un programa sistemático para mejorar la capacidad de gestión en los GSN. Por la magnitud de los recursos que manejan y por la debilidad de los sistemas de administración con que muchos de ellos cuentan, podrían lograrse importantes ganancias en la eficiencia del uso de los recursos públicos.

- 1.51 El programa propuesto que se presenta en el siguiente capítulo se ha estructurado para responder a cada uno de los temas referidos anteriormente. Para apoyar las reformas de política a nivel federal (introducción del Ramo 33, fortalecimiento del mercado de crédito) se propone una operación sectorial de rápido desembolso. Para incentivar a los GSN a que adopten sistemas de gestión administrativa y financiera más eficientes y transparentes, se propone una línea de crédito para financiar una parte de sus programas de inversión.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos generales y panorama

- 2.1 El objetivo general de este Programa es apoyar el proceso de descentralización de México. Los objetivos específicos son: (i) aumentar la autonomía de los gobiernos locales (estados y municipios los cuales serán denominados de ahora en adelante como gobiernos sub-nacionales, GSN) en las decisiones relacionadas con la asignación de recursos; (ii) mejorar el desempeño de los mercados de crédito a nivel sub-nacional; y (iii) reforzar la capacidad de gestión financiera de los recursos públicos de los GSN.
- 2.2 La realización de estas metas se instrumentará a través de tres componentes. El **Componente I**, una operación sectorial con dos tramos, está dirigido a lograr reformas en políticas nacionales en dos campos de acción: en el sistema para transferir recursos federales a GSN, y en el mercado que provee créditos a los GSN para financiar sus inversiones. En relación con el sistema de transferencias, el componente apoya la introducción de un nuevo mecanismo presupuestario, el Ramo 33, cuyas características fortalecen la autonomía de los GSN. El Ramo 33 transfiere mayores recursos a los GSN, respetando un calendario de desembolsos pre-establecidos, y permitiendo a estos gobiernos autonomía en decidir el destino de los recursos. La introducción de estas reformas, ya implementadas por el Gobierno, servirá de base para desembolsar el **Primer tramo** del componente. El **Segundo tramo** se basará en reformas al mercado de crédito para los estados y municipios. Primero, se propone un conjunto de acciones dirigidas a corregir deficiencias en el desempeño de BANOBRAS como la fuente pública de crédito para gobiernos locales. Se busca dejar a BANOBRAS con una orientación más clara hacia sus clientes, con procedimientos y estructuras modernizadas, y con una condición financiera sostenible. Segundo, se propone modificar el marco legal que regula el esquema de garantías basado en la retención por parte de la SHCP de las participaciones. Dichas modificaciones buscarán establecer un sistema más transparente y más confiable, estableciendo límites objetivos de endeudamiento y asegurando que los bancos pongan atención al riesgo específico que representa cada GSN. La Matriz de condicionalidad (ver anexo I) resume las reformas esperadas de este componente
- 2.3 Para complementar estas medidas, el **Componente II** buscará incentivar a los GSN a adoptar una serie de buenas prácticas en su gestión administrativa y financiera a través de una línea de crédito a ser administrada por BANOBRAS. El componente tocará sistemas críticos tales como: reglamentación local del Ramo 33, planificación de inversiones y sistemas de auditoría, presupuestación, y contabilidad. Se prestará atención especial a fortalecer la transparencia del desempeño financiero de los GSN. En la medida que éstos logren las metas de buena práctica acordadas, tendrán acceso a los recursos de la línea para financiar una porción de sus planes de inversión. La línea de crédito también se utilizará para financiar asistencia técnica, sea para implementar las reformas previstas en este programa, sea para realizar otras tareas de fortalecimiento institucional.
- 2.4 Por último, el **Componente III** buscará apoyar el proceso de reformas en BANOBRAS y financiará, inicialmente, las reformas contenidas en el Programa de

Modernización Institucional (PDMI) y también aquéllas que estén por definirse en base del plan de mediano plazo que se concluirá en los próximos doce meses.

B. Componente I: Reformas de Política (US\$400 millones)

1. Objetivos

- 2.5 El componente sectorial tiene como objetivo general promover un conjunto de reformas que tienden a fortalecer de manera significativa la autonomía de los gobiernos locales. El primer objetivo específico es de apoyar la introducción de reformas al sistema para efectuar transferencias de recursos federales a los gobiernos locales. Las reformas permiten a los gobiernos locales atender mejor a las prioridades y necesidades de sus propios ciudadanos, y aumentar la eficiencia en el uso de los recursos recibidos. El segundo objetivo específico es apoyar la implementación de una serie de reformas al desempeño de BANOBRAS que le permitirá servir a las necesidades de los gobiernos locales con mayor agilidad, y con bases sostenibles. El tercer objetivo específico es de introducir cambios al régimen de garantías para préstamos a los gobiernos locales, aumentando la eficiencia con la cual la banca privada asigna recursos al sector.

2. Descripción

- 2.6 Este componente será de rápido desembolso y apoyará el logro de los objetivos anteriormente descritos a través de dos tramos. El monto de US\$400 millones representa una estimación del apoyo del Banco a los esfuerzos del gobierno en continuar su programa de reformas y mantener el nivel de las transferencias a los GSN en un período de fuerte presión fiscal.
- 2.7 **Tramo 1.** Apoya la introducción de un nuevo sistema para transferir recursos del nivel federal al nivel local. Tal como se discutió en el Capítulo I, Contexto y Problemática, la introducción del Ramo 33, sirvió para implantar en el sistema de transferencias, los siguientes principios fiscales:
- a. **Discrecionalidad.** Que los GSN que reciban estas transferencias puedan decidir, con un alto grado de autonomía, a qué usos deben dedicarse los recursos recibidos. Esta característica permite al GSN asignar los recursos de acuerdo con las prioridades locales (en contraste con recursos atados a usos específicos que necesariamente reflejan prioridades federales).
 - b. **Distribución por Fórmula.** Que la distribución de los recursos entre los GSN sea a través de una fórmula con argumentos transparentes y objetivos. Esta característica ayuda a las localidades hacer planes financieros multianuales y tiende a evitar negociaciones políticas no públicas entre entidades y la federación.
 - c. **Desembolso Calendarizado.** La publicación de un calendario de desembolsos permite a cada GSN planificar racionalmente el ejercicio de los recursos durante el año fiscal.
 - d. **Responsabilidad Local.** La obligación y responsabilidad de velar por el buen uso de los recursos recibidos debería caer claramente con instancias locales.
- 2.8 Los elementos arriba indicados son elementos de buena práctica de tipo universal en cuanto a transferencias fiscales entre diferentes niveles de gobierno, y no son

específicos para México. En México, los instrumentos jurídicos para establecerlos en los Fondos III, IV, y V del Ramo 33, fueron las leyes federales de egresos para los ejercicios de 1998 y 1999 (El detalle de la legislación puede consultarse en los archivos del proyecto) En este sentido, en el ámbito legislativo, las condiciones del desembolso del primer tramo ya han sido cumplidas. Por otra parte, a nivel estatal falta mucho por hacer para reglamentar e implementar las responsabilidades adicionales que les han sido transferido. También es objetivo incentivar a los GSN a adquirir los instrumentos administrativos requeridos para cumplir con su nuevo papel.

- 2.9 **Tramo 2.** Las reformas apoyadas por el segundo tramo de rápido desembolso se relacionan con el fortalecimiento del mercado de crédito para los gobiernos estatales y municipales. Tal como se adelantó en el Capítulo I, Contexto y Problemática este mercado se divide aproximadamente en proporciones iguales entre la banca pública de desarrollo (BANOBRAS) y la banca comercial. Por lo tanto, las reformas a apoyarse con este tramo se dividen en dos grupos. En el primero se atiende la reestructuración corporativa de BANOBRAS, y en el segundo se busca reformar el sistema de garantías para promover el desarrollo sostenible de la participación de la banca comercial en este mercado.

a. Reestructuración corporativa de BANOBRAS.

- 2.10 Existe un amplio acuerdo con la alta administración de BANOBRAS sobre los principales problemas que enfrenta la institución. También existe un acuerdo sobre las acciones que se deben tomar para corregir dichas falencias. De dichas acciones la alta administración ha decidido implementar aquéllas que considera puede completar dentro de los próximos doce meses, ya que piensa que los compromisos que excedan dicho plazo corren el riesgo de verse obstaculizados o demorados por posibles cambios en la administración de BANOBRAS. Las acciones que se prevé completar y que se han estructurado en la matriz de condicionalidad (Anexo II) están dirigidas a: (i) mejorar la calidad del servicio y de los productos; (ii) implantar una cultura de crédito a través de procesos y procedimientos únicos y descentralizados; (iii) descentralizar la responsabilidad y el proceso de decisión; (iv) migrar de un sistema de comités de responsabilidad diluida a un sistema de responsabilidad individual (accountability); y (v) disminuir costos y aumentar la eficiencia a través de la eliminación de actividades no centrales a los objetivos de la organización. Además durante los próximos doce meses se elaborará un plan detallado de las acciones que se deberán tomar para completar el proceso de reforma. Entre estas acciones se encuentran la reingeniería de procesos, la simplificación de la estructura administrativa y la reforma de la administración de recursos humanos. Las acciones a las que la administración se ha comprometido están detalladas en el Programa de Modernización Institucional (PDMI) que debe ser aprobado por la Junta Directiva de BANOBRAS y pueden resumirse en 6 temas que se perfilan a continuación:

- i. **Atención al cliente:** Se seleccionarán de 4 a 6 delegaciones entre las más importantes del país y que concentren un mayor volumen de operaciones. Dichas delegaciones se reorganizarán bajo una nueva estructura organizacional, su personal será capacitado y se introducirán nuevos

procesos y procedimientos que permitirán concentrar la mayor parte de la actividad de los funcionarios de estas delegaciones en sus clientes.

- ii. **Proceso Crediticio:** Se implantarán procesos y procedimientos únicos y simplificados para el manejo de la exposición de riesgos crediticios que incluyen la implantación de un manual único y política crediticia. En las delegaciones seleccionadas se habrá completado la reingeniería del proceso de iniciación de crédito y del proceso de seguimiento de crédito. Ello implica la centralización de la aprobación de líneas de crédito y la descentralización de la aprobación de proyectos y utilidades individuales de dichas líneas a través de un sistema de facultades y responsabilidades individuales de crédito. También incluye un seguimiento constante de los créditos aprobados y la introducción de procedimientos especiales para el seguimiento de créditos problema;
 - iii. **Revisión de las funciones y atribuciones de los Comités:** Se revisarán las funciones y atribuciones para racionalizar su funcionamiento. Durante este proceso se reducirá el número y se acotarán las funciones de los comités para fortalecer la asignación individual de las atribuciones y la responsabilidad de las decisiones.
 - iv. **Reingeniería de Productos:** Se revisará y racionalizará la gama de productos, asimismo se implantará un procedimiento unificado para la aprobación de nuevos productos.
 - v. **Eliminación de actividades no centrales a la misión de BANOBRAS:** Se identificarán y eliminarán aquellos activos no esenciales a la misión de BANOBRAS así como aquellas actividades no esenciales que puedan ser tercerizadas.
 - vi. **Continuidad del Proceso:** Se elaborará un plan detallado de aquellas acciones que espera implantar en los tres años siguientes al cumplimiento del PDMI. Con ello se contará con un instrumento de trabajo que puede orientar las acciones de la nueva administración.
- 2.11 Las acciones específicas requeridas para lograr estos cambios (ver Anexo I y su información de apoyo en los Anexos II y IV) y su cumplimiento constituye el primer conjunto de condicionalidad para el Segundo tramo del componente I. Se estima que los niveles de avance previstos para estas actividades en la matriz podrían cumplirse dentro de 12 meses.
- b. Garantías sobre el servicio de deuda de los GSN**
- 2.12 La SHCP ha venido trabajando en un esquema de garantías para sustituir al registro de acuerdos de mandato existente en el momento. Para la SHCP el nuevo esquema debe cumplir con las siguientes características: (i) la administración y operación del esquema deben ser efectuadas por el sector privado; y (ii) debe contener incentivos para que los bancos diferencien por riesgo y precio proyectos y acreditados. La SHCP se propone implantar el nuevo esquema antes de la finalización del presente año.
- 2.13 La operatividad del esquema propuesto se basa en fideicomisos en la banca privada corrigiendo algunos de los defectos que se han detectado en el esquema anterior.

En cuanto a los incentivos, se propone introducir cambios en la legislación bancaria, particularmente en las normas que regulan la capitalización bancaria en el sentido de introducir requerimientos adicionales de capital para operaciones y acreditados riesgosos. De esta forma los créditos más riesgosos tendrían un peso mayor en la relación activos-patrimonio (Capital Adequacy ratios). Dicho esquema se basaría en la evaluación y calificación de riesgo efectuadas por calificadoras reconocidas en el país.

- 2.14 Para que este esquema sea efectivo, sin embargo, se deberán introducir cambios en la forma como la Comisión Nacional Bancaria de Valores (CNBV) evalúa la adecuada capitalización de los bancos. De acuerdo a las regulaciones vigentes, las cifras de las CNBV muestran que los bancos estarían sobrecapitalizados, cuando en opinión de la mayoría de los analistas sucede precisamente lo contrario. Esta contradicción deberá ser solucionada por el Gobierno en el contexto más amplio de su política sectorial, pero tiene implicaciones importantes sobre el esquema de garantías propuesto por la SHCP.
- 2.15 El Banco se propone mantener un diálogo constante con las autoridades mexicanas sobre el sistema de garantías dado el papel central que tiene sobre la evolución del mercado de deuda subnacional. En ese sentido cualquiera que sea el sistema que se implante deberá cumplir con las siguientes características:
- a. **Evaluación crediticia:** Contener claros incentivos para que los bancos efectúen evaluaciones de crédito de cada proyecto - acreditado, otorguen dichos créditos en base a dichas evaluaciones (evaluación de la capacidad de pago) y efectúen una diferenciación por precio y riesgo.
 - b. **Límites prudenciales:** Contener incentivos para que los proveedores de crédito mantengan su nivel de exposición de riesgo con los GSN individuales bajo límites prudenciales razonables. Dichos límites deben definirse en base a la capacidad máxima de endeudamiento de los acreditados y en su capacidad gerencial de administrar correctamente los recursos y en servir adecuadamente la deuda.
 - c. **Transparencia:** Para dar a todos los actores información completa y oportuna, la SHCP publicará, toda la información relevante al esquema de garantías, como por ejemplo una base de datos con el historial de los últimos 10 años de nivel de endeudamiento por estado, servicio de la deuda, capital e intereses discriminados, devengado y pagado, proyecciones de las obligaciones para los próximos 5 años, tasas y condiciones de las operaciones
- 2.16 La matriz propuesta para confirmar la realización de estas reformas se encuentra en el Anexo I y el apoyo documental en los Anexos II y IV.

C. Componente II: La línea de crédito (US\$ 309 millones)

1. Objetivos

- 2.17 Financiar una línea de crédito a ser administrada por BANOBRAS, para incentivar el fortalecimiento de los sistemas de gestión administrativa y financiera en los GSN participantes. Los GSN que alcanzan metas precisas en el fortalecimiento de sistemas principales tendrán acceso ágil a los recursos de la línea para financiar asistencia técnica e inversiones.

- 2.18 Los objetivos de la línea de crédito complementan las reformas federales apoyadas en el primer tramo del componente sectorial. Estas reformas dieron nuevos poderes y responsabilidades a los GSN. La línea de crédito servirá para equipar a los estados y municipios con instrumentos para asumir plenamente un papel más independiente y más eficiente. Por una parte, estos instrumentos darán a los gobiernos locales sistemas modernizados para controlar y planificar sus recursos, tanto a nivel financiero, como a nivel de traducir sus planes de desarrollo en un plan de inversiones viable y coherente. Por otra parte, se promoverá un conjunto de instrumentos que dan a la sociedad civil y política una información más completa, confiable y oportuna. Así que, en adición al esfuerzo de mejorar la calidad de la información producida a nivel local, este componente promoverá medidas que facilitan su difusión pública. Medidas específicas asegurarán que se publique oportunamente, tanto la información crítica acerca de la distribución y aplicación de los recursos del Ramo 33, como los resultados financieros generales de los GSN. En su conjunto estas medidas permitirán a las comunidades, grupos locales, y partidos políticos jugar un papel más activo en la toma de decisiones, y en el ejercicio de la vigilancia democrática.

2. Dimensionamiento

- 2.19 El dimensionamiento de la línea de crédito se determinó tomando en consideración la capacidad de endeudamiento de los GSN. La demanda potencial bruta por financiamiento de largo plazo se ha incrementado como resultado de la contracción del mercado de crédito sub-nacional después de la crisis. Los nuevos créditos netos a los GSN decrecieron de US\$2.200 millones en 1994 a menos de US\$750 millones en 1998. Esta caída abrupta del crédito es el resultado en parte de la mayor disponibilidad de recursos de libre disponibilidad pero también de la postergación (insostenible en el mediano plazo) de nuevos proyectos de infraestructura económicamente viables y en el continuo deterioro de la infraestructura existente
- 2.20 En estas condiciones volátiles, un estimado de la demanda real por crédito por parte de los GSN tiene poca probabilidad de precisarse. Sin embargo, si durante los 5 años de ejecución del Programa la demanda no rebasa el incremento de crédito de 1998, la línea de crédito de US\$309 millones contribuirá menos del 15% de los montos requeridos. En este sentido, el dimensionamiento reducido de la línea de crédito la coloca como un ejercicio piloto donde el Banco y el ejecutor verificarán los instrumentos requeridos para incentivar un proceso innovador de modernización en los GSN.
- 2.21 Por lo que antecede dentro de un contexto de oferta limitada y de demanda potencial excesiva, la administración de la línea de crédito deberá orientarse hacia una regulación de la demanda efectiva por estos recursos estableciendo y losestrictos requisitos de elegibilidad. En este contexto la agilidad y flexibilidad de esta línea de crédito deberían ser incentivos suficientes para que los GSN estén dispuestos a pagar lo que se podría denominar “el precio de acceso” a los recursos del Programa.

3. Descripción

- 2.22 Un GSN que busca participar en el Programa llevará a cabo un diagnóstico de la situación actual en sus sistemas principales de gestión. En base a los resultados del diagnóstico se preparará un plan de acción para diseñar e implementar los cambios requeridos para alcanzar normas de buena práctica en cada uno de los sistemas principales. A medida que el GSN viene cumpliendo con las metas de fortalecimiento, BANOBRAS le proporcionará recursos de la línea.
- 2.23 A continuación se detallan los criterios de fortalecimiento para establecer un mejor desempeño en las funciones y actividades (ver también Anexo III):
- i. **Auditoría.** Existencia de auditorías anuales independientes de los estados financieros. Para GSN mayores, se requerirá que los auditores sean del sector privado.
 - ii. **Planificación de las Inversiones.** La planificación de las inversiones deberá contar con cuatro sub sistemas- un sistema para el análisis técnico, un sistema para el análisis financiero, un sistema para el análisis ambiental, y un sistema de adquisiciones. El **subsistema de análisis técnico** deberá estar en condiciones de asegurar que una inversión propuesta por un GSN reciba la evaluación y certificación de la entidad encargada de regular el sector correspondiente. Los proyectos de agua por ejemplo, deberán recibir certificación de la comisión estatal de agua. Adicionalmente se examinará la calidad del marco regulatorio e institucional de los servicios en el GSN. El **subsistema de evaluación financiera** servirá para asegurar la viabilidad del esquema de financiamiento, tanto para los costos de inversión como para los costos recurrentes derivados. El sistema deberá establecer dos niveles de análisis: a nivel del proyecto individual y a nivel del programa de inversiones multianual en su conjunto. Así que, en relación con los costos de inversión se establecerá la viabilidad del conjunto de ahorros propios, préstamos de la banca comercial, y préstamos del programa que se propone, asegurando que se mantengan principios prudentes del manejo de deuda (como por ejemplo la relación ingresos corrientes con servicio de la deuda). Por el lado de los costos corrientes se establecerá la viabilidad del esquema financiero para cubrir, además del servicio de la deuda, los costos adicionales de operación y mantenimiento. O sea, habrá que establecer cómo el GSN, movilizaría los impuestos, cobros especiales y tarifas adicionales para financiar los costos adicionales derivados de las nuevas inversiones. El **subsistema de análisis ambiental** se discute más adelante en los párrafos 3.24 a 3.27. El **sistema de adquisiciones** asegurará la transparencia, competitividad y eficiencia del proceso de contratar obras, bienes y servicios por parte del GSN.
 - iii. **Regulación del Ramo 33.** Un marco jurídico a nivel del GSN participante que defina las reglas de manejo de recursos del Ramo 33, fondos 3, 4 y 5. El sistema de transferencias del Ramo 33 tiene dos deficiencias que deben corregirse con urgencia. Primero, la fórmula para distribuir los recursos del nivel estatal a los municipios no es siempre conocida públicamente con los montos asignados al principio del ejercicio fiscal. Segundo, no

siempre existe una publicación adecuada, al final del ejercicio, para saber cómo se utilizaron estos recursos. Estas dos funciones son exigidas por la ley federal, pero requiere reforzarse su implementación a nivel local.

- iv. **Transparencia.** Los participantes publicarán oportuna y sistemáticamente sus resultados financieros auditados y sus obligaciones crediticias en un medio conveniente de acuerdo con formatos comunes.
- v. **Presupuestación.** Existencia de un sistema de presupuestación por programa, con centros de costos y centros de ingresos.
- vi. **Administración Tributaria.** Ejecución exitosa de un plan de mejoramiento del sistema de administración tributaria incluyendo la ampliación de la base impositiva y la reducción del porcentaje de cuentas sin cobrar.
- vii. **Contabilidad.** Existencia de un sistema de contabilidad modernizado.

2.24 La norma técnica esperada en cada uno de estos elementos dependerá de la categoría del participante. En lo general, los GSN con poblaciones mayores de 200.000, deberán cumplir con normas más exigentes. Las normas esperadas se presentan en el Anexo III.

2.25 En base a reglas prudenciales a desarrollarse como parte de su Programa de Modernización Institucional (PDMI), BANOBRAS establecerá un techo de crédito para cada GSN participante. En cada caso, el crédito servirá exclusivamente para financiar un porcentaje del programa de inversión del participante. Para tener acceso a los recursos, el GSN deberá presentar evidencias de los avances logrados en relación con sus sistemas de gestión. El 12% del techo de crédito podrá estar disponible (básicamente para financiar asistencia técnica) una vez que el GSN haya acordado el plan de fortalecimiento y demuestre que cuenta con un sistema contable adecuado. Este tramo inicial tendrá dos funciones: (i) permitirá al GSN financiar las acciones (asistencia técnica, adquisición de equipos, capacitación) requeridas para realizar el plan y así cumplir con los criterios; y (ii) ofrecerá un incentivo para entrar en el Programa reduciendo la posible fricción institucional que pudiera resultar de los cambios gerenciales requeridos. Una vez que BANOBRAS verifique que el GSN ha cumplido con el criterio relacionado con la planificación de sus inversiones, en adición a otros tres criterios, el GSN tendrá acceso al 48% del techo. El 40% restante estará disponible una vez cumplidas las metas de todos los criterios de fortalecimiento. Los recursos que recibe el GSN participante se usarán tanto para financiar la asistencia técnica requerida para implementar el plan de acción como para financiar parte de su plan de inversiones.

D. Componente III. Fortalecimiento Institucional de BANOBRAS (US\$4 millones)

2.26 Basado en la necesidad de contar con un BANOBRAS más ágil y eficiente (ver Sección A. Reestructuración Corporativa de BANOBRAS, párrafo 2.9), el Programafinanciará el Programa de Modernización Institucional (PDMI), el cual consiste en implementar una serie de actividades para establecer una estrategia de calidad en los servicios, eficiencia y productividad, racionalizando y optimizando los procesos en cuanto a costo, eficiencia y riesgo dentro de la misión fundamental

de BANOBRAS que consiste en proveer a sus clientes de recursos de largo plazo y asistencia técnica para el desarrollo de proyectos de inversión de infraestructura básica, urbana y de servicios

- 2.27 **Tasa de interés de los préstamos a los GSN.** BANOBRAS recibirá los recursos para financiar la línea de crédito en pesos a una tasa que se sitúa entre Cetes y Cetes +1³. La tasa que cobrará BANOBRAS a sus clientes cubrirá todos sus costos financieros y administrativos y se establecerán en niveles tales que eviten una distorsión en el mercado que pudiera desincentivar la participación de la banca privada en el mercado de créditos para los GSN. El mecanismo para garantizarlo, se establecerá en el MOP.

E. Costos y financiamiento del programa.

- 2.28 El costo total se estima en US\$1.200 millones, detallado en el Cuadro II-1, y dividido en : (i) US\$800 millones del Banco a través de la Facilidad Unimonetaria y con recursos de su Capital Ordinario (CO), en dólares de los E.E.U.U.; y (ii) US\$400 millones del Gobierno de México.

Cuadro II-1. Costo y financiamiento (cifras en millones de dólares de los EE.UU.)				
Categorías	BID	México	Total	%
1. Componente 1. Reformas	396	0	396	33,0
1.1 Primer Tramo	198	0	198	
1.2 Segundo Tramo	198	0	198	
2. Componente 2. Línea de Crédito	309	394	703	58,6
3. Componente 3. Fortalecimiento Institucional de BANOBRAS	4	0	4	0,3
4. Auditorías	1	0	1	0,1
5. Costos del Financiamiento	90	6	96	8,0
5.1 FIV	8	0	8	
5.2 Intereses	82	0	82	
5.3 Comisión de Crédito	0	6	6	
TOTAL	800	400	1200	100,0

F. Fuentes y condiciones del financiamiento del Banco

- 2.29 El financiamiento del Banco para el programa propuesto será del equivalente de US\$800 millones, en dólares de los EE.UU., provenientes de la Facilidad Unimonetaria, financiada con recursos del Capital Ordinario. A continuación se detallan las condiciones del préstamo.

Condiciones	Componente 1. Rápido desembolso	Componente 2. Línea de Crédito
Período de Amortización:	15 años	25 años
	5 años	4 años
Período de Gracia:	2 años	5 años
Período de desembolso:	variable	variable
Tasa de Interés:	1%	1%
Inspección y Vigilancia:	0,75 anual sobre saldo no desembolsado	0,75 anual sobre saldo no desembolsado
Comisión de Crédito:		
Moneda:	Dólares de EE.UU de la Facilidad Unimonetaria	Dólares de EE.UU de la Facilidad Unimonetaria

³ La tasa de Cetes es la tasa de colocación de los bonos emitidos por la Federación en el mercado local

III. EJECUCION DEL PROGRAMA

A. El prestatario, garante y organismos ejecutores

- 3.1 El prestatario será el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), quien actúa como agente financiero del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el garante será los Estados Unidos Mexicanos, y los ejecutores serán los siguientes: (i) la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el Componente I; y (ii) BANOBRAS para el Componente II. BANOBRAS y el Gobierno celebrarán un convenio de derivación de fondos para estipular las obligaciones y responsabilidades de cada una de las partes y los mecanismos a utilizarse para canalizar los fondos del préstamo a los organismos ejecutores. El primer desembolso del Componente II se condicionará a la presentación de este convenio al Banco.
- 3.2 A pesar del deslinde de responsabilidades arriba indicado, el desarrollo satisfactorio del Programa se requerirá una estrecha coordinación entre la SHCP y BANOBRAS. Los mecanismos para asegurar esta coordinación se detallan a continuación.

B. Ejecución del Componente I. Reformas

- 3.3 **Responsabilidades institucionales.** El responsable por las reformas sectoriales a introducirse de acuerdo con las condiciones previstas del componente de rápido desembolso es la SHCP. Será responsable de someter al Banco evidencias de cumplimiento de las condicionalidades expuestas en las matrices anexas. En relación con el Primer Tramo, el Banco ya cuenta con una relación inicial de los documentos que establecen que los cambios previstos en el sistema de transferencias fueron realizados en los ejercicios fiscales de 1998 y 1999 (Ver Anexo II). En relación con el Segundo Tramo, se prevé que para el conjunto de reformas en BANOBRAS, éste informará a la SHCP del avance en su Plan de Modernización Institucional (PDMI), y la SHCP se encargará de confirmar su cumplimiento con la matriz correspondiente e informará al BID de lo mismo. El Banco ya recibió de BANOBRAS un borrador del PDMI donde se detallan las actividades requeridas para alcanzar las metas indicadas en el capítulo anterior en los próximos doce meses. Antes de presentar este Programa al Directorio del BID, se espera tener confirmación de que BANOBRAS ya ha contratado a la firma que apoyará la ejecución de dicho plan. A los seis meses de haber iniciado su ejecución se llevará a cabo una reunión de seguimiento conjuntamente entre BANOBRAS y el BID para verificar el cumplimiento del PDMI y, de ser necesario, realizar los ajustes pertinentes. En el caso de encontrar que los resultados no son satisfactorios, el BID y BANOBRAS acordarán un programa de acciones para rectificar la situación.
- 3.4 En relación a las reformas del sistema de garantías, y tal como se detalla en el Capítulo II, El Programa, Sección B. Garantías sobre el Servicio de la Deuda de los GSN, el Banco y la SHCP han acordado mantener un estrecho y constante diálogo sobre este tema dado su papel central que tiene sobre la evolución del mercado de deuda subnacional. Adicionalmente, también se ha acordado que cualquier sistema

que se implante deberá regirse y obedecer a los siguientes criterios: (i) evaluación crediticia; (ii) límites prudenciales; y (iii) transparencia.

C. Ejecución del Componente II. Línea de Crédito

1. Iniciación y Participación

- 3.5 Para iniciar su ejecución, BANOBRAS convocará a los GSN con un documento indicando los objetivos y procedimientos del Programa, y solicitando que las entidades interesados presenten propuestas de participación. Un borrador del documento se encuentra en los archivos del proyecto.
- 3.6 Ningún participante podrá contraer créditos de la línea por un monto total mayor de US\$ 100 millones. El monto total contraído con un GSN no rebasará 50% del costo de su plan de inversiones (véase sección sobre contrapartida abajo).
- 3.7 La iniciación de la línea no dependerá del avance del PDMI de BANOBRAS. Sin embargo al realizar la reunión de seguimiento para el Programa, y en caso de que el BID encuentre que el avance del PDMI no sea satisfactorio, se suspenderá el compromiso de recursos de la línea y no se firmarán convenios con GSN adicionales hasta contar con un plan de acciones, aceptable al Banco, para rectificar la situación del PDMI. No obstante lo anterior, se reconocerán los desembolsos derivados de los compromisos basados en convenios firmados con participantes antes de la fecha de la reunión.

2. Operación del componente

- 3.8 **Sujetos de atención.** (i) los gobiernos estatales y el gobierno del Distrito Federal; (ii) los gobiernos municipales, que deseen modernizar su gestión financiera; (iii) operadores autónomos de servicios públicos locales con garantías entre el gobierno correspondiente y BANOBRAS.
- 3.9 **Funcionamiento.** Se ha definido un sistema sencillo de medición de la calidad de la gestión financiera de los GSN, utilizando siete criterios (véase Capítulo II, El Programa, párrafo 2.23). Un GSN que quiera participar se compromete a llevar a cabo un plan de acción de fortalecimiento institucional/financiero, elaborado sobre la base de un diagnóstico inicial. A medida que el participante vaya cumpliendo con los criterios, BANOBRAS le abre acceso a un monto predeterminado de recursos a largo plazo para cofinanciar su plan de inversión. El uso de los recursos dependerá asimismo del cumplimiento de los criterios establecidos en el Manual de Operación del Programa.
- 3.10 **Normas de acceso.** El monto al cual un participante podrá acceder bajo la línea se determinará de acuerdo a los criterios establecidos por BANOBRAS para determinar el Techo de Endeudamiento (TEB).⁴ Estos recursos estarán disponibles en tres etapas según el esquema siguiente:
 - a. Al firmarse un convenio con BANOBRAS mediante el cual el participante se compromete a ejecutar el plan de fortalecimiento institucional financiero acordado, se dispondrá del 12% del TEB. Se espera que una parte sustancial de este primer desembolso se utilice en asistencia técnica para la ejecución del

⁴ El TEB no representa el total del posible endeudamiento del estado o municipio, sino la proporción del mismo que BANOBRAS ha decidido asumir en base a criterios prudenciales de riesgo

plan de fortalecimiento. El resto se destinará a financiar una parte de las inversiones del participante. El monto total de recursos puestos a disposición de todos los GSN participantes como resultado únicamente de la firma de los convenios, no excederá el 20% del total de la línea de crédito.

- b. Al cumplirse con los primeros cuatro criterios del plan acordado se accederá a otros 48% del TEB para financiar otra parte del plan de inversión del participante y/o asistencia técnica.
- c. Al cumplirse con otros tres de los siete criterios, se podrá tener acceso al saldo de sus recursos para financiar otra parte del plan de inversión del participante y/o asistencia técnica.
- d. No obstante lo anterior, el monto desembolsado por BANOBRAS a un GSN cada año no podrá exceder el 50% de su gasto autorizado de inversión para el año correspondiente.
- e. Recursos del Programa se utilizarán exclusivamente para financiar actividades de asistencia técnica o para financiar inversiones autorizadas por el GSN.
- f. El anticipo desembolsado dentro del esquema anterior no excederá el 5% del monto del financiamiento otorgado al GSN.

3.11 **Incentivos operativos.** Los arreglos que regirán la operatividad del componente serán claves para asegurar la atracción del mecanismo propuesto y incentivar a los GSN a absorber el costo de las reformas contempladas. La propuesta es la siguiente:

- a. Los desembolsos a los participantes se harán en bloque (por tramos) para financiar las inversiones identificadas en planes anuales de inversión acordados con cada GSN, y no en base a la aprobación por BANOBRAS de proyectos específicos. La restricción principal que se impondrá es la establecida por la Constitución, la cual estipula que los recursos obtenidos por los GSN mediante deuda sólo se podrán utilizar para financiar obras productivas
- b. Todos los controles y verificaciones en cuanto al uso de los recursos y al respecto de los procedimientos de adquisición del Programa se harán ex-post y por muestreo. (ver párrafo 3.33)

3.12 Se estima que un participante que inicialmente no cumpla con ninguno de los siete criterios, pero con fuerte voluntad política de reformarse, podría lograr cumplir con los indicadores (1), (2) (3) y (4) dentro de 6 meses, y con los indicadores (5), (6) y (7) dentro de un plazo variable de 12 a 24 meses según el caso.

3. Elegibilidad de los GSN

3.13 Tal como se perfiló en el Capítulo II del Programa, la elegibilidad de un solicitante para tener acceso a los recursos de la línea se establece inicialmente con la realización de un diagnóstico de su desempeño en relación con los 7 criterios. El diagnóstico podría hacerse por BANOBRAS directamente o a través de consultores independientes. Posteriormente, el acceso a los recursos se realiza cuando el solicitante termine las acciones indicadas para rectificar las debilidades

encontradas. Es responsabilidad de BANOBRAS de verificar, antes de realizar el desembolso que las metas técnicas hayan sido alcanzadas.

- 3.14 Para asegurar la transparencia de este proceso, y para detectar y corregir oportunamente cualquier desviación, se ha acordado que anualmente, se contratarán consultores independientes para realizar una evaluación de una muestra de 10% de los participantes (y dos por año como mínimo). Los consultores analizarán el cumplimiento de los criterios por una evaluación de diagnóstico inicial, el plan de acción correspondiente, la realización de las acciones previstas en el plan, y la calidad técnica de los resultados. Al detectar deficiencias harán recomendaciones correspondientes en su informe, mismo que se discutirían en reuniones anuales de administración entre el Banco y BANOBRAS. Además de las evaluaciones anuales mencionadas, al iniciar el Programa, BANOBRAS contratará, con recursos del Programa, una evaluación de los primeros cinco diagnósticos/planes de acción preparados, por consultores independientes. El informe de evaluación correspondiente se someterá para consideración del Banco.

D. Ejecución del Componente III. Fortalecimiento Institucional de BANOBRAS

- 3.15 Tal como se ha indicado en capítulos anteriores, y basado principalmente en la necesidad de contar con un BANOBRAS ágil y eficiente en sus relaciones con los GSN, se ha acordado en implementar un Programa de Modernización Institucional (PDMI), cuya presentación de su plan de ejecución es condición previa para su primer desembolso. A los seis meses de su inicio, el Banco y BANOBRAS realizarán una reunión de evaluación de los resultados logrados en base a los indicadores acordados para cada módulo del PDMI. Se ha acordado que, antes de realizar la mencionada reunión, BANOBRAS no comprometerá más del 25% de los recursos del Componente II. De esta manera los Componentes II y III pueden comenzar sin demora, asegurándose que el éxito de la línea de crédito no se pondría en peligro por una desviación en los avances del PDMI. En este sentido, la Alta Administración del Banco recibirá un informe sobre la consistencia del avance de los dos componentes. Posteriormente, y en forma anual, BANOBRAS y el Banco revisarán el plan del año anterior, los problemas detectados, logros alcanzados, como los planes para el año subsiguiente.

E. La sostenibilidad de las inversiones y la promoción de la política de servicios públicos

- 3.16 El objetivo central de la línea de crédito es de mejorar la capacidad de los GSN de gerenciar los US\$22.000 millones que anualmente desembolsan en recursos de libre disponibilidad. En particular, el procedimiento establecido por el Programa (iniciar el contacto con un GSN por realizar una diagnóstico de sus sistemas actuales de gestión para luego preparar un plan de fortalecimiento) ofrece varias oportunidades de asegurar la viabilidad de las inversiones en los GSN y mejorar su provisión de servicios públicos.
- 3.17 La primera oportunidad se relaciona con las mejoras esperadas en los sistemas de contabilidad, presupuestación, auditoría y de administración de la información. Estas medidas tienden a generar la información verídica y oportuna requerida para mejorar la calidad de la toma de decisiones y para fortalecer la capacidad de

supervisión de la sociedad civil. Constituyen el primer paso necesario para aclarar los costos verdaderos de los servicios.

- 3.18 La segunda oportunidad se relaciona con el fortalecimiento del sistema de planificación de las inversiones, especialmente con el fortalecimiento de los subsistemas que establecerán la calidad del análisis técnico y financiero que recibiría cada propuesta de inversión. En todos los casos, el subsistema de análisis técnico deberá estar en condiciones de asegurar que una inversión propuesta por un GSN reciba la evaluación y certificación de la entidad encargada de regular el sector correspondiente. Adicionalmente el diagnóstico examinará la calidad del marco regulatorio e institucional de los servicios en el GSN. En particular, examinarán el grado de independencia de la entidad regulatoria y el grado de autonomía entre la entidad proveedora y el GSN responsable por el servicio.
- 3.19 El subsistema de evaluación financiera servirá para asegurar la viabilidad del esquema de financiamiento, tanto para los costos de inversión como para los costos recurrentes derivados. El sistema deberá establecer dos niveles de análisis: a nivel del proyecto individual y a nivel del programa de inversiones multianual en su conjunto. Así que, en relación con los costos de inversión se establecerá la viabilidad del conjunto de ahorros propios, préstamos de la banca comercial, y préstamos del programa que se propone, asegurando que las normas financieras prudenciales (como por ejemplo la relación ingresos corrientes con servicio de la deuda) se mantienen. Por el lado de los costos corrientes se establecerá la viabilidad del esquema financiero para cubrir, además del servicio de la deuda los costos adicionales de operación y mantenimiento. O sea, habrá que establecer cómo el GSN, movilizaría los impuestos, cobros especiales y tarifas adicionales para financiar los costos derivados de las nuevas inversiones.
- 3.20 La tercera oportunidad se operará cuando una parte sustancial de las inversiones se destinare a financiar inversiones en un servicio susceptible a financiarse en base a tarifas a los usuarios. En estos casos,⁵ el plan de fortalecimiento deberá incluir acciones para reforzar la autonomía de la entidad reguladora, promover la separación de la operadora del GSN y establecer una política de tarifas que permita cubrir los costos de largo plazo de proveer el servicio. En la sección sobre Evaluación, se indica cómo se utilizará consultores independientes para evaluar los primeros diagnósticos realizados así como una muestra anual de los programas de fortalecimiento realizados en los GSN participantes. En base a estos informes de evaluación, el cumplimiento de las acciones requeridas para fortalecer la provisión de los servicios públicos constituirá un elemento en la agenda de las reuniones periódicas que llevará el Banco con el ejecutor para asegurar el desarrollo adecuado del Programa. En el caso en el cual el prestatario no sea un GSN sino un operador de servicios, esta evaluación incluirá el reporte de los auditores independientes que evalúen sus estados financieros.

⁵ Específicamente, se definirá la aplicación de este requisito en el Manual Operativo del Programa cuando el servicio representa o más del 20% del Programa multianual de inversiones, o cuando una obra rebasará los US\$5 millones o cuando el prestatario no es un GSN sino un operador de servicios (privado o entidad paraestatal o paramunicipal).

F. El Manual de Operación del Programa (MOP)

- 3.21 Antes del primer desembolso para el Componente II, Línea de Crédito, BANOBRAS deberá presentar al Banco el MOP que regulará el uso de los recursos de este componente, incluyendo los criterios de elegibilidad técnicos, financieros y ambientales que regularán la participación de los GSN. Un borrador del reglamento (cuyos lineamientos principales se resumieron en las secciones previas) puede consultarse en los archivos del proyecto. Se establecerá en el MOP, entre otros: (i) el criterio de elegibilidad; (ii) el límite de US\$100 millones por participante o el 50% de su plan de inversión, lo que sea menor; (iii) que con los recursos del financiamiento no podrán concederse subpréstamos para la adquisición de inmuebles, financiamiento de deudas o compra de acciones; (iv) que los recursos del financiamiento serán utilizados exclusivamente en la ejecución del plan anual de inversión acordado; (v) los procedimientos de contrataciones y adquisiciones; (vi) los requisitos de información, contabilidad y seguimiento; (vii) los límites y criterios de elegibilidad para asistencia técnica; y (viii) el modelo de convenio para los subpréstamos.

G. Contrapartida

- 3.22 El requisito de contrapartida es del 50% del monto total del componente de crédito, o sea del 100% del monto del préstamo del Banco para la línea de crédito (US\$309 millones). Este requisito, como mínimo, se aplicará a nivel de cada GSN participante en base a su plan de inversión. Se reconocerá como contrapartida cualquier contribución al plan de inversión del participante que no provenga del Programa. Además, se podrá reconocer como contrapartida los gastos de promoción y administración del Programa por BANOBRAS. La proporción del plan de inversiones de un GSN financiada con recursos de la línea no rebasará el 50%.

H. Operación de la línea y revisión ambiental

- 3.23 La matriz de criterios y metas de la línea de crédito (ver Anexo III) indica que el contar con un sistema de planificación de las inversiones figura como uno de los requisitos centrales para el mejoramiento de la gestión de los GSN participantes. Este sistema contará con 4 elementos principales: (i) un procedimiento que asegure que cada proyecto propuesto tenga un análisis técnico adecuado; (ii) que sus consecuencias financieras hayan sido previstas; (iii) que su proceso de contratación siga lineamientos de transparencia y competencia; y (iv) que se cuente con un proceso de revisión ambiental satisfactorio.
- 3.24 En materia de revisión ambiental es importante señalar que el objetivo del programa va más allá de asegurar que los proyectos específicos financiados con recursos del programa cuenten con tal revisión. El objetivo es que al declararse elegible para tener acceso a los recursos del Programa, el GSN participante tendrá un sistema funcionando que asegure que todos sus proyectos, sin importar su fuente de financiamiento, pasará por un proceso adecuado. Para poder cumplir con este requisito la entidad demostrará entre otros, los siguientes puntos:
- i. Que la entidad encargada de la revisión ambiental tenga autonomía de las entidades promoviendo los proyectos, y que tenga la capacidad técnica y presupuesto para cumplir con la obligación de manera sostenible.

- ii. Que existe un procedimiento para asegurar que un proyecto cuente con la licencia ambiental necesaria antes de iniciar su implementación.
 - iii. Que existan procedimientos de consulta pública y publicación de información y otros sistemas para asegurar que las agencias rinden cuentas de su desempeño.
- 3.25 La responsabilidad de establecer que un GSN cuente con un sistema adecuado de revisión ambiental, y de supervisar el plan de fortalecimiento en el caso de encontrarse deficiencias, quedará a cargo de BANOBRAS en el transcurso de realizar el diagnóstico inicial del GSN solicitante. Posteriormente, será responsabilidad de BANOBRAS de velar por la calidad de las acciones correctivas tomadas. En el caso de que BANOBRAS no cuente con los recursos técnicos para cumplir estas responsabilidades, los contratará con cargo a los recursos del Programa si así resulta conveniente.
- 3.26 El Programa establece un sistema de auditoría independiente del funcionamiento de la línea de crédito en general y, en particular, del cumplimiento de los criterios y metas de elegibilidad en los participantes. Al principio del Programa, los primeros cinco diagnósticos serán evaluados por expertos independientes (con experiencia en las 4 áreas de análisis técnico, procedimientos de contratación, análisis financiero, y protección ambiental). Cada año, por lo menos dos diagnósticos, planes de acción, y nivel de avance serán evaluados por expertos independientes. Este procedimiento de evaluación continua permitirá identificar los ajustes requeridos para asegurar que se cumplan los objetivos del mejoramiento de la gestión de los GSN y, en particular, del manejo de los aspectos ambientales.

I. Procedimientos para desembolsos

- 3.27 Se aplicará el método “ex-post” de revisión de la documentación de soporte de los desembolsos, lo cual se justifica ya que BANOBRAS ha venido ejerciendo una eficiente administración financiera en el Sub-Programa de Fortalecimiento Institucional de Municipalidades Intermedias (FIMI) del Programa de Desarrollo Municipal (PDM), actualmente en ejecución (préstamo 837/OC-ME). BANOBRAS, como ejecutor del Componente 2 de este Programa propuesto, presentará únicamente a la Representación del Banco en México (COF/CME) la solicitud de desembolsos, acompañada del detalle de pagos en base a los formularios de transmisión vía Sistema de Pagos Electrónicos de Uso Ampliado (SPEUA), de acuerdo a las especificaciones acordadas con el Banco y el control de desembolsos y aportes locales, quedando toda la correspondiente documentación original de soporte de los desembolsos en poder de las oficinas estatales del ejecutor.
- 3.28 BANOBRAS deberá asegurarse que la información contenida en el SPEUA esté debidamente sustentada en las evidencias que normalmente se requieren y han sido acordadas con el Banco. De igual manera, BANOBRAS y los estados participantes en el Componente 2 deberán mantener la documentación de sustento (contratos, órdenes, facturas, recibos, comprobantes de pago, certificados de proveedores, certificados de origen u otros documentos que comprueben la información suministrada en el SPEUA, adecuadamente archivada y disponible para ser revisada por los funcionarios autorizados del Banco y auditores externos.

- 3.29 La Representación del Banco en México, en sus visitas de inspección técnica y/o financiera comprobará por muestreo que el ejecutor dispone en sus archivos de la documentación de apoyo de las solicitudes de desembolsos y que los recursos han sido utilizados en la forma señalada en el contrato de préstamo.

J. Fondo rotatorio

- 3.30 Los desembolsos para la constitución y reposiciones del fondo rotatorio serán del 5% y seguirán las normas y disposiciones vigentes del Banco. La reposición de este fondo se realizará cada vez que lo solicite BANOBRAS, y se justificará en base a la información presentada en el detalle de pagos.

K. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.31 Se propone introducir procedimientos que permitan, en el contexto de un programa descentralizado, la adquisición de bienes y servicios de una manera ágil y flexible y, al mismo tiempo, el respeto hacia las políticas del Banco en cuanto a sus principios de economía, competencia, eficiencia y debido proceso en todos los procesos licitatorios asociados con el programa. La publicación/notificación de las adquisiciones se manejará obedeciendo los siguientes principios:

- a. En el Aviso General de Adquisición (AGA) del Programa, el cual se publicará en el *Development Business*, se describirán la estructura del Programa así como las obligaciones de los estados y municipios en materia de adquisiciones (puntos (b) y (c) abajo).
- b. Se considerará cumplida la norma del Banco con la evidencia que cada estado y municipio participante publique sobre el Internet: (i) al entrar en el Programa, una descripción general del destino previsto de los recursos a ser obtenidos del Programa.; y (ii) para cada adquisición, por lo menos dos meses antes de la fecha límite, el propósito de la adquisición así como el nombre y teléfono de la persona a cargo de la adquisición.
- c. Los contratos estableciendo las sub-líneas de crédito (entre BANOBRAS y las entidades participantes) incorporarán los principios listados en los puntos (1) (b) y (c) arriba. La eficiencia y transparencia de los procesos de adquisiciones serán aseguradas por el hecho de que el segundo criterio de gestión financiera (véase arriba) requiere que los estados y municipios participantes tengan una ley de adquisición aceptable [por ejemplo, similar a la Ley Federal.] BANOBRAS mantendrá una página en el Internet que permitirá conocer el avance de los contratos de sub líneas de crédito y dará acceso a las páginas individuales de las entidades con sus planes de adquisiciones.

- 3.32 Finalmente, se ha acordado con la Representación del Banco en México que todos los controles y verificaciones por parte del BID se harán por muestreo y ex-post por debajo de los montos límites para licitaciones internacionales.

L. Límites para Licitación pública internacional (LPI)

- 3.33 Las adquisiciones de bienes y las contrataciones de obras se llevarán a cabo conforme a los procedimientos estipulados en el Anexo B del contrato de préstamo. A manera de excepción, se propone al Directorio Ejecutivo del Banco que la LPI sea obligatoria para adquisiciones cuyo valor exceda US\$1 millón para bienes y

US\$10 millones para obras. Estos límites se justifican tomando en cuenta que en otros proyectos financiados por el Banco en el país, se presentan concursantes del exterior cuando los montos son superiores a dichos límites. Adicionalmente, el hecho de que muchas compañías de países miembros del Banco están asociadas con compañías mexicanas, asegurará una alta participación y representatividad. Aunque el 21 de septiembre de 1994 el Directorio autorizó elevar el umbral para LPI de US\$1 millón a US\$5 millones para obras civiles y de US\$250.000 a US\$350.000 para la adquisición de bienes (utilizando los argumentos para los préstamos 652/OC-ME y 670/OC-ME), se continúa observando que no existen perspectivas realistas de obtener propuestas de proveedores de los países miembros del Banco. Sin embargo, el país se ve obligado a cumplir con los requisitos publicitarios y de tiempo, lo cual generalmente resulta en un atraso y desfase innecesario en la ejecución de los proyectos. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con la legislación nacional, que requiere licitación pública y, en algunos casos prevé invitación restringida y/o adjudicación directa, y éstas son compatibles con los procedimientos del Banco. En los archivos del proyecto se encuentra información para respaldar esta solicitud de excepción relacionada con número y montos para LPI.

- 3.34 De igual manera, se propone al Directorio Ejecutivo del Banco que, a manera de excepción, se eleve el límite para LPI de US\$200.000 a US\$500.000 para la contratación de servicios de consultoría. En el caso de México, y considerando que muchas empresas extranjeras de consultores ya están asociadas con empresas mexicanas, los límites existentes, además de los requisitos de publicidad y tiempo, a menudo presentan serios obstáculos para la contratación de consultores, causando demoras innecesarias en la realización de estudios y desfases en el procesamiento de desembolsos y en la ejecución de proyectos financiados por el Banco. Detalle de recientes contrataciones de consultores por sobre los límites propuestos se encuentra en los archivos del proyecto.

M. Contratación directa de COINFIN

- 3.35 Como excepción al procedimiento requerido de selección de consultores mediante concurso público, se recomienda la contratación directa de la firma Consultoría Instituciones Financieras Ltda. (COINFIN), la cual posee ventajas técnicas e institucionales, además de ofrecer precios competitivos, para asesorar a BANOBRAS en su Plan de Modernización Institucional (PDMI). COINFIN fue contratada originalmente por el Banco para preparar un diagnóstico y el plan de modernización y las tareas que realizará se limitarán únicamente a asesorar a BANOBRAS en la ejecución y cumplimiento de metas del PDMI de acuerdo al cronograma de actividades acordado entre México y el Banco. Dicha contratación cumple con lo establecido en el capítulo GS'403 del Manual de Adquisiciones.
- 3.36 Cabe señalar que la Oficina de Política y Coordinación de Adquisiciones del Banco ha manifestado su apoyo y no objeción a la propuesta presentada por el Equipo de Proyecto en relación con los límites propuestos para LPI, contratación de consultores, y contratación directa de COINFIN.

N. Plazos para desembolsos

- 3.37 La ejecución de los desembolsos del préstamo será de dos años para el Componente I y cinco años para el Componente II y la elegibilidad será efectiva una vez se cumplan las condiciones previas al primer desembolso. El calendario preliminar de desembolsos (Cuadro III-1) es compatible con la capacidad de ejecución y la disponibilidad de los recursos locales de contrapartida.

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total
BID/OC	200	300	100	100	100	800
México	0	100	100	100	100	400
Total	200	400	200	200	200	1200
%	16,7	33,3	16,7	16,7	16,7	100

O. Auditorías.

- 3.38 Serán realizadas por auditores externos independientes, además de la auditoría anual de las demostraciones financieras del programa. Los auditores responsables por la auditoría externa también examinarán, por muestreo, la documentación de apoyo de las solicitudes de desembolsos y presentarán un informe por separado sobre la documentación de soporte de los desembolsos.
- 3.39 Basado en las características del programa propuesto, como también en la carga de trabajo para las firmas de auditores independientes, el costo de estos servicios (US\$1 millón) será financiados con recursos del préstamo del Banco.

P. Financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.

- 3.40 Se recomienda financiamiento retroactivo hasta US\$15 millones y reconocimiento de gastos con cargo a los recursos de contrapartida local hasta US\$10 millones por gastos efectuados para el Componente II. Línea de Crédito y relacionados con: (i) preparación de diagnósticos; (ii) elaboración de los planes de acción resultantes de los diagnósticos; (iii) promoción del programa, de acuerdo con procedimientos sustancialmente análogos a los procedimientos del Banco; y (iv) la implementación del PDMI en BANOBRAS.

Q. Evaluación del Programa y Supervisión del Banco.

- 3.41 El sistema de seguimiento será permanente para determinar y evaluar la eficacia y eficiencia de las actividades realizadas por el Programa. Las revisiones anuales prestarán especial atención a la ejecución de todo el programa y se acordarán los cambios necesarios para asegurar su óptima ejecución.
- 3.42 Anualmente, dentro de los tres primeros meses de iniciarse el año calendario, el organismo ejecutor presentará el plan operativo para la ejecución del Componente II en el respectivo año. Durante las reuniones anuales de supervisión y evaluación, se analizarán el progreso logrado en la ejecución, de acuerdo a los indicadores de seguimiento y metas del Programa. Además, se realizará una reunión de monitoreo conjunto a los seis meses de haber iniciado la implementación del PDMI y en BANOBRAS para verificar su avance satisfactorio.
- 3.43 La Representación del Banco en México (COF/CME), con el apoyo técnico de las Divisiones de Programas Sociales (SO2) y de Finanzas e Infraestructura (FI2), se encargará de supervisar el desempeño del Programa. Todos los controles y

verificaciones del BID se harán ex-post. Una vez al año, BANOBRAS contratará con recursos del Programa consultores independientes para evaluar: (i) el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los GSN en la implementación del Componente 2; (ii) el uso de los recursos de la línea de crédito; (iii) el cumplimiento con los procedimientos de adquisición; y (iv) el cumplimiento con el pari-pasu para la contrapartida. La auditoría se hará tomando el participante (estado o municipio) como unidad de análisis. Se auditarán el 10% de los participantes, y no menos de dos participantes. El informe suministrado por los auditores constituirá la base de las reuniones anuales que el Banco mantendrá con la SHCP y BANOBRAS para realizar el seguimiento del Programa y realizar los ajustes que se consideren pertinentes.

- 3.44 Para establecer un nivel técnico idóneo desde el comienzo, BANOBRAS contratará con recursos del Programa a consultores independientes para evaluar los primeros cinco diagnósticos y planes de fortalecimiento preparados para el Programa. Se espera poder revisar los informes resultantes como parte de la reunión de seguimiento a los seis meses de iniciar el Programa.

IV. BENEFICIOS Y RIESGOS

- 4.1 A continuación se efectúa un análisis de los riesgos y beneficios que se derivan de los elementos principales del Programa propuesto. Se consideran por separado las reformas federales promovidas por el Componente I, tales como la introducción del Ramo 33, la modernización de BANOBRAS y la modificación del esquema de garantías para créditos a GSN. Finalmente se analizan los beneficios y riesgos asociados con la línea de crédito propuesta como Componente II.

A. La introducción del Ramo 33

- 4.2 La introducción de los fondos no atados del Ramo 33 marca el inicio de una etapa nueva en el desarrollo del federalismo en México. Si bien las transferencias federales han jugado un papel predominante en las finanzas locales desde que comenzó el sistema actual con la creación de la Ley de Coordinación Fiscal en 1978, el Ejecutivo Federal ha conservado el poder de decisión en relación con los recursos destinados a apoyar los GSN. A través del Ramo 33 se transfiere efectivamente a los GSN la potestad para decidir de forma autónoma sobre el destino de un creciente volumen de recursos presupuestales. En este contexto tres aspectos merecen especial atención:

- a. **El volumen de recursos involucrados.** Los GSN recibirán cerca de US\$22.000 millones en 1999 en comparación a cerca de US\$15.990 millones en 1995 por concepto de transferencias (un crecimiento anual de 8.3%). Los municipios, y especialmente aquellos con importantes centros urbanos, resultaron privilegiados por esta reforma en el sentido de que podrán financiar programas más ambiciosos de inversiones en infraestructura.
- b. **Los principios que orientan la instrumentación de estas transferencias:** Quizás más importante aún es el hecho de que estas transferencias se instrumenten a través de un conjunto de principios fiscales claramente establecidos y dirigidos a lograr mayor eficiencia del gasto: discrecionalidad local en su aplicación; asignación por fórmula objetiva; desembolsos calendarizados; y asignación de la responsabilidad a nivel local sobre la adecuada utilización de los recursos. Estos principios tienden a asegurar que los recursos pueden utilizarse ágilmente para responder a las verdaderas prioridades de la población local y deberán contribuir aumentar la eficiencia del uso de los recursos públicos en México.
- c. **El precedente que se establece para la futura evolución del sistema de transferencias fiscales.** Estas reformas formalizan un precedente en el sentido de que los programas incluidos pertenecen a los GSN y no al Gobierno Federal. Con la aplicación del Ramo 33, se abre un camino político y técnicamente viable para transferir progresivamente la autonomía del gasto presupuestal a los GSN. Los futuros ajustes a los sistemas de transferencias se encuadrarán seguramente en los parámetros trazados por este instrumento. Este proceso ya se evidenció en el Presupuesto de 1999 donde se agregó un nuevo programa (seguridad pública) al Ramo 33.

- 4.3 Por otra parte, la debilidad más evidente del instrumento es el hecho que los Fondos 1 y 2, del mismo Ramo 33, dedicados a la educación y salud, no comparten

las características indicadas. En estos fondos la autonomía local es severamente reducida a través de la centralización de las decisiones críticas al nivel federal. Es claro que problemas de orden político siguen afectando la velocidad del proceso de descentralización en México. Sin embargo existe consenso acerca de la irreversibilidad de este proceso y de la necesidad de seguir ajustando el sistema de transferencias para ampliar el margen de libertad presupuestal de los GSN.

- 4.4 Es claro que para asegurar que las reformas federales tengan el impacto esperado, los GSN deberán contar con la capacidad institucional para cumplir adecuadamente con sus nuevas responsabilidades. En un país tan variado como México existen grandes diferencias en la capacidad institucional de estos GSN. La falta de capacidad particularmente (pero de ninguna manera exclusivamente) a nivel de los GSN más pobres, representa un alto riesgo para el proceso de descentralización. Existen dos factores que contribuyen a mitigar este riesgo:
- i. En el ámbito político, es notorio el avance democrático reciente en los GSN, que se refleja en batallas electorales entre el partido oficial y la oposición. A través de los partidos políticos, grupos y asociaciones ciudadanas, se ha incrementado la vigilancia sobre los gobiernos locales. Por otro lado, esta dinámica ha generado una notable presión política para mejorar el desempeño de las administraciones locales.
 - ii. El Componente II. Línea de Crédito del presente Programa esta dirigido a facilitar e instrumentar el proceso de fortalecimiento de los instrumentos de gestión que permitan un control adecuado de los recursos a disposición de los GSN y la generación de información financiera que facilite el control ciudadano del desempeño de las administraciones locales. En ese sentido los esfuerzos para asegurar una mayor transparencia en dichas administraciones son esenciales para el éxito del Programa. Por lo tanto, el Programa promoverá medidas para mejorar la cantidad y calidad de información disponible a nivel local sobre el proceso presupuestario y su manejo.

B. La Reforma Corporativa de BANOBRAS

- 4.5 La implantación del Programa de Modernización Institucional (PDMI) en BANOBRAS es un importante paso en el proceso de modernización de esta institución. Dicho plan fue desarrollado por la Administración de BANOBRAS con la asesoría de consultores especializados y cuenta con el total apoyo de la alta administración y del Consejo Directivo de esa institución. Al lograr un consenso sobre la problemática que enfrenta el banco y sobre las medidas que se deben tomar, se han maximizado las posibilidades de éxito del complejo proceso de transformación institucional que se inicia con el PDMI. En el se han incluido medidas que siendo de gran impacto, pueden ser completadas en un plazo menor de doce meses, antes de entrar de lleno en el calendario electoral. Sin embargo la resistencia al cambio representa el mayor riesgo en este tipo de procesos y el caso de BANOBRAS no será la excepción. Para enfrentar estas dificultades, la alta administración ha aceptado formar un grupo de trabajo conformado por funcionarios de alto nivel y reconocimiento dentro de la institución para que, con la asesoría de consultores especializados, instrumenten el proceso de cambio institucional.

- 4.6 Al completarse el PDMI, se contará con una institución que ha adquirido valiosas experiencias que le permitirán enfocar su actividad en entender mejor a los GSN y proveerles mejores servicios y productos. También se habrá modificado la forma como se toman las decisiones en la organización a través de un proceso de descentralización de atribuciones y responsabilidades. Para ello es esencial migrar del actual sistema de comités de responsabilidad diluida a un sistema de responsabilidad individual (accountability). También se habrá modificado de forma sustancial la manera como la organización evalúa y administra el riesgo de crédito a través de la implantación de procesos y procedimientos únicos y descentralizados. Además durante los próximos doce meses se elaborará un plan detallado de las acciones que se deberá tomar en los años siguientes a la conclusión del PDMI para consolidar el proceso de cambio. Estos son cambios fundamentales que, una vez implantados, tendrán efectos sobre las otras áreas del banco y se espera pondrán a BANOBRAS en excelente posición para consolidar el proceso de transformación institucional en los años siguientes.
- 4.7 Existe el riesgo que el PDMI no se complete, o que una vez cumplido se tome la decisión de parar o reversar el proceso de cambio. Sin embargo una vez iniciado un programa de este tipo y si se cuenta inicialmente con el decidido apoyo de la alta administración, el proceso suele adquirir una dinámica propia que difícilmente puede ser detenida de forma arbitraria. Por otro lado en la SHCP, que tiene a su cargo la banca de desarrollo, existe una fuerte corriente que considera que el desempeño de BANOBRAS no ha sido el más óptimo, y que se hace necesario un cambio profundo en la organización. El programa ofrece además a los actores principales incentivos paralelos pero consistentes. Sin lograr las metas de la matriz de condicionalidad, la SHCP no tendría acceso al Segundo Tramo del componente sectorial, y BANOBRAS no tendría acceso a la línea de crédito.
- 4.8 El PDMI por si mismo no dará una solución de fondo al problema planteado por la continua reducción del margen de intermediación de BANOBRAS. Dicha reducción puede resultar en el mediano plazo en la erosión de la base de capital de la institución. La solución de fondo a este problema estructural implicará una combinación de medidas dirigidas a reducir costos operativos y aumentar al mismo tiempo el valor agregado y el margen de las operaciones con los GSN. El PDMI ofrece elementos que aportarán importantes contribuciones en este proceso como son la eliminación de las actividades no esenciales, particularmente las operaciones de bajo monto y alto volumen, que tienen un fuerte impacto sobre la base de costos del Banco; el enfoque de las actividades de BANOBRAS en sus clientes y la introducción de mejores mecanismos para la medición y control del riesgo y de la rentabilidad de las operaciones. Por otro lado BANOBRAS ha iniciado una campaña de información a los inversionistas potenciales en sus papeles para reducir los costos de fondearse en los mercados locales. Las medidas propuestas en el PDMI crean la base para reversar la tendencia negativa en los márgenes financieros. Se espera que a través del módulo 11 de planeación a mediano plazo, éstas sean complementadas con otras y que en conjunto se pueda dar una respuesta de fondo al problema financiero estructural que enfrenta BANOBRAS, en el mediano plazo y más allá del contexto de esta operación.

- 4.9 Cabría preguntarse cuál podría ser el papel de una institución como BANOBRAS en el contexto del desarrollo de los mercados financieros mexicanos. La reciente evolución de dichos mercados ha estado marcada por el hecho de que el sistema bancario no ha podido sobreponerse a la crisis financiera de 1995. Aunque las acciones del Gobierno lograron contener la crisis y restablecer un ambiente de estabilidad y confianza, los bancos del sistema siguen sufriendo de una falta de capitalización adecuada, altos niveles de morosidad en la cartera y la iliquidez de una parte importante de sus activos. En términos reales, el crédito bancario ha venido decreciendo de forma acelerada en los últimos 4 años (cerca del 40% en términos reales). El Gobierno ha iniciado un nuevo esfuerzo por consolidar el proceso de saneamiento de los bancos y estimular la actividad bancaria. Sin embargo, la recuperación de los bancos es un proceso que apenas se inicia y es muy probable que se extienda por los próximos años. En este contexto BANOBRAS seguirá siendo necesariamente el principal proveedor de crédito a los GSN por lo menos en el futuro cercano (dos a tres años).
- 4.10 A corto plazo, por lo tanto, el programa permitiría a BANOBRAS ofrecer sus servicios con mayor eficiencia. A mediano plazo, sin embargo, se espera que la recuperación del sector financiero en general resulte en que las fuentes comerciales de fondos asuman un papel cada vez importante en el financiamiento de la infraestructura pública en las localidades por dos razones fundamentales:
- i. los bancos de desarrollo mexicanos enfrentan la misma estructura de costos de fondeo (esencialmente a través de bonos) que la banca privada en los mercados financieros pero no tienen acceso a fuentes diversificadas de fondeo (a través de depósitos del público); y
 - ii. el proceso de desintermediación bancaria, aunque incipiente, se ha iniciado a través de algunas emisiones directas a los mercados de capitales por parte de los GSN⁶ y se deberá acentuar en los próximos años.
- 4.11 De forma inicial se espera que esta evolución se haga más evidente a nivel de los GSN en mejor condición financiera. Paulatinamente BANOBRAS deberá especializarse en atender las necesidades de las localidades que requieran asistencia en el acceso a los mercados financieros. A mediano plazo, por lo tanto, se espera que las reformas aquí promovidas ayudarán a equipar a BANOBRAS con los elementos que le permitan responder adecuadamente a la evolución del mercado.

C. Reforma del sistema de Garantías en base a las Transferencias Federales

- 4.12 El esquema que se propone implantar el Gobierno, pondrá fin a la incertidumbre que se ha despertado a raíz de los cambios en la Ley de Coordinación Fiscal de 1996, desde cuando la SHCP viene actuando a través de un artículo transitorio en la misma ley. Adicionalmente al sustraerse el Gobierno Federal de la operativa del esquema, disminuyen las expectativas de que la Federación intervenga con fondos propios para cubrir los compromisos y aliviar la situación financiera de GSN en problemas. Estos dos aspectos contribuirán a revitalizar los préstamos comerciales

Este proceso dependerá también de la capacidad de los SNGs de presentarse como buenos sujetos de crédito. La línea de crédito de esta operación apoyará a los SNGs en mejorar su gestión y en ampliar la cantidad y calidad de la información a los mercados.

a las localidades y estimularán el desarrollo de nuevas alternativas por parte de los bancos y de los GSN para la estructuración de sus operaciones financieras.

- 4.13 Por otro lado los incentivos contenidos en dicho esquema para que los proveedores de crédito diferencien las operaciones de acuerdo al riesgo que representan, operan de forma indirecta a través del índice de capitalización de los bancos. Para que dichos incentivos sean efectivos se requerirá que las autoridades modifiquen las normas que definen el nivel mínimo de capitalización de los intermediarios. La falta de calidad del capital contable de los bancos es un tema ampliamente discutido en los medios mexicanos, así como la necesidad de restringir la utilización de ciertos rubros como impuestos diferidos en la base del capital. Por otro lado las autoridades se han comprometido con el FMI a revisar las normas de capitalización de la banca para llevarlas a niveles más acordes con los estándares internacionales. Sin embargo, este proceso deberá llevarse adelante en el mediano plazo dada la debilidad que presentan los bancos mexicanos en su nivel de capitalización. En estas circunstancias el BID se propone mantener un diálogo constante con las autoridades, para evaluar la efectividad del sistema de incentivos que se deriva de la implantación de las propuestas del Gobierno.
- 4.14 En conjunto, los dos grupos de reformas contribuirán a corregir dos importantes debilidades en el mercado de crédito a los GSN en México. Por una parte, las reformas que se proponen para BANOBRAS buscarán transformar a esta institución del sector público de una entidad costosa a una entidad que sea más efectiva y mejor preparada para llenar los vacíos que en la actualidad no están siendo atendidos en forma satisfactoria por la banca comercial.

D. La Línea de Crédito

- 4.15 Los últimos años han visto la transferencia de importantes responsabilidades de la federación a los GSN. Sin embargo como la capacidad de los GSN para responder a este reto es muy desigual, durante el análisis del presente programa se identificaron 7 factores de gran importancia para el buen desempeño de los GSN. El fortalecimiento de estos factores tendrá un gran efecto sobre la calidad de la gestión del los GSN en dos área principales, gestión y control internos y la generación de información pública relevante y oportuna. A través de los incentivos contenidos en el componente se espera motivar la a los GSN para participar en el programa, generando un plan de modernización que permita orientar sus acciones para fortalecer las áreas de debilidad detectadas. En la medida que se logren avances en el cumplimiento de parámetros que reflejen buenas prácticas se liberarán recursos para el financiamiento del presupuesto de inversiones del GSN en cuestión. El atractivo principal de estos recursos es que cada proyecto de inversión individual no tendrá que ser sometido al escrutinio de BANOBRAS. La relación directa entre mejoras en la capacidad de gestión y acceso a recursos de financiamiento se espera constituya en un poderoso incentivo.
- 4.16 No existen en México actualmente otros programas que, como el Componente II del presente Programa, incentiven mejoras en los sistemas de gestión de los GSN⁷.

⁷ En los últimos cuatro años, la SHCP ha manejado un programa de coordinación con las actividades de reestructuración de la deuda de los GSN. Aunque este esquema representó un fuerte incentivo para cumplir con normas y regulaciones, la SHCP ha indicado que no destinará transferencias presupuestales especiales

El volumen de recursos de libre asignación que manejarán es considerable excediendo los US\$ 20.000 millones. El retorno de la introducción de mejoras en la gestión de estos recursos es potencialmente muy grande.

- 4.17 Al pasar a los posibles riesgos del Componente II, cabe señalar que aunque BANOBRAS tiene una larga experiencia en el financiamiento de programas de cooperación técnica y fortalecimiento institucional, no ha tenido experiencia en la ejecución de programas de inversión con objetivos de política. BANOBRAS no escapa al conflicto común a la mayoría de los bancos de desarrollo entre los objetivos de política y la necesidad de colocar recursos en nuevas operaciones. A pesar de ello resulta claro que la alta administración del banco ha identificado este como el campo de acción en el cual BANOBRAS puede jugar un importante papel que no puede ser fácilmente desempeñado por la banca comercial. El desempeño de BANOBRAS en el proceso de identificación de las debilidades en los sistemas de gestión de los GSN y el condicionamiento de los desembolsos a avances reales en estas áreas será seguido de cerca a través de evaluaciones efectuadas por consultores independientes.

Programa de Fortalecimiento de los estados y Municipios ME-0208

Matriz de Políticas

objetivo de orientar al prestatario en relación con las acciones específicas esperadas para cumplir con la condicionalidad, se presenta una relación más detallada de ellas en los Anexos que siguen a esta matriz

Area y Objetivos	Condicionalidad Primer Tramo Y Condicionalidad previa presentación Directorio ¹	Condicionalidad Segundo Tramo
Fortalecer el Sistema de Federalismo Fiscal		
Promover la descentralización del gasto Crear un mecanismo para canalizar las asignaciones federales a los estados que tiende a optimizar el uso de los recursos	Introducción de un mecanismo con las características siguientes ² : 1. Autonomía de los GSN en el uso de los recursos 2. Asignación de los recursos por fórmula objetiva 3. Calendarización previa y segura de desembolsos 4. Autoridad de los GSN para velar por buen uso de recursos	Mantener el mecanismo
Regular el Mercado de Crédito para GSNs		
Fortalecer el desempeño de BANOBRAS Asesorar a BANOBRAS las acciones que podrán corregir las debilidades principales detectadas en su orientación, procedimientos y estructura, y la gestión financiera ³	<i>Condiciones previas a la presentación al directorio del BID</i> 1. <i>Presentación al Banco del Plan de Modernización Institucional (PDMI), previamente aprobado por el directivo del BANOBRAS</i> 2. <i>I Selección de las delegaciones piloto</i> 3. <i>Presentación de Plan de Productos, Funciones y Cartera a Desfasar precisando primer grupo de funciones y cartera a desfasarse</i>	Lograr las metas del PDMI en las siguientes áreas ³ : 1. Atención al cliente. Se seleccionarán 4 a 6 delegaciones, se reorganizará su estructura para asegurar que el personal concentre la mayor parte de su actividad en sus clientes; 2. Proceso crediticio. Política y manual únicos de crédito implantados. En las delegaciones piloto se han implantado los nuevos procesos de iniciación y gestión de crédito 3. Comités. Racionalizar número y atribuciones de los Comités. 4. Reingeniería de Productos. Racionalizar la gama de productos existentes e introducir un procedimiento unificado para aprobar nuevos productos 5. Actividades no centrales. Se identificarán actividades, cartera y productos no esenciales a ser desfasados. 6. Continuidad. Se elaborará un plan de acción para continuar con la implementación del PDMI como ayuda de memoria par la siguiente administración.

Condiciona condicionalidad previa a presentación al directorio se indica en esta columna con letra cursiva
II presenta en mayor detalle los elementos requeridos para cumplir con esta condición.
IV presenta benchmarks específicos del PDMI

Area/Objetivo	Condicionalidad Primer Tramo	Condicionalidad Segundo Tramo
<p>Estado de Crédito para GSN (continuación)</p> <p>Formar esquema para asegurar el servicio a deuda de los GSN</p> <p>Ir reformas Esquema de endeudamiento en las participaciones como garantía de endeudamiento.</p>		<p>Se ha reformado el esquema de endeudamiento subnacional incluyendo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluación crediticia. El establecimiento de incentivos que de forma efectiva induzcan a los bancos a efectuar evaluaciones de crédito y la diferenciación por precio y riesgo de los créditos individuales. 2. Límites prudenciales. Medidas que incentiven efectivamente a los proveedores de crédito a evitar los excesos en su exposición de riesgo de crédito a los GSN por encima de los niveles prudenciales razonables. 3. Transparencia. Medidas para que la SHCP (o el organismo oficial que ésta designe) publique bases de datos por estado que incluyan historiales de endeudamiento, saldos corrientes, montos originales y condiciones financieras

MEXICO
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS (ME-0208)

Area/Objetivo	Condiciones previas para el Primer Tramo del Componente I	Respaldo Documental
<p>Proveer la descentralización del gasto</p> <p>Establecer un mecanismo y sistema de transferencias a los GSNs que tiendan a optimizar las siguientes:</p> <p>Discrecionalidad de los recursos</p> <p>Distribución de los recursos por fórmula</p> <p>Calendarización segura de los recursos</p> <p>Responsabilidad del control y supervisión del manejo de los recursos en los GSNs</p>	<p>El Gobierno de México, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), presentará al Banco evidencia que se han tomado las medidas legales pertinentes a:</p> <ul style="list-style-type: none"> Orientación de los recursos, objetivos de la descentralización y perspectivas a mediano plazo (general y por fondos) Determinación de techos financieros de los fondos del Ramo 33, criterios de distribución y mecanismos de vigilancia, control y evaluación de los recursos descentralizados (por fondos) Eficientar la mecánica de distribución de fondos del Ramo 33 para 1998 y 1999, publicando su calendarización oportuna Determinación que los recursos del Ramo 33 serán administrados y ejercidos por los GSNs 	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V, 1999 Decreto aprobatorio del PEF, 1999, D.O.F.12/31/98 Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V, 1999 Decreto aprobatorio del PEF, 1999, D.O.F.12/31/98 D.O.F. 01/30/98; D.O.F. 01/20/99; y 01/29/99 Decreto aprobatorio del PEF, 1998 Ley de Coordinación Fiscal, Capítulo V, 1999 D.O.F. 12/31/97 D.O.F. 12/31/98

= Gobierno Sub-Nacional
= Presupuesto de Egresos de la Federación
= Diario Oficial de la Federación

ME-0208 / BANOBRAS LÍNEA DE CRÉDITO,
MATRIZ DE CRITERIOS Y METAS

	GSN de Categoría 1	GSN de Categoría 2
Criterios de clasificación	Municipios con más de 200,000 habitantes Gobiernos estatales	Municipios con menos de 200,000 habitantes
Número de Estados	32	
Número de Municipios	66	>2,000

Criterios para la elegibilidad (Grupo para 2o Desembolso)	Metas para GSN de Categoría 1		Metas para GSN de Categoría 2
1. Auditoría de estados financieros	Auditoría por una firma independiente.		Auditoría por la Contaduría Mayor del Estado
2. Establecimiento de un sistema de planificación de las inversiones que tenga procedimientos	Técnicos	Sistema multi-sectorial y pluri-annual de selección de obras basado en un plan de desarrollo.	Lista de proyectos basada en planes sectoriales de desarrollo (agua potable y saneamiento, transporte).
	Financieros	Plan de financiación que indique, para cada proyecto, las fuentes de financiamiento (ahorro corriente, crédito comercial, crédito BANOBRAS, sector privado).	[No requisitos]
	Contratación	<u>Estados</u> : Ley de contratación que asegure transparencia y eficiencia en el proceso de adquisición de bienes y servicios. <u>Municipios</u> : Cumplimiento con la ley estatal. Publicación trimestral de la lista de contratos otorgados en el sitio Internet.	Cumplimiento con la ley estatal. Publicación trimestral de la lista de contratos otorgados en el sitio Internet.
	Medio Ambiente	<u>Estados</u> : Separación de funciones entre las entidades responsables de promover los proyectos y la entidad responsable de la licenciatura ambiental. Proceso de revisión y control (<i>enforcement</i>) ambiental. <u>Municipios</u> : Existe una oficina ambiental responsable por la definición y revisión de los estudios ambientales antes de someterlos al ente regulador.	Cuentan con un ingeniero ambiental para la definición y revisión de los estudios ambientales antes de someterlos al ente regulador.
3. Transparencia	Publicar semestralmente con formatos mínimos de BANOBRAS, información de estados financieros y el perfil de la deuda (saldos, monto original, fecha de contratación, tasa de intereses, fecha de amortización)		Publicar semestralmente con formatos mínimos de BANOBRAS, información de estados financieros y el perfil de la deuda (saldos, monto original, fecha de contratación, tasa de intereses, fecha de amortización)

<p>4. Manejo del Ramo 33</p>	<p><u>Estados:</u></p> <p>(1) Establecer, mediante el instrumento jurídico adecuado, un mecanismo que asegure la <u>transparencia en el uso</u> de los recursos del Ramo 33 destinado al estado mismo, estipulando reglas claras para la publicación de información ex-ante, la auditoría y la publicación de información ex-post que corresponde.¹</p> <p>(2) Establecer, mediante el instrumento jurídico adecuado, un mecanismo que asegure la <u>transparencia en la asignación</u> de los recursos del Ramo 33 que el estado debe traspasar a sus municipios, estipulando reglas claras para el reportaje, auditoría y publicación de la información correspondiente.²</p> <p><u>Municipios:</u></p> <p>Establecer, mediante el instrumento jurídico adecuado, un mecanismo que asegure la <u>transparencia en el uso</u> de los recursos del Ramo 33 destinado al municipio mismo, estipulando reglas claras para la publicación de información ex-ante, la auditoría y la publicación de información ex-post que corresponde.³</p>	<p>Establecer, mediante el instrumento jurídico adecuado, un mecanismo que asegure la <u>transparencia en el uso</u> de los recursos del Ramo 33 destinado al municipio mismo, estipulando reglas claras para la publicación de información ex-ante, la auditoría y la publicación de información ex-post que corresponde.⁴</p>
------------------------------	--	--

¹ En particular, el estado deberá demostrar que está cumpliendo con los requisitos que establecen el Artículo 33, fracciones I a IV, de la Ley de Coordinación Fiscal (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1998) con respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

² En particular, el estado deberá demostrar que está cumpliendo con los requisitos que establecen el Artículo 35, penúltimo párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1998) con respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social.

³ En particular, el municipio deberá demostrar que está cumpliendo con los requisitos que establecen (a) el Artículo 33, fracciones I a IV, de la Ley de Coordinación Fiscal (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1998) con respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; y (b) el Artículo 37 de dicha ley con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

⁴ En particular, el municipio deberá demostrar que está cumpliendo con los requisitos que establecen (a) el Artículo 33, fracciones I a IV, de la Ley de Coordinación Fiscal (Diario Oficial del 31 de diciembre de 1998) con respecto al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social; y (b) el Artículo 37 de dicha ley con respecto al Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

Criterios para la elegibilidad (Grupo para 3er Desembolso)	Metas para GSN de Categoría 1 (Gobiernos estatales y municipios con población mayor de 500,000)	Metas para GSN de Categoría 2
5. Presupuestación	Sistema de presupuestación por programa y por actividad, con centros de costos e ingresos, integrado con el sistema de contabilidad	Sistema de presupuestación por programa y por actividad
6. Administración Tributaria	Recaudación a 6 meses equivalente a 85% del potencial de la facturación. Ampliación de la base tributaria	Recaudación a 6 meses equivalente a 70% del potencial de la facturación
7. Contabilidad	Sistema de contabilidad por causación y partida doble, vinculado con el sistema de pago y de presupuesto	Sistema de contabilidad con registro (<i>tracking</i>) de las obligaciones financieras (adquisición, vencimiento, pago)

Secuencia de desembolso:

Desembolso 1: elegible al firmar con el GSN específico el convenio de fortalecimiento con su plan de acción correspondiente.

Desembolso 2: elegible cuando el GSN alcance las metas correspondientes a los criterios 1, 2, 3, y 4

Desembolso 3: elegible cuando el GSN alcance las metas correspondientes a los criterios 5, 6 y 7

Componente II – Línea de Crédito Fortalecimiento de Sistemas Administrativos en los GSN Indicadores de Desempeño Anual					
Tema / Año	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	
Covenios firmados con GSN					
Estados	10	12	3		Total: 25 estados
Municipios	5	5	5		Total : 15 municipios
Diagnósticos realizados	15	17	8		Total: 40 GSN
Sistemas a Fortalecerse					
1. Auditoría	15	17	8		
2. Planificación de Inversiones	15	17	8		
3. Ramo 33	15	17	8		
4. Transparencia	15	17	8		
5. Presupuestación		15	17	8	
6. Administración Tributaria		15	17	8	
7. Contabilidad		15	17	8	
Evaluaciones Anuales Realizadas	2	2	2	2	Total: 8 GSN
Evaluaciones Iniciales	5				

MEXICO
PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS (ME-0208)
PLAN DE TRABAJO DEL PLAN DE MODERNIZACION INSTITUCIONAL (PDMI) DE BANOBRAS

Módulos	Sub-Módulos	Metas
Selección de Delegaciones Piloto	1.1 Determinación de las características de las delegaciones piloto. 1.2 Selección de candidatos a piloto 1.3 Entrevista con delegados y subdelegados	- Definir criterios necesarios para que una Delegación califique y garantice el éxito del PDMI - Reducir el número de candidatos a entre 8 y 10 delegaciones - Conocer en detalle características de delegaciones para la selección final de delegaciones piloto (DP)
Adecuación organizacional de las delegaciones piloto	2.1 Adecuación de la organización de las delegaciones piloto 2.2 Determinación de cargas esperadas de trabajo 2.3 Entrenamiento y capacitación 2.4 Sistema de información gerencial	- Definir la organización adecuada de las DP - Definir los requerimientos de personal de cada DP - Entrenar al personal de las DP - Implantar un sistema piloto de información gerencial y un sistema temporal de informática
Introducción del enfoque al cliente	3.1 Elaboración de matrices de clientes en delegaciones piloto 3.2 Elaboración de planes de cuenta de delegaciones piloto 3.3 Elaboración de planes de crédito de delegaciones piloto 3.4 Aprobación del Comité Central de Crédito 3.5 Análisis y aprobación de proyectos individuales	- Matriz de Cobertura para 1 año terminada para DP - Plan de cuenta para 1 año terminada para cada DP - Plan de crédito para 1 año terminada para cada DP - Los planes de cada DP probados - Cartera proyectos en progreso acorde a nuevos planes
Consolidación de la administración de riesgos crediticios	4.1 Manual de políticas de crédito 4.2 Proceso de implantación de manual de políticas de crédito	- Contar con un Manual de Políticas de Crédito - Manual de políticas de crédito implantado en toda la organización
Reingeniería del proceso de iniciación de crédito	5.1 Establecimiento de facultades de crédito 5.2 Requisitos y documentación para solicitud de crédito 5.3 Análisis de riesgo de crédito de proyecto 5.4 Fijación de estructura y precio 5.5 Implantación de Comités Técnicos de Crédito 5.6 Reingeniería del sistema de expedientes 5.7 Documentación y desembolso 5.8 Programa de entrenamiento para el nuevo proceso de iniciación de crédito	- Contar con matriz de facultades de crédito para DP - Facilitar a clientes de las DP la solicitud de crédito, reduciendo requisitos al mínimo - Contar en las DP con formato de documento de análisis de proyecto para Comité Técnico de Crédito - Contar con matriz de términos, condiciones, y precios aplicables a las DP - Contar con normas de operación de los Comités Técnicos de Crédito en las DP - Contar con nuevo sistema de expedientes en las DP - Contar con nuevo sistema de documentación y desembolso para DP - Nuevo proceso de iniciación de crédito funcionando en DP
Reingeniería del proceso de seguimiento de crédito	6.1 Revisión anual de líneas y aprobaciones de proyecto 6.2 Función de revisión del proceso de crédito y de la cartera	- Nuevo proceso de revisión de líneas globales y programas implantado en DP

	6.3 Seguimiento y control de proyectos en proceso 6.4 Proceso de detección temprana de deterioro de crédito 6.5 Manejo de créditos problema 6.6 Funciones de soporte de administración de riesgos 6.7 Programa de Entrenamiento para nuevo proceso seguimiento de crédito	<ul style="list-style-type: none"> - Función de revisión del proceso implantada en DP - Nuevo proceso implantado en las DP - Nuevo proceso implantado en DP - Nuevo proceso implantado en DP - Nuevas funciones implantadas en DP - Programa de Entrenamiento para la DP terminado
Ingeniería de Comités	7.1 Diagnóstico de la situación actual 7.2 Características del sistema de comités 7.3 Diseño del sistema de comités 7.4 Comité institucional 7.5 Comité Central de Crédito 7.6 Comités Técnicos de Crédito 7.7 Comité de Posiciones Activas y Pasivas 7.8 Comité de Tecnología e Informática 7.9 Comité de Productos 7.10 Comité de Control y Auditoría	<ul style="list-style-type: none"> - Contar con detalle de forma como operan comités - Definir características generales de los comités - Contar con nuevo sistema de comités y manual - Comité funcionando - Comité funcionando - Comité funcionando - Comité funcionando - Comité funcionando - Comité funcionando - Comité funcionando
Ingeniería de Productos	8.1 Análisis de productos actuales 8.2 Análisis de la necesidad de los clientes 8.3 Diseño de familias de productos de crédito y fiduciario 8.4 Proceso para el diseño de nuevos productos 8.5 Programa de Entrenamiento del nuevo sistema productos	<ul style="list-style-type: none"> - Tener detalle de productos existentes - Tener análisis de mercado de productos de institución - Tener Manual de Productos aprobado y funcionando - Tener procedimientos para desarrollo, diseño, aprobación e implantación de nuevos productos - Entrenamiento en el nuevo proceso de generación de productos y en el nuevo Manual terminado
Productos y cartera a desfasar	9.1 Selección de cartera y productos a desfasar 9.2 Selección de equipo de trabajo 9.3 Análisis de alternativas de acción y desfase de cartera	<ul style="list-style-type: none"> - Cartera seleccionada - Equipo seleccionado - Cartera fuera de balance
Funciones a desfasar	10.1 Selección de funciones a desfasar 10.2 Análisis de alternativas de acción y desfase de funciones 10.3 Revisión del impacto y resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Listado de funciones a desfasar completado - Funciones no esenciales eliminadas de la operativa interna del Banco - Reporte con resultados del desfase de funciones terminado
Planificación a Mediano Plazo	11.1 Objetivos a mediano plazo del Plan de Modernización 11.2 Areas clave de atención y Plan de Trabajo Propuesto 11.3 Desarrollo del Plan de Mediano Plazo	<ul style="list-style-type: none"> - - Objetivos a mediano plazo del Proyecto de Modernización definidos. - Areas clave por atender y plan de acción definidos - Plan de mediano plazo elaborado como ayuda de memoria a siguientes administraciones.

RGII-ME124P
ME-0208
Original: español

PROYECTO DE RESOLUCION

MEXICO. PRESTAMO ___/OC-ME AL BANCO NACIONAL DE OBRAS
Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C.

Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios
(Componente de Rápido Desembolso)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. como Prestatario, y con los Estados Unidos Mexicanos, como Garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Componente de Rápido Desembolso para un Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$400.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

PROYECTO DE RESOLUCION

MEXICO. PRESTAMO ___/OC-ME AL BANCO NACIONAL DE OBRAS
Y SERVICIOS PUBLICOS, S.N.C.

Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios
(Componente de Inversión)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. como Prestatario, y con los Estados Unidos Mexicanos, como Garante, para otorgarle al primero un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Componente de Inversión para un Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$400.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.