

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**PROGRAMA DE CRÉDITO SUBNACIONAL PARA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA, SERVICIOS
PÚBLICOS, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PROYECTOS DE DESARROLLO
SOSTENIBLE EN ESTADOS Y MUNICIPIOS**

(ME-L1059)

**SEGUNDO PROGRAMA DEL CONVENIO DE LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA
PROYECTOS DE INVERSIÓN**

(CCLIP – ME-X1002)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Rafael de la Cruz (ICF/FMM) y Néstor Roa (INE/TSP), Co-Jefes de Equipo; Rafael Acevedo-Daunas (INE/TSP); Dolores Barrientos (ECC/CME); Mauricio Bouskela (SCL/SCT); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Gloria Coronel (PDP/CME); Fernando Cuenín (ICF/FMM); Gustavo García (ICF/FMM); Carlos Miranda (FMM/CME); Carlos Mojica (INE/TSP); Adela Moreda (INE/RND); Mónica Padilla (ITI/CME); Carlos Pineda Mannheim (ICF/FMM); Felipe Targa (INE/TSP); Jean Paul Velez (INE/TSP); David Wilk (INE/ECC); Mario Loterszpil (Consultor); y Cecilia Bernedo (ICF/FMM).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación Pública.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROGRAMA

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS	1
A.	Antecedentes, retos y justificación	1
B.	Objetivos y estructura del programa.....	8
C.	Costo, moneda y financiamiento	8
D.	Indicadores clave de la matriz de resultados	9
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS	9
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor	9
B.	Riesgos y mitigantes del segundo programa	10
III.	ESQUEMA DE EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN	11
A.	Esquema de ejecución	11
B.	Desembolsos y tiempo de ejecución.....	11
C.	Adquisiciones de bienes y servicios	12
D.	Monitoreo y evaluación	14

ANEXOS
Anexo I: Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II: Matriz de Resultados
Anexo III: Plan de Adquisiciones – Resumen

ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1. Plan Operativo Anual (POA) para el primer desembolso y para los primeros 18 meses de implementación	IDB Docs No. 35181325
2. Plan de monitoreo y evaluación	IDB Docs No. 35342492
3. Plan de Adquisiciones – Detallado	IDB Docs No. 35181323
ADICIONALES	
1. Programa Integral de Desarrollo Sostenible del Estado de Yucatán	IDB Docs No. 35181179
2. CCLIP primera operación – Propuesta de Préstamo Aprobada 2008	IDB Docs No. 35171428
3. Sinopsis Análisis Institucional de BANOBRAS para CCLIP I (Resultados SECI)	IDB Docs No. 1382273
4. Matriz de Riesgos	IDB Docs No. 35177247
5. Borrador de Reglamento Operativo (ROP) de la Segunda Operación del CCLIP	IDB Docs No. 35171424
6. Perfil de Proyecto: Componente Planificación Estratégica	IDB Docs No. 35171448
7. PADES – Propuesta del Esquema de Ejecución del Programa de Yucatán	IDB Docs No. 35171470
8. Perfil de Proyecto: Componente Urbano	IDB Docs No. 35171433
9. Perfil de Proyecto: Componente Transporte	IDB Docs No. 35171473
10. Perfil de Proyecto: Componente Cambio Climático	IDB Docs. No. 35171475
11. Perfil de Proyecto: Componente Agenda Digital	IDB Docs No. 35171471
12. Consideraciones para ajustes al SIAF actual – LGCG	IDB Docs No. 35171464
13. Javier Gala Palacios - Apoyo al Sistema de Inversión Pública del Estado de Yucatán - Informe de Consultoría	IDB Docs No. 2047166
14. Jorge Vidal Lopez - Apoyo al Sistema de Inversión Pública en el Estado de Yucatán - Consultoría Ambiental - Informe de Consultoría	IDB Docs No. 2057369
15. Salvador Delgado Garza - Informe Final de la Misión Técnica de Apoyo a la Implementación de un Sistema de Presupuesto Basado en Resultados en el Estado de Yucatán - Informe de Consultoría	IDB Docs No. 2035967
16. Mario Loterszpil - Apoyo al Sistema de Inversión Pública en el Estado de Yucatán - Informe de Síntesis	IDB Docs No. 2073118
17. Estrategia Ambiental y Social (EAS)	IDB Docs No. 35170824
18. Informe Componente 1- Identificación y formulación de una estrategia de desarrollo del Estado de Yucatán. Informe para apoyar el diseño del programa para integrar la planificación estratégica de mediano plazo con la gestión presupuestaria y la gestión financiera.	IDB Docs No. 35342316
19. Informe Componente 2 - Silvia Salvato, Gestión Financiera. Diagnóstico de los ingresos propios en las finanzas estatales y municipales. Formulación de un Plan Fiscal de Mediano Plazo. Bases para la formulación de un Plan Estratégico Institucional.	IDB Docs No. 35537735
20. Informe Componente 3 - Mejora de la Calidad y Pertinencia de la Inversión Pública. Informe sobre un mecanismo de planeación, priorización y registro de proyectos de inversión pública.	En proceso (Julio 2011)
21. Componente Agenda Digital - Informe de Misión - Antonio Seco – SIAFyP: Diagnóstico del actual Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) del Estado y presentación y discusión de la estrategia a ser seguida para alcanzar los objetivos de la consultoría de corto y mediano plazo (BORRADOR).	IDB Docs No. 35171480
22. Componente Agenda Digital: Informe Preliminar - Red de Banda Ancha, Ing. Ricardo Martínez Garza Fernández y Salma Jalife Villalón	IDB Docs No. 35171481

23. Componente Urbano – Proyecto Mérida: Perfil, Análisis Financiero, Análisis Institucional, Análisis Social, Análisis Económico y Costo Beneficio, Matriz de Resultados, Reglamento Fondos	IDB Docs No. 35174507
24. Componente Urbano – Proyecto Progreso: Análisis Institucional, Análisis Social, Costo Beneficio, Informe Económico, Evaluación Financiera, Perfil	IDB Docs No. 35174644
25. Componente Urbano – Análisis Ambiental (IGAS) - Manuel Felipe Olivera	IDB Docs No. 35177010
26. Componente Urbano – Análisis Desarrollo Urbano	Progreso: IDB Docs No. 35174504 Merida: IDB Docs No. 35174205
27. Componente Urbano - Evaluación económica	Progreso: IDB DocsNo.35174252 Merida: IDB Docs No.35174260
28. Componente Urbano - Presupuesto detallado	Merida: IDB Docs No. 35174312 Progreso: IDB Docs No. 35174311
29. Componente Cambio Climático - Presentación Proyecto Forestal	IDB Docs No. 35172646
30. Componente Cambio Climático - Presentación Granjas Porcícolas	IDB Docs No. 35172644
31. Componente Cambio Climático - Estudio de Viabilidad de Carbono de los Proyectos de Granjas Porcinas y Forestal	IDB Docs No. 35174562
32. Componente Cambio Climático - Presentación Fondo Maya	IDB Docs No. 35172645
33. Componente Cambio Climático -Estudio del Gobierno de Yucatán de pre-factibilidad de Granjas Porcinas (borrador)	IDB Docs No. 35174558
34. Componente Transporte - Ulises Navarro – Diagnóstico sectorial y apoyo en la conceptualización de un programa integral de transporte urbano para Mérida y su área metropolitana	IDB Docs No. 35019538
35. Componente Transporte - Evaluación económica del PIMUS de Mérida. InfraFund.	En proceso
36. Componente Transporte - Diseño de detalle para ejecución del PIMUS de Mérida	En proceso
37. Componente Transporte - Análisis del impacto ambiental del proyecto de transporte	En proceso
38. Componente Transporte - Estructura financiera, legal y organizacional del componente de transporte. Incluye la estimación de costos y beneficios, los soportes legales requeridos y la estructura de ejecución del componente (sección referida a arreglos institucionales).	En proceso
39. Componente Transporte - Estrategia de comunicación social. Informe con evaluación de necesidades, enfoques de comunicación, estrategia de comunicación social.	En proceso
40. Componente Fiscal - Estudios INDETEC sobre el Potencial de Recaudación de Ingresos Propios del Estado de Yucatán y Diagnóstico Jurídico-Normativo del Marco Regulatorio de los Ingresos Propios del Estado de Yucatán	IDB Docs No. 35180369
41. Metodología de Análisis Costo-Beneficio	IDB Docs No. 35342343
42. Informe de Evaluación del Programa de Fortalecimiento de Estados y Municipios – FORTEM (1744/OC-ME). 2006.	IDB Docs No. 35790161
43. Informe Semestral Programa de Desarrollo y Gestión Municipal (1489/OC-UR). Diciembre, 2010.	IDB Docs No. 35858708
44. Componente 1. Informe Final de Apoyo al Diseño de un Plan de Información Estadística, Geográfica y de Evaluación del Estado de Yucatán.	IDB Docs No. 35951848
45. Clasificación Ambiental y Salvaguardias	IDB Docs No. 35220159

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Préstamos de Inversión
CC	Comisión de Crédito
CO	Capital Ordinario
CS	Comisión de Servicio
EAS	Estrategia Ambiental y Social
EPSP	Entidades Proveedoras de Servicios Públicos e Infraestructura Pública
FAFEF	Fortalecimiento de las Entidades Federativas
FAIS	Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social
FML	Facilidad de Moneda Local
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FORTEM	Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios
GSN	Gobiernos Subnacionales
IEPS	Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios
INFRAFUND	Apoyo a la Preinversión de Proyectos de Infraestructura en Estados y Municipios
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAC	Ley de Armonización Contable
LFPRH	Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PBR	Presupuesto Basado en Resultados
PEACC	Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PI	Plan de Inversiones
PIAPPEM	Impulso a las Asociaciones Público-Privadas
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNI	Programa Nacional de Infraestructura
PRODEV	Fondo de Apoyo a la Implementación del Presupuesto Basado en Resultados
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SADM	Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey
SECCI	Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático

SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
SED	Sistema de Evaluación de Desempeño
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
WEF	Foro Económico Internacional (<i>World Economic Forum</i>)

MÉXICO

PROGRAMA DE CRÉDITO SUBNACIONAL PARA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA, SERVICIOS PÚBLICOS, FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y PROYECTOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN ESTADOS Y MUNICIPIOS (ME-L1059)

SEGUNDO PROGRAMA DEL CONVENIO DE LÍNEA DE CRÉDITO CONDICIONAL PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN (CCLIP – ME-X1002)

RESUMEN DEL PROGRAMA

Términos y condiciones financieras			
Prestatario y organismo ejecutor: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)		Período de amortización del segundo programa:	25 años
		Período de gracia del segundo programa:	5 años
		Período de desembolsos:	5 años
Garante: Estados Unidos Mexicanos			
Fuente	Monto		
BID: Capital Ordinario (CO)	Hasta US\$310.000.000	Comisión de inspección y vigilancia:	*
		Tasa de interés:	LIBOR
		Comisión de crédito:	*
Total:	Hasta US\$310.000.000	Moneda:	Dólar Estadounidense de la Facilidad Unimonetaria
		Conversión a pesos mexicanos:	FML
Esquema del programa			
Objetivo y descripción del programa: El objetivo del programa es contribuir a la mejora de la infraestructura pública, los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los subprestatarios. El programa pondrá especial atención en contribuir al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en las áreas de planificación, gestión fiscal y gestión de inversiones, entre otras, en un marco de sostenibilidad fiscal y financiera.			
Cláusulas contractuales especiales: Será condición previa especial al primer desembolso, que el prestatario obtenga la no objeción del Banco al Reglamento Operativo (ROP) del segundo programa de la línea CCLIP (ver ¶3.1).			
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna			
Aspectos especiales: De acuerdo con lo aprobado para la línea CCLIP, se dispensa las políticas de adquisiciones para desembolsos por cartera originada por BANOBRAS (Ver ¶3.6).			
Proyecto consistente con la Estrategia País: Sí [X] No []			
Proyecto califica para: SEQ[] PTI[X] Sector [] Geográfica[X] No. de Beneficiarios []			
Adquisiciones: Se aplicarán las políticas GN-2349-9 para obras y bienes y la GN-2350-9 para consultoría.			

* La comisión de crédito y comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de cargos financieros del Banco, de conformidad con las disposiciones aplicables de la política del Banco sobre metodología para el cálculo de cargos para préstamos del capital ordinario. En ningún caso la comisión de crédito podrá exceder del 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia exceder, en un semestre determinado, lo que resulte de aplicar el 1% al monto del Financiamiento, dividido por el número de semestres comprendido en el plazo original de desembolsos.

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RESULTADOS

A. Antecedentes, retos y justificación

- 1.1 El presente programa es la segunda operación de la Línea de Crédito Condicional para Préstamos de Inversión (CCLIP – ME-X1002), aprobada el 12 de noviembre de 2008 por un monto de US\$1.200 millones, que será ejecutada en un período de hasta 10 años. La primera operación (ME-L1017; 2053/OC-ME) por US\$350 millones, aprobada simultáneamente con la línea de crédito, está siendo ejecutada satisfactoriamente. Dicha operación ha financiado: (i) proyectos con empresas de agua potable y saneamiento; (ii) proyectos municipales; y (iii) proyectos de empresas proveedoras de servicios públicos. Al 24 de Mayo de 2011 se han desembolsado US\$281 millones (80%) de esta primera operación. Existen compromisos que cuentan con la no-objeción del Banco contra la línea del CCLIP por el orden de US\$149 millones adicionales (122% del total)¹. Ya superados el 50% de desembolsos y/o el 75% de compromisos sobre el total de la primera operación, se cumplieron las condiciones para aprobar una nueva operación del CCLIP.
- 1.2 **Marco macroeconómico y fiscal**². México inició una serie de reformas económicas a partir de mediados de los años 90 que impulsaron el crecimiento de manera continua, aunque moderada, durante el período 1996-2008 (3,6% del Producto Interno Bruto (PIB) real anual), con relativa baja inflación. Este resultado se explica por la implementación de una política monetaria basada en metas inflacionarias, un régimen de tipo de cambio flexible y una política fiscal prudente. Esta última puso énfasis en la reducción de la deuda pública (particularmente la externa) para afianzar la sostenibilidad fiscal y la estabilidad financiera, con resultados favorables sobre el control de la inflación (ver cuadro 1.1).

Cuadro 1.1: Principales indicadores macroeconómicos 2005-2011 (% PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010 ^c	2011 ^p
PIB real (cambio %)	3,2	4,9	3,3	1,5	-6,1	5,5	4,0
Tasa de inflación (fin de período)	3,3	4,1	3,8	6,5	3,6	4,4	3,0
Balance de cuenta corriente (% PIB)	-0,5	-0,5	-0,8	-1,5	-0,6	-0,5	-1,5
Balance fiscal (% PIB)*	-0,1	0,1	0,0	-0,1	-2,3	-2,8	-2,5
Deuda neta del sector público/PIB	35,2	32,4	31,4	35,8	38,8	39,1	39,0
Reservas internacionales netas**	68,7	67,7	78,0	85,4	90,8	113,0	120,8

Fuente: SHCP y Fondo Monetario Internacional.*El cambio en la serie en 2009 refleja cambios de definiciones metodológicas y de principios de contabilidad. **Miles de millones de dólares. /c Cifras preliminares. /p Proyectado.

- 1.3 En años recientes el gobierno ha continuado el proceso de reformas fiscales con el fin de fortalecer las finanzas públicas, asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, mejorar la calidad y eficiencia del gasto y profundizar la transparencia en el uso de los recursos públicos. Estas reformas incluyeron: (i) la aprobación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que creó el fondo

¹ Por otro lado, BANOBRAS ha informado al Banco que aprobó en el mes de marzo un sub-préstamo para el Estado de Yucatán por el orden de US\$200 millones.

² El marco macroeconómico y fiscal está adaptado del trabajo recientemente realizado por el equipo del Programa de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (ME-L1090) que fue aprobado en 2010.

de estabilización del ingreso petrolero; (ii) una reforma hacendaria que incluyó el establecimiento de nuevos impuestos y medidas de administración tributaria; (iii) la introducción del Presupuesto Basado en Resultados (PBR); (iv) Sistema de Evaluación de Desempeño (SED); y (v) la Ley de Armonización Contable (LAC) con la finalidad de mejorar el control del gasto público. El efecto de dichas reformas se ha reflejado en una mejora de las cuentas fiscales en los años previos a la crisis del 2009 (ver cuadro 1.2).

Cuadro 1.2: Resultado fiscal, sector público no financiero, 2005 – 2011 (% del PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010/ ^c	2011/ ^p
Ingresos impositivos*	8,6	9,0	9,3	10,0	9,4	10,0	10,7
Ingresos petroleros	7,9	8,3	7,9	8,7	7,9	7,3	6,7
Gasto primario	18,9	19,3	20,0	21,8	23,9	22,1	21,7
Balance fiscal tradicional**	-0,1	0,1	0,0	-0,1	-2,3	-2,8	-2,5
Balance fiscal para regla fiscal***	—	—	0,0	-0,1	-0,2	-0,8	-0,5

Fuente: Fondo Monetario Internacional. *Excluye impuesto especial a la gasolina (Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios - IEPS) y contribuciones a la Seguridad Social. **El cambio en la serie en 2009 refleja cambios en definiciones y contabilidad. *** La LFPRH señala que la inversión de Petróleos Mexicanos (PEMEX) no se considerará para evaluar la meta del balance fiscal. /c Cifras preliminares. /p Proyectado.

- 1.4 El proceso de reformas fiscales continuó durante 2009, año en el cual el impacto directo de la crisis financiera y económica internacional se materializó en una pronunciada caída de la actividad económica (-6,1%). El régimen de tipo de cambio flexible y la oportuna intervención del Banco de México para garantizar la liquidez lograron mitigar la salida de capitales, al mismo tiempo que el ajuste nominal del tipo de cambio en un 25% entre septiembre de 2008 y el primer semestre de 2009 contribuyó a amortiguar el impacto en el sector real por la caída de la demanda externa. Por otra parte, la política fiscal constituyó el principal instrumento para contrarrestar los efectos de la crisis en la actividad económica mediante la aplicación de políticas anticíclicas y el uso de ingresos no recurrentes, principalmente acumulados en el fondo de estabilización del ingreso petrolero.
- 1.5 Hacia finales de 2009, con el fin de fortalecer la sostenibilidad de la política fiscal y la estabilidad financiera, y ante signos de recuperación de la actividad económica interna, las autoridades adoptaron un conjunto de medidas fiscales adicionales que incluyeron el ajuste en la tasa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 15% a 16%. impacto en 2010 del conjunto de estas medidas n un aumento en la recaudación de aproximadamente 1,3% del PIB.
- 1.6 **Descentralización fiscal en México.** El esquema de relaciones fiscales intergubernamentales en México es complejo y refleja un proceso prolongado de negociación y formulación de acuerdos entre los distintos niveles de gobierno. La situación actual se caracteriza por un elevado nivel de dependencia de los Gobiernos Subnacionales (GSN) sobre las transferencias (aportaciones y participaciones) del gobierno federal, que concentran el 34% del presupuesto de gastos de la federación³.
- 1.7 Los retos de gestión y las dificultades fiscales actuales de los estados mexicanos incluyen: (i) debilidad del sistema de planificación de desarrollo por desconexión

³ Las aportaciones y las participaciones son los dos instrumentos más importantes de transferencias financieras del gobierno federal a los estados y municipios, y representan el 90% del total de los ingresos de los estados.

con la programación presupuestaria y de inversiones; (ii) bajo nivel de recaudación—el promedio de ingresos propios sobre los ingresos totales es alrededor del 10%, mientras que su potencial se estima entre 15% y 20%; (iii) baja efectividad y alta rigidez del gasto público, con un gasto corriente cercano al 90% del total; (iv) escasa capacidad de identificación, evaluación, diseño y ejecución de proyectos de inversión; y (v) disparidades interestatales en los reportes de contabilidad presupuestaria, lo que dificulta consolidar y hacer transparente las finanzas públicas subnacionales. Esta situación afecta negativamente la gestión fiscal y administrativa, incluida la cantidad y calidad de servicios básicos y de infraestructura. Asimismo, el alto nivel de dependencia observado en los estados con relación a las transferencias federales genera presiones fiscales periódicas de los gobiernos subnacionales sobre el gobierno federal, con potenciales consecuencias macroeconómicas negativas⁴.

- 1.8 El Gobierno ha adoptado recientemente una serie de medidas de reforma y modernización de las relaciones intergubernamentales, y de fortalecimiento de las entidades federativas del país. Entre ellas se destacan mandatos constitucionales y legales para la adopción, por parte de los gobiernos subnacionales, del sistema de PBR y la homologación de la contabilidad fiscal. Adicionalmente, el Gobierno ha fortalecido la base tributaria de los estados a través de la transferencia de responsabilidad de cobro del impuesto al consumo de gasolina, y ha incentivado el esfuerzo fiscal local a través de nuevas fórmulas en las transferencias fiscales que pasaron a incluir indicadores de recaudación en los estados.
- 1.9 En este marco, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) solicitó al Banco apoyar el desarrollo de la capacidad de planificación, gestión fiscal, administración, ejecución de inversiones y gestión de servicios públicos de las entidades federativas del país. Durante parte del año 2009 y 2010, esta iniciativa incluyó los estados de Yucatán, Michoacán, Baja California, Tabasco, Campeche y el Distrito Federal. Como punto de partida para el trabajo del Banco, y con el apoyo de la SHCP, se firmaron Memorandos de Entendimiento entre el Banco y los estados. Seguidamente se aprobaron a favor de cada una de estas entidades federativas cooperaciones técnicas no reembolsables del Fondo de Apoyo a la Implementación del Presupuesto Basado en Resultados (PRODEV), por un total de US\$5 millones, para mejorar la asignación y calidad del gasto público subnacional. Adicionalmente, el Banco ha ejecutado satisfactoriamente dos cooperaciones técnicas en los estados de Yucatán (ATN/KM-11439-ME) y Tabasco (ATN/KM-11349-ME) por US\$100.000 cada una, mediante las cuales apoyó la creación de la unidad de inversiones en el primero, y se fortaleció la unidad de inversiones existente en el segundo. Otras acciones en proceso de ejecución incluyen: una cooperación técnica al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) para el Apoyo a la Preinversión de Proyectos de Infraestructura en Estados y Municipios (INFRAFUND) por un monto de US\$1,5 millones (ATN/OC-11354-ME); dos operaciones de elaboración de

⁴ Para un diagnóstico integral de los GSN en México, ver documento de la SHCP en: <http://www.shcp.gob.mx/UnidadCEF/Paginas/DiagnosticoIntegral.aspx>. Para un diagnóstico detallado de la capacidad de gestión institucional de las seis entidades federativas realizado por el Banco, ver: IDBDocs No. 35243925; No. 35243889; No. 35243930; No. 35243966; No. 35244032; y No. 35243836.

Programas Estatales de Acción ante el Cambio Climático (PEACC) en Yucatán y Tabasco por un monto de US\$200.000 cada uno (ATN/MC-11463-ME y ATN/MC-11384-ME) de parte de la Iniciativa de Energía Sostenible y Cambio Climático (SECCI); y un proyecto del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) para el Impulso a las Asociaciones Público-Privadas (PIAPPEM) por US\$300.000. La ejecución de estas operaciones está contribuyendo a fortalecer las capacidades de los estados para ejecutar exitosamente sus proyectos de inversión. La presente operación también toma en cuenta la experiencia del programa ME-L1047 (2043/OC-ME) de apoyo al presupuesto basado en resultados, el cual está en ejecución.

- 1.10 **Infraestructura para la provisión de servicios públicos.** México presenta necesidades insatisfechas significativas en materia de infraestructura para la provisión de servicios públicos. Se estima que la infraestructura de México ocupa en la actualidad la posición No. 64 entre 125 países y la posición No. 7 en América Latina⁵. Como se puede apreciar en la sección anterior, el gobierno federal tiene un bajo nivel de recaudación fiscal (aproximadamente 17% del PIB) comparado con países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que están por arriba del 30% del PIB. Esta situación impone restricciones a la inversión pública, que se ubicó entre 2009 y 2010 por debajo del 3% del PIB equivalente a menos del 16% del gasto público federal.
- 1.11 Esta situación es aún más notoria en el caso de los estados. La mayoría de las entidades federativas presentan un acentuado déficit de infraestructura y servicios públicos, lo cual afecta negativamente las oportunidades de desarrollo económico y social local. En los años 2009 y 2010 el gasto de inversión de los estados alcanzó cerca del 1% del PIB, equivalente cerca del 11% del gasto total. Ante esta situación, los estados requieren incrementar de manera significativa y sostenida sus recursos de inversión⁶.
- 1.12 Aunque la información es escasa, los municipios parecen efectuar mayores gastos de capital relativos a sus presupuestos, si bien los montos en términos absolutos son reducidos. A mediados de la década 2000-2010, los municipios realizaron gastos de capital totales a MXP\$44.900 millones (cerca de US\$3.800 millones) — una cifra cerca de US\$50 per cápita, muy baja en relación a las necesidades insatisfechas de acceso a servicios públicos locales.
- 1.13 El Gobierno ha otorgado una altísima prioridad a la mejora de la calidad y competitividad de la infraestructura y de los servicios básicos. Para ello, se prevé incrementar significativamente los gastos de infraestructura. Como se detalla en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, reducir la brecha de inversiones en infraestructura con relación a países comparables exigirá movilizar recursos tanto del sector privado como de los GSN.

⁵ World Economic Forum: <http://www.weforum.org/reports>.

⁶ Fuentes: Estimaciones del equipo del BID, basadas en datos del Fondo Monetario Internacional (*World Economic Outlook Database*, Abril 2010); de la SHCP de México (reportes de finanzas públicas); y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México (estadística de finanzas públicas estatales y municipales).

- 1.14 El Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2007-2012 contempla inversiones por MXP\$2,5 billones en un plazo de seis años, un incremento de casi un 50% en términos reales sobre quinquenio anterior. El PNI enfatiza la necesidad de incrementar el financiamiento de infraestructura y también reconoce el papel central que tiene la mejora en la calidad del diseño de proyectos para asegurar no sólo un uso eficiente de los recursos públicos sino también altos retornos económicos y sociales. Por tanto, se considera necesaria la asignación oportuna de recursos para mejorar el diseño de proyectos, fortalecer la capacidad gerencial de los GSN y aumentar los niveles de inversión subnacional.
- 1.15 **Evolución del mercado de deuda subnacional.** Los mercados de deuda subnacional se han desarrollado en años recientes, apoyados por innovaciones regulatorias que refuerzan la disciplina del mercado, resultando en un incremento sostenido del acceso al sistema financiero. Según cifras de la SHCP, entre 1993 y 2009 la deuda total de los GSN (incluidos estados y municipios), en millones de Pesos, aumentó de MXP\$16.618 millones a MXP\$252.153 millones (más de 30% en términos reales). El nivel de endeudamiento de los GSN ascendía a finales del año 2009 a 44,2% de los ingresos garantizables⁷, concentrado en más de 60% en un grupo limitado de entidades federativas⁸. No obstante ésto, los GSN mexicanos tienen, en términos relativos, bajos niveles de endeudamiento. Desde 1994, dicha deuda no ha pasado del 2% del PIB⁹. Por su parte, la deuda total municipal representó al final de 2009 sólo el 11,6% de la contratada por los GSN¹⁰. Si bien la deuda municipal ha crecido en los últimos años, pasando de MXP\$4.000 millones en 2000 a MXP\$29.400 millones al final de 2009, más del 40% de esta suma estaba concentrada en los municipios de los estados de Jalisco, México, Nuevo León y Sonora.
- 1.16 **Retos al incremento del gasto de capital por parte de los GSN.** La mayoría de los estados y casi todos los municipios del país enfrentan desafíos institucionales importantes que tendrán que superar para poder incrementar sus inversiones en servicios públicos e infraestructura básica. Entre estos desafíos, se destaca la necesidad de fortalecer: (i) las finanzas, particularmente en términos de incrementar recursos propios, mejorar la calidad del gasto y armonizar los sistemas contables; (ii) las capacidades para el diseño y ejecución de proyectos; y (iii) el marco regulatorio. Todos estos esfuerzos de fortalecimiento institucional supondrán importantes inversiones en capacitación, reingeniería de procesos e infraestructura de tecnologías de la información. La combinación de limitaciones técnicas y de capacidad de formular proyectos y la dispersión geográfica, que eleva los costos de transacción y de construcción, determinan la exclusión de la

⁷ Incluye participaciones, 25% de Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y de aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), e ingresos propios (<http://www.shcp.gob.mx/UNIDADCEF/Paginas/Deuda.aspx>).

⁸ En particular, la participación de las entidades federativas en la composición de la deuda está concentrada en: el Distrito Federal (MXP\$47.500 millones, 1,9% PIB local), y los estados de México (MXP\$33.000 millones, 2,9% PIB local), Nuevo León (MXP\$27.000 millones, 3% PIB local), Jalisco (MXP\$20.100 millones, 2,7% PIB local), Chihuahua (MXP\$13.100 millones, 2,4% PIB local), y algunos de menos población como Chiapas (MXP\$9.200 millones, 4,8% PIB local).

⁹ En Francia era el 6,4%, en España el 9,2%, en los Estados Unidos el 16% en 2008.

¹⁰ Esta cifra incluye la deuda directa avalada y la no avalada por los gobiernos estatales.

mayoría de los GSN de acceso a crédito. Esto limita la capacidad de financiar proyectos orientados a la mejora de los servicios públicos y el fortalecimiento institucional.

- 1.17 **Misión de BANOBRAS.** BANOBRAS es una sociedad nacional de crédito creada en 1933 cuyo mandato es financiar proyectos de infraestructura y servicios públicos, apoyar el fortalecimiento institucional de los gobiernos Federal, estatales y municipales y contribuir al desarrollo sustentable del país. Para cumplir su misión, BANOBRAS ofrece asistencia técnica, financiamiento y garantías a GSN, incluyendo el Distrito Federal, entidades públicas paraestatales, y concesionarios de los servicios públicos. Los sectores de inversión prioritarios incluyen: (i) agua y saneamiento; (ii) carreteras, vialidad, puentes y obras de urbanización; (iii) adquisición y habilitación de suelo; (iv) equipamiento e imagen urbana; (v) generación y ahorro de energía; (vi) catastro y registros públicos de la propiedad y del comercio; y (vii) recolección, disposición y tratamiento de basura y de residuos industriales.
- 1.18 **Alianza estratégica.** La relación con BANOBRAS es de importancia central para el Banco. Permite a las dos instituciones complementar sus fortalezas individuales y articular de forma más efectiva programas orientados a mejorar los servicios públicos por medio de acciones de fortalecimiento institucional y financiamiento a proyectos con retorno socio-económico emprendidos por los GSN mexicanos. La línea CCLIP permite sinergia al establecer un marco que crea valor para los GSN por medio de una combinación de asistencia técnica para el mejoramiento de la capacidad de gestión subnacional y la estructuración de operaciones, provisión de financiamiento de largo plazo, y apoyo para la diversificación de fuentes de pago. Como ya se describió, los retos y las necesidades de aumentar el acceso a financiamiento de los GSN son críticos para su desarrollo. Por lo tanto, el Banco ha priorizado las operaciones a nivel subnacional, incluyendo asistencia técnica. Conforme los GSN asumen más y mayores responsabilidades en la entrega de servicios públicos y la financiación de infraestructura, las actividades del Banco orientadas hacia dichas entidades crecerán en importancia. Por lo tanto BANOBRAS—el conducto por medio del cual el Banco puede atender a GSN en México—representa un socio estratégico.
- 1.19 **Capacidad institucional.** BANOBRAS ha ejecutado exitosamente 25 operaciones financiadas por el Banco y se encuentra en proceso de ejecución de la línea CCLIP de la cual esta operación recibirá los recursos financieros. El Banco evaluó la capacidad institucional y de riesgos de BANOBRAS, con resultados de desarrollo satisfactorio y bajo riesgo. BANOBRAS demostró tener un alto grado de institucionalización, con sistemas sólidos y procesos documentados y fiscalizados y cumple cabalmente con los criterios para agencias ejecutoras.
- 1.20 **Programas anteriores.** El Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM), ejecutado en tres operaciones por BANOBRAS (1214/OC-ME, 1283/OC-ME y 1744/OC-ME), apoyó el proceso de descentralización en México con la introducción de mejoras en la capacidad de gestión de los GSN y el financiamiento de asistencia técnica y de proyectos de inversión con retorno socio-económico. Este programa tuvo un impacto importante, destinando cerca de

US\$900 millones desde el año 2000 y dejó experiencias que han sido tomadas en cuenta en el diseño de este segundo programa de la línea CCLIP ([IDB Docs No. 35790161](#)). Asimismo, esta operación se beneficia de experiencias de programas de desarrollo subnacional en otros países, que contemplan fortalecimiento de la capacidad de gestión y de inversión pública como el Programa Municipal de Uruguay (1489/OC-UR) específicamente en cuanto a modernización contable, modernización catastral, recaudación tributaria y fortalecimiento de sistemas de inversión pública (promedio TIR: 21,6%). Ver informe de evolución del programa al 2010 ([IDB Docs No. 35858708](#)).

- 1.21 **Justificación y beneficiarios del segundo programa de la línea CCLIP.** El programa propuesto proveerá financiamiento de mediano y largo plazo, para proyectos elegibles presentados por GSN y/o Entidades Proveedoras de Servicios Públicos e Infraestructura Pública (EPSP) que actualmente enfrentan dificultades en la preparación de proyectos estratégicos y/o en el acceso a financiamiento de largo plazo. Se complementarán los recursos de financiamiento con apoyo de asistencia técnica para la estructuración de proyectos con retornos socio-económicos. Así, los GSN serán beneficiarios del apoyo de BANOBRAS y del Banco para la estructuración de carteras de proyectos financiables respaldados por recursos de largo plazo. En concreto, este esquema está permitiendo apoyar la estructuración de operaciones en varios GSN, con recursos de asistencia técnica, y con tiempos de preparación e implementación que son congruentes con los ciclos de las administraciones de los GSN (seis años para los estados y tres para municipios). Con este esquema, el retorno socio-económico de las operaciones con GSN/EPSP tiende a ser significativamente mayor que el costo financiero de los préstamos, que combinan los costos del Banco y de BANOBRAS. GSN beneficiarios de este programa incluyen los estados de Yucatán¹¹, cuyo financiamiento ha sido aprobado por BANOBRAS bajo la línea CCLIP por un monto de US\$200 millones en marzo de 2011; Baja California y Michoacán, en donde las cooperaciones técnicas PRODEV (ATN/OC-11970-ME y ATN/OC-11971-ME) están apoyando la preparación de los proyectos.¹²
- 1.22 **Estrategia del Banco.** El segundo programa de la línea CCLIP es consistente con la estrategia del Banco con México (GN-2595-1). La operación propuesta, al proveer asistencia técnica y financiamiento para inversiones que fortalezcan la capacidad de GSN aumentar ingresos subnacionales y mejorar la calidad de la inversión, concuerda con las prioridades de la estrategia en los temas de descentralización, modernización del estado, y mejora de la productividad del sector privado. La operación se alinea con los planteamientos de la estrategia, que enfatizan el enfoque del Banco en temas subnacionales, es consistente con el PNI, y las medidas de la SHCP ante la situación macroeconómica.

¹¹ Ver enlace electrónico adicional 1: [Resumen del Programa Integral de Desarrollo Sostenible del Estado de Yucatán](#).

¹² En el caso del Estado de Yucatán, la tasa interna de retorno del programa integral es altamente positiva (retorno por componente de asistencia técnica para la gestión fiscal: 255%—calculado para el total del préstamo; retorno por componente de inversión en desarrollo urbano en Puerto Progreso: 39%, en Mérida: 15%; retorno por componente de transporte urbano de Mérida: 15-35%, rango estimado). La tasa de retorno ponderada total es de 112%.

B. Objetivo y estructura del programa

- 1.23 **Objetivo.** El objetivo del programa es contribuir a la mejora de la infraestructura pública, los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los subprestatarios. El programa pondrá especial atención en contribuir al fortalecimiento de los GSN en las áreas de planificación, gestión fiscal y gestión de inversiones, entre otras, en un marco de sostenibilidad fiscal y financiera.
- 1.24 **Estructura del programa.** En concordancia con el objetivo general de la línea CCLIP el programa permitirá avanzar de forma progresiva y flexible en la satisfacción de necesidades de financiamiento y asistencia técnica de distintos perfiles de riesgo de instituciones a nivel subnacional y se instrumentará a través de operaciones de sub-préstamo a GSN o a EPSP. De acuerdo a lo aprobado en la línea CCLIP, BANOBRAS podrá usar el préstamo para ofrecer garantías.
- 1.25 Podrán ser receptores de sub-préstamos financiados por el programa los GSN y EPSP que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidos en la Ley de BANOBRAS y su reglamentación secundaria—ver Reglamento Operativo del Programa (ROP). El programa podrá ofrecer subpréstamos para financiar proyectos de desarrollo sostenible a GSN con dos subprogramas: (i) asistencia técnica para el desarrollo de la capacidad de planificación, gestión fiscal y de inversiones; y (ii) financiamiento a la inversión en servicios básicos y de infraestructura. En este caso, los recursos se comprometerán para la totalidad de cada proyecto de desarrollo sostenible. Los desembolsos se realizarán con base en una programación multianual a ser implementada progresivamente. El Banco cooperará con BANOBRAS y con los estados para definir los proyectos integrales, evaluar su factibilidad, llevarlos hasta su fase de implementación, y acompañar su ejecución¹³.

C. Costo, moneda y financiamiento

- 1.26 El monto estimado de financiamiento para este segundo programa será de hasta US\$310 millones, con una estimación de 20% para asistencia técnica y 80% para inversión (ver cuadro 1.3). El ROP definirá los mecanismos de implementación y de desembolsos en acuerdo con BANOBRAS. El documento de aprobación original de la línea CCLIP prevé que en cada programa individual sucesivo se podrán utilizar las distintas modalidades de financiamiento de proyectos de inversión previstas en las políticas del Banco.

Cuadro 1.3: Costo del segundo programa de la línea CCLIP (en millones de US\$)

Componente de inversión	BID	Aporte Local	Total	%
Asistencia técnica	22,0	-	22,0	20,0
Financiamiento de inversiones	288,0	-	288,0	80,0
Total segundo programa	310,0		310,0	100,0

- 1.27 **Moneda y plazo.** La segunda operación de la línea CCLIP se financiará con la Facilidad Unimonetaria en Dólares del Capital Ordinario y contemplará el uso de

¹³ Los recursos del financiamiento se consideran comprometidos con la firma de un convenio de financiamiento entre BANOBRAS y un GSN o EPSP.

la Facilidad de Moneda Local (FML) (GN-2365-6). La línea CCLIP tiene un plazo de utilización de diez años. El segundo programa tendrá un período de desembolso de cinco años y un plazo de amortización de 25 años.

D. Indicadores clave de la matriz de resultados

- 1.28 La matriz de resultados de la línea CCLIP ha sido diseñada para dar seguimiento a los principales objetivos específicos de los sucesivos programas: (i) la ampliación y diversificación de la gama de productos se medirá mediante el incremento de las operaciones estructuradas o que utilicen otras fuentes de garantía que no sean las participaciones; (ii) la ampliación de los GSN/EPSP con acceso a financiamiento se logrará incrementando el número de gobiernos estatales y municipales que accedan a financiamiento y el número de los GSN/EPSP que se benefician de asistencia técnica para mejorar su desempeño y preparar proyectos; y (iii) el financiamiento de proyectos de impacto socio-económico se logrará dirigiendo una parte importante del financiamiento a GSN que tienen indicadores de pobreza más altos que la media nacional. La matriz de resultados de la presente operación es consistente con la línea CCLIP y asume que BANOBRAS financiará proyectos de desarrollo sostenible de estados. En el caso de que BANOBRAS decida realizar una operación con un GSN, los resultados esperados del programa incluirían mejoras en la capacidad de planificación, en la gestión fiscal y de inversiones, así como un menú de sectores de inversión, conforme indicado en la matriz de resultados (ver Anexo II).
- 1.29 **Metodología de recolección de resultados.** La recolección de datos y medición de resultados se basará en los sistemas de seguimiento y monitoreo que ya se encuentran implementados en BANOBRAS (ver [plan de monitoreo y evaluación](#) para mayores detalles). Por su parte, se realizará una estimación del impacto socio-económico utilizando indicadores sectoriales específicos y el análisis de rentabilidad socio-económica de una muestra de proyectos financiados.
- 1.30 **Resultados esperados.** Una vez finalizado el segundo programa se habrán logrado los siguientes resultados: (i) capacidad de planificación de los GSN fortalecida; (ii) gestión fiscal de los GSN mejorada; y (iii) gestión de inversión pública de los GSN fortalecida. Adicionalmente se habrán obtenido al menos un plan de inversión de GSN aprobado por BANOBRAS, con sus respectivos indicadores de resultados por sectores de intervención. En el marco de las estrategias institucionales, se habrá avanzado de manera sustantiva en la consolidación de la alianza institucional entre BANOBRAS y el Banco. La Matriz de Resultados (Anexo II) define los indicadores de resultado de los sectores elegibles bajo el presente programa.

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 2.1 El prestatario y el organismo ejecutor será BANOBRAS. El garante será los Estados Unidos Mexicanos.

B. Riesgos y mitigantes del segundo programa

- 2.2 **Riesgo fiduciario.** Se considera que la operación tiene un riesgo fiduciario bajo. BANOBRAS cuenta con una capacidad institucional reconocida, la cual fue comprobada en una evaluación realizada por el Banco. Dicha evaluación constató que todos los procesos, sistemas y procedimientos están debidamente documentados y fiscalizados. BANOBRAS cuenta con una calificación de riesgo crediticio en categoría AAA local (*Fitch*) y está supervisada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, los órganos desconcentrados de ésta y un despacho de auditoría externa de reconocido prestigio. Durante el proceso de preparación de la línea CCLIP el Banco llevó a cabo una evaluación institucional—Sistema para Evaluar la Capacidad Institucional de Organismos Ejecutores de Proyectos Banco (SECI), que arrojó resultados de capacidad desarrollada y riesgo bajo.
- 2.3 **Riesgos medioambientales y sociales.** Dado que para esta segunda operación del CCLIP el equipo de proyecto trabajó en la preparación de proyectos específicos de inversión, la Estrategia Ambiental y Social (EAS) consistió en la evaluación detallada de impactos de estas inversiones. Sin embargo, en vista de que puede haber financiamiento para proyectos no contemplados inicialmente, se realizarán evaluaciones para identificar aquellos de alto y mediano riesgo y definir el manejo de los aspectos sociales y ambientales correspondiente. El acompañamiento del programa comprenderá los siguientes temas: (i) ejecución y seguimiento de los planes de gestión ambiental y social específicos diseñados para las obras pre-identificadas que efectivamente sean financiadas dentro de la línea CCLIP; (ii) presentación al Banco de los manifiestos de impacto ambiental de toda nueva operación de alto y mediano riesgo¹⁴ para consulta y acuerdo en cuanto a los mecanismos y acciones a tomar; (iii) aplicación de todos los requisitos para proyectos especificados en el ROP incluyendo la lista de actividades no financiables¹⁵; y (iv) diligenciamiento de un compromiso expreso por parte de los sub-prestatarios de cumplir con la legislación ambiental y social mexicana y las políticas aplicables del Banco, como parte de la solicitud de financiamiento. Los procedimientos regulares de supervisión previstos por parte del Banco incluirán la revisión del cumplimiento de los requisitos de gestión ambiental y social acordados para el programa, incluyendo una revisión de medio término.

¹⁴ Categorías A y B de acuerdo a la clasificación de proyectos de la OP-703.

¹⁵ Anexo I del ROP.

III. ESQUEMA DE EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN

A. Esquema de ejecución

- 3.1 BANOBRAS ejecutará esta operación en el marco de su actual estructura organizativa, y cuenta con el personal técnico idóneo para tal fin. La responsabilidad primaria de la ejecución del programa le corresponderá a la Sub-Dirección de Asistencia Técnica y Financiera. Las normas operativas que regirán la ejecución del Programa se definen en el ROP acordado entre el Banco y BANOBRAS para el primer programa de línea CCLIP, que será revisado y actualizado para este segundo programa. Dicho documento es consistente con las normas y políticas de BANOBRAS y del Banco. **Será condición previa especial al primer desembolso, que el prestatario obtenga la no objeción del Banco al ROP del segundo programa de la línea CCLIP.**
- 3.2 **Criterios de elegibilidad de los GSN y EPSP.** Podrán ser receptores de subpréstamos financiados por el programa los GSN y EPSP que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidas en la Ley de BANOBRAS y normativa aplicable. En el caso de que el Banco otorgue asistencia técnica con recursos no reembolsables a GSN para estructurar proyectos de desarrollo sostenible, los GSN elegibles deberán: (i) firmar un Memorándum de Entendimiento con el Banco, con anuencia de la SHCP y conocimiento de BANOBRAS, en el que se declara la intención del Banco de cooperar con el GSN elegible en el desarrollo de su capacidad de gestión y de financiamiento de inversiones; (ii) tener o poder establecer una cartera de proyectos de inversión a ser desarrollados en correspondencia con el Plan de Desarrollo del Estado; (iii) demostrar la sostenibilidad de la deuda del estado; (iv) obtener autorización de endeudamiento de acuerdo con la legislación estatal.

B. Desembolsos y tiempo de ejecución

- 3.3 Los recursos del programa serán comprometidos en un plazo de 48 meses a partir de la vigencia del contrato de préstamo, estimándose que los mismos se desembolsarán en un plazo no mayor a los 60 meses contados a partir de la misma fecha. Se reconocerá financiamiento otorgado por BANOBRAS en términos análogos a los descritos en este documento a partir del 14 de Mayo de 2010 (fecha de aprobación del perfil del proyecto) siempre y cuando esta fecha no supere 18 meses anteriores a la firma del contrato de préstamo, de acuerdo a la política del Banco (OP-504). BANOBRAS podrá reembolsar gastos por un monto de hasta US\$62 millones del financiamiento del Banco para esta operación, que hayan efectuado los subprestatarios previos a la aprobación de los correspondientes subpréstamos, en concordancia con la política del Banco. Las actividades reembolsables podrán incluir gastos de pre-inversión, compras de equipos o consultorías y otras actividades que aseguren la calidad del proyecto o contribuya a avanzarlo antes de su aprobación o posibiliten la obtención de una ventaja económica significativa al prestatario o subprestatarios. El reconocimiento de gastos es igualmente justificado por el sobrecompromiso realizado por BANOBRAS del primer programa del CCLIP (ver ¶ 1.1). A continuación se

describen de manera resumida los tres mecanismos para desembolsos bajo el programa:

- 3.4 **Opción 1: Desembolsos contra avance físico-financiero.** Este mecanismo prevé el desembolso de recursos conforme los acreditados finales vayan requiriendo desembolsos parciales. Considerando que se estarán financiando planes de inversión de GSN y EPSP, el mecanismo de ejecución debe ser ágil y flexible. Para ello, los subacreditados contarían con acceso a hasta el 50% del crédito al firmarse un contrato con BANOBRAS. El GSN tendrá acceso al remanente conforme se presente la evidencia del avance físico y financiero del proyecto, lo que quedará consignado en el respectivo contrato de apertura de crédito entre BANOBRAS y el GSN.
- 3.5 **Opción 2: Desembolsos adelantados.** Este mecanismo prevé el desembolso de recursos financieros a BANOBRAS cuando éste haya adquirido compromisos financieros al haber firmado un contrato de préstamo con un acreditado. Los recursos, que constituyen un desembolso del préstamo, se destinarían exclusivamente a financiar el proyecto específico objeto del contrato de préstamo con el GSN acreditado. Este mecanismo permitirá a BANOBRAS fijar el nivel de su financiamiento recibido por el Banco, el cual está sujeto a variación por la volatilidad del mercado de derivados financieros (*swaps*). BANOBRAS enviará al Banco rendiciones de gasto e informes certificando el avance físico y financiero del programa, contra los cuales se justificará el uso de los recursos.
- 3.6 **Opción 3: Desembolsos por cartera originada.** Este mecanismo financia a obras y bienes por parte de GSN, que por su valor no contempla la utilización de Licitación Pública Internacional (LPI) prevista en las políticas del Banco. En este caso, para atender a la mayoría de los GSN que no tienen acceso a financiamiento, de acuerdo a lo aprobado para la línea CCLIP, se prevé la dispensa de las políticas de adquisiciones para el uso de redescuento de cartera originada por BANOBRAS. Este mecanismo ha permitido al Banco participar en el financiamiento de obras de infraestructura social y servicios básicos. Los subpréstamos a cada municipio están limitados a US\$5 millones. Los controles y verificaciones por parte del Banco se harán por muestreo y ex post. Esta modalidad, aprobada para la línea CCLIP, fue utilizada por BANOBRAS para el financiamiento de un portafolio de pequeños proyectos municipales por el orden de US\$139 millones. La información preliminar sobre esta modalidad es positiva en la medida en que dio acceso financiero y benefició a gobiernos locales para desarrollar obras de bajo costo de mejoramiento urbano y de servicios.
- 3.7 **Formalización de acceso a la línea CCLIP.** El acceso a la línea CCLIP para financiar el Planes de Inversión (PI) en opciones 1 y 2 se formalizará mediante un contrato de préstamo entre BANOBRAS y el GSN interesado, el cual incluirá, entre otros documentos: un PI aprobado y un Plan de Adquisiciones.

C. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.8 Los procedimientos de adquisiciones utilizados en esta operación corresponden a las características de los distintos tipos de subacreditados de BANOBRAS así como los mecanismos de desembolsos diseñados para ellos. Las adquisiciones de

- bienes y obras bajo el programa deberán efectuarse siguiendo las políticas del Banco en el Documento GN-2349-9 (Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el BID). La LPI será obligatoria para obras cuyo costo estimado exceda el equivalente de US\$15 millones por contrato, y para bienes cuyo costo estimado exceda el equivalente de US\$3 millones por contrato. La Licitación Pública Nacional (LPN) será obligatoria para obras cuyo costo estimado exceda el equivalente de US\$500 mil por contrato, y para bienes cuyo costo estimado exceda el equivalente de US\$100 mil por contrato. Para las adquisiciones por montos inferiores a estos límites, se procederá con la comparación de precios. Al respecto, en México existen documentos estandarizados de adquisiciones, acordados entre el Banco, con la Secretaría de la Función Pública y el Banco Mundial (BM), lo cual facilitará la aplicación de las políticas y procedimientos del Banco.
- 3.9 La selección y contratación de consultores para subacreditados públicos deberá ser llevada a cabo de conformidad con las disposiciones establecidas en el Documento GN-2350-9 (Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco). Para efectos de lo estipulado en las políticas de consultores, la lista corta de consultores cuyo costo estimado sea menor al equivalente de US\$500.000 por contrato podrá estar conformada en su totalidad por consultores nacionales.
- 3.10 Para operaciones con acreditados privados o acreditados públicos que sean empresas autónomas prestadoras de servicios públicos, las adquisiciones de bienes y obras deberán efectuarse siguiendo las políticas del Banco del Documento GN-2349-9. Los subprestatarios del sector privado, sin importar la modalidad de desembolso de los recursos, utilizarán procedimientos de adquisición que se ajusten a las prácticas del mercado para el sector privado o comercial y que sean aceptables para el Banco. Estos procedimientos deberán resultar en precios competitivos y de mercado para los bienes y servicios.
- 3.11 **Desembolsos por cartera originada (Opción 3).** Las adquisiciones en créditos menores a US\$5 millones, cuyo financiamiento será regido por el mecanismo de redescuento de cartera, de conformidad con las Políticas de Adquisiciones del Banco podrá aplicar la LPN y otros métodos previstos en ellas conforme a procedimientos establecidos en la legislación local. Se podrá también utilizar la legislación local, habiéndose justificado que las obras financiadas con este mecanismo son menores¹⁶ y están orientadas al financiamiento de infraestructura social y servicios básicos municipales. Adicionalmente, en estos casos, considerando que estas obras se realizan por demanda, no es factible la planificación de las adquisiciones. Las adquisiciones y contrataciones financiadas bajo este mecanismo, se realizarán bajo los principios de economía, eficiencia y transparencia tal como lo establece la legislación nacional y las políticas de adquisiciones del Banco.
- 3.12 La conveniencia de identificar las inversiones para esta opción por créditos es debido a que la información disponible en BANOBRAS, como institución de

¹⁶ Obras de aproximadamente US\$120 mil por contrato.

crédito, al momento de la identificación del monto de la cartera a redescontar con el Banco, está basada en unidades de crédito y no de contratos de obra. Sin embargo, el destino de los recursos es verificado por la mesa de control de BANOBRAS dentro de un plazo máximo de 120 días después del desembolso y después del cierre y terminación de la obra. La mesa de control de BANOBRAS cuenta con un sistema integral de alertas para el monitoreo del cumplimiento de las obligaciones contractuales, donde se incluye la comprobación del destino final de los recursos.

- 3.13 Conforme se vayan formalizando las operaciones de subpréstamo, se irán incorporando al plan de adquisiciones correspondiente a las opciones 1 y 2. En el caso de las operaciones de redescuento del sector privado no es dable su incorporación. El Banco y BANOBRAS llevarán a cabo una revisión ex ante de los procesos de contratación de bienes, obras y servicios de consultoría que realizarían los GSN por encima de los límites de LPI para las opciones 1 y 2. Para estos efectos, BANOBRAS ha presentado evidencia de que cuenta con un sistema de adquisiciones y el personal necesario para realizar esta labor. Finalmente, se ha acordado que los controles por parte del Banco se harán por muestreo y ex post cuando esté por debajo de límites LPI.

D. Monitoreo y evaluación del programa

- 3.14 Las actividades de monitoreo y evaluación serán continuas. Además de informes de progreso semestrales que presentará BANOBRAS, se harán reuniones con el Banco en las cuales se evaluarán, entre otros aspectos: (i) operaciones estructuradas, aprobadas y comprometidas; (ii) progreso en el cumplimiento de los desembolsos; y (iii) análisis de las inversiones de los GSN. Asimismo, se efectuará una evaluación intermedia dentro de los primeros 24 meses de ejecución o una vez comprometido el 50% de la operación para verificar el avance de la ejecución y el cumplimiento de los objetivos. El equipo de proyecto coordinará con BANOBRAS las actividades necesarias con objeto de garantizar la calidad técnica de los proyectos de infraestructura y del mejoramiento de la gestión en los GSN/EPSP. Con este fin, el Banco recibirá las propuestas de proyectos, las cuales serán revisadas por especialistas sectoriales, en aras de asegurar que cumplan con los criterios técnicos específicos. La evaluación del programa se centrará en verificar: (i) los beneficios económicos y sociales derivados de los subpréstamos para los GSN (ver como ejemplo la Metodología de Análisis de Costo-Beneficio utilizada para evaluar el proyecto de desarrollo sostenible de Yucatán, en [enlace electrónico No. 41](#)); y (ii) los indicadores de resultado definidos en la Matriz de Resultados ([ver Anexo II](#)). Estas actividades se realizarán de acuerdo a un Plan de Monitoreo y Evaluación acordado con BANOBRAS (ver [enlace electrónico requerido No. 3](#)). El ROP, en sus párrafos 12.1, 12.2 y 12.3 define los mecanismos de recolección de indicadores y los anexos V(a) y V(b) presentan los indicadores de seguimiento y desarrollo de acuerdo a áreas de inversión típicas.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo				
Resumen				
I. Alineación estratégica				
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado		
Programa de préstamos		La intervención contribuye al programa de préstamos para apoyar iniciativas de cambio		
Metas regionales de desarrollo		La intervención contribuye a apoyar las instituciones para el crecimiento y el bienestar social. Asimismo, apoya la protección del medio ambiente, la respuesta al cambio climático, la promoción de la energía renovable y el aumento de la seguridad alimentaria.		
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)		La intervención contribuye al producto del Banco relacionado con el apoyo a los gobiernos municipales y otros sub-nacionales.		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país		GN-2595-1	Mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público, tanto a nivel federal como subnacional.	
Matriz de resultados del programa de país		GN-2617	Proyecto incluido en el Documento del Programa de País 2011.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)				
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
		6.1		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		6.8	25%	10
4. Análisis económico ex ante		5.5	25%	10
5. Evaluación y seguimiento		4.4	25%	10
6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		7.5	25%	10
Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*		No disponible		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		No clasificado		
III. Función del BID - Adicionalidad				
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)				
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba				
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:				
Igualdad de género				
Trabajo				
Medio ambiente				
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		Si	Se brindó asistencia técnica para la preparación del proyecto de Yucatán (ME-T1128) y adicionalmente cooperaciones técnicas para PRODEV subnacionales de Yucatán (ME-T1123), Baja California (ME-T1138) y Michoacán (ME-T1139). Una CT INFRAFUND fue aprobada para BANOBRAS con el objetivo de apoyar los estudios de preinversión (ATN/OC-11354-ME). A su vez, se brinda asistencia técnica para las acciones de Cambio Climático para el caso de Yucatán (ATN/MC-11463-ME).	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.				

Este es un programa de inversión financiado con capital ordinario. El objetivo del programa es contribuir a la mejora de la infraestructura pública, los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los subprestatarios. El programa pondrá especial atención en contribuir al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en las áreas de planificación, gestión fiscal y gestión de inversiones, entre otras, en un marco de sostenibilidad fiscal y financiera.

El programa tiene un diagnóstico relativamente claro con identificación de las deficiencias, sus magnitudes y sus interrelaciones. No se consideraron soluciones alternativas para este tipo de problema. El impacto del programa, a pesar de estar correctamente definido, no cuenta con ningún indicador. Los productos están relativamente bien definidos y sus indicadores son todos SMART. Sin embargo, algunos de los resultados no se encuentran definidos con la suficiente especificidad y no todos cuentan con una línea de base correctamente especificada y por ende sus indicadores no son SMART. Mecanismos generales de monitoreo han sido definidos, se ha asignado presupuesto y hay referencia a la fuente de información. No obstante, no hay un plan de evaluación con las principales actividades a desarrollar y los responsables a cargo. Hay un análisis económico de alguno de sus componentes. El programa tiene identificados los riesgos, así como las acciones de mitigación.

MATRIZ DE RESULTADOS
CUADRO DE INDICADORES

	Línea de base	Final año 1	Final año 3	Final año 5	2 años después de finalizado el programa	Observaciones
Objetivo: El objetivo del programa es contribuir a la mejora de la infraestructura pública, los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los subprestatarios. El programa pondrá especial atención en contribuir al fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en las áreas de planificación, gestión fiscal y gestión de inversiones, entre otras, en un marco de sostenibilidad fiscal y financiera.						
Sub-Programa I: Asistencia técnica a los gobiernos subnacionales.						
Outputs:						
1. Planes Estratégicos Institucionales (PEI) asociados al presupuesto basado en resultados y al programa de inversión pública, incorporados en el presupuesto.	0	0	3	3	3	Estos PEI se desarrollarán en el marco de las tres (o más) dependencias con mayor gasto de los gobiernos de los estados. Se estima que al tercer año estarán incorporados los PEI al Presupuesto basado en Resultados. Las dependencias de mayor gasto son típicamente: salud, educación y obras públicas. Fuente: Ley de Presupuesto de Egresos del Estado.
2. Sistema de recaudación fiscal basado en plataforma de información, implantado.	0	0	1	1	1	El servicio de recaudación tributaria será implantado mediante una agencia

	Línea de base	Final año 1	Final año 3	Final año 5	2 años después de finalizado el programa	Observaciones
3. Unidad de Inversión Pública creada.	0	1	1	1	1	<p>especializada o un nuevo mecanismo que incremente la eficiencia recaudatoria, basado en la informatización del registro de contribuyentes y del sistema de fiscalización tributaria. Se estima que a finales del tercer año estará en operación el nuevo sistema. Fuente: Informe Semestral del Proyecto con base en reporte de la Secretaría de Hacienda del Estado.</p> <p>Se estima que la Unidad de Inversión Pública estará operativa desde finales del primer año de implementación del proyecto, realizando análisis costo-beneficio de proyectos de inversión. Fuente: Reporte de la Secretaría de Planeación del Estado certificando el acto</p>

	Línea de base	Final año 1	Final año 3	Final año 5	2 años después de finalizado el programa	Observaciones
<p>Resultados finales (outcomes):</p> <p>1. Capacidad de planificación de los gobiernos estatales fortalecida.</p> <p><u>Indicador:</u> Porcentaje de proyectos de inversión por montos superiores a US\$1 millón de las tres dependencias estatales con mayor gasto que cuentan con uno o más indicadores de resultados (estados de Yucatán, Baja California y Michoacán).</p>	0%	5%	30%	50%	= ó > 50%	<p>administrativo de creación de la unidad, enviado a BANOBRAS.</p> <p>Fuente: Ley de Presupuesto de Egresos del Estado.</p>
<p>2. Gestión fiscal mejorada.</p> <p><u>Indicador:</u> Porcentaje de ingresos propios sobre el total de ingresos de los estados.</p>	<p><u>Yucatán:</u> 5%</p> <p><u>Baja California:</u> 12%</p> <p><u>Michoacán:</u> 7%</p>	<p>5%</p> <p>12%</p> <p>7%</p>	<p>6,8%</p> <p>14,4%</p> <p>8,8%</p>	<p>6,8%</p> <p>14,4%</p> <p>8,8%</p>	<p>= ó > 6,8%</p> <p>= ó > 14,4%</p> <p>= ó > 8,8%</p>	<p>Fuente: Presupuesto ejecutado de ingresos del estado. Secretaría de Hacienda del Estado.</p> <p>El promedio de ingresos propios de los gobiernos estatales en México es de 10% de sus ingresos totales. El incremento de recaudación promedio se estima en 25%.</p>

	Línea de base	Final año 1	Final año 3	Final año 5	2 años después de finalizado el programa	Observaciones
3. Gestión de inversión pública de los estados fortalecida. <u>Indicador:</u> Porcentaje de los proyectos de inversión en los estados de Yucatán, Baja California y Michoacán, mayores de US\$5 millones, que cuentan con análisis costo/beneficio.	0%	10%	50%	75%	= ó > 75%	Fuente: Reporte de las unidades de inversión del Estado.
Sub-Programa II: Cartera de inversiones en servicios y obras en gobiernos subnacionales.						
Outputs: Planes de Inversión Estatal aprobados por BANOBRAS bajo la línea del CCLIP.	1	1	2	2	2	Línea de Base: BANOBRAS aprobó en marzo de 2011 el Plan de Inversión del Estado de Yucatán. Se espera que BANOBRAS apruebe al menos otro Plan de Inversión Estatal a más tardar al tercer año de implementación del programa. Fuente: Informe semestral del proyecto-BANOBRAS. El programa podrá financiar, entre otros, proyectos en los

	Línea de base	Final año 1	Final año 3	Final año 5	2 años después de finalizado el programa	Observaciones
<p>Resultados Finales – Outcomes por Sectores (*):</p> <p>(i) Desarrollo territorial y urbano.</p> <p><u>Indicador:</u> Valor catastral promedio en cada ciudad beneficiaria del proyecto en el área de influencia de la inversión.</p>	<p><u>Ejemplo de Yucatán:</u> Centro Histórico de Mérida: US\$797/m2</p> <p>Puerto Progreso: US\$667/m2</p>	<p>US\$797/m2</p> <p>US\$667/m2</p>	<p>US\$877/m2</p> <p>US\$734/m2</p>	<p>= ó > US\$877/m2</p> <p>= ó > US\$734/m2</p>	<p>= ó > US\$877/m2</p> <p>= ó > US\$734/m2</p>	<p>siguientes sectores de inversión: (i) desarrollo territorial y urbano; (ii) infraestructura vial y transporte; (iii) gestión ambiental y cambio climático; y (iv) agenda digital. Otros sectores podrán ser incorporados de acuerdo a las prioridades de inversión de los estados participantes y de conformidad con BANOBRAS y el Banco. No serán sectores de inversión elegibles los señalados en el Anexo V del ROP.</p> <p>Se espera que el valor catastral aumente al menos 10% en términos reales al finalizar la ejecución del respectivo proyecto. La línea de base para las demás ciudades beneficiarias</p>

	Línea de base	Final año 1	Final año 3	Final año 5	2 años después de finalizado el programa	Observaciones
(ii) Infraestructura vial y transporte. <u>Indicador:</u> Variación del tiempo promedio de traslado entre ambos extremos de corredores viales propuestos en cada ciudad beneficiaria del proyecto.	Por determinar	0%	0%	-20%	= ó > -20%	<p>se calculará una vez que las mismas hayan sido identificadas, a finales del primer año de ejecución. Fuente: Catastro Municipal de la ciudad beneficiaria. Informes Inicial (línea de base) y Final (resultados) de la dependencia estatal encargada de desarrollo urbano.</p> <p>La línea de base y el resultado final serán medidas por el subprestatario mediante encuestas origen-destino de los usuarios, con financiamiento del proyecto, disponible a finales del primer año de ejecución. Fuente: Informes Inicial (línea de base) y Final (resultados) de dependencia estatal responsable del sistema de transporte.</p>

	Línea de base	Final año 1	Final año 3	Final año 5	2 años después de finalizado el programa	Observaciones
<p>(iii) Gestión ambiental y cambio climático.</p> <p><u>Indicador:</u> Reducción al final del proyecto de al menos 10% de emisiones de CO2 en las áreas/unidades de producción objeto de atención directa de los proyectos de gestión ambiental y cambio climático.</p>	Por determinar	0%	0%	10%	= ó > 10%	<p>La línea de base y el resultado final se cuantificarán mediante metodologías estándar de medición de emisiones de carbono, como parte del diseño y evaluación final de los proyectos de gestión ambiental y cambio climático y estarán a cargo del beneficiario, disponibles a finales del primer año de ejecución.</p> <p>Fuente: Informes Inicial (línea de base) y Final (resultados) de la entidad estatal encargada de temas ambientales.</p> <p>Ejemplos de metodologías estándar de medición:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de residuos animales. Metodología aprobada de pequeña escala: ver enlace <AMS.III-D: Methane recovery in animal manure management systems.> • Reforestación/forestación. Metodología consolidada de reforestación: ver enlace

	Línea de base	Final año 1	Final año 3	Final año 5	2 años después de finalizado el programa	Observaciones
<p>(iv) Agenda digital.</p> <p><u>Indicador:</u> Número de entidades de los gobiernos subnacionales beneficiarios (educación, salud, seguridad, etc), prestando servicios públicos digitales, basada en su conexión a redes informáticas.</p>	<p><u>Yucatán:</u> 0</p> <p><u>Baja California:</u> Por determinar</p> <p><u>Michoacán:</u> Por determinar</p>	0	+1	+1	= ó >1	<p><AR-ACM0001. Afforestation and reforestation of degraded land.></p> <p>La línea de base corresponderá al número de entidades públicas del subprestatario que prestan servicios públicos digitales: p.ej.: servicios educativos mediante uso de Internet, portales ciudadanos, telemedicina, observatorios de seguridad ciudadana, etc. La línea de base estará disponible a finales del primer año de ejecución.</p> <p>Fuente: Informes Inicial (línea de base) y Final (resultados) de dependencia estatal responsable de agenda digital.</p>

(*) La incorporación de proyectos en nuevos sectores de inversión en los estados requerirá que se acuerden los indicadores específicos (*outputs/outcomes*) entre el beneficiario, BANOBRAS y el Banco.

PLAN DE ADQUISICIONES DEL PROYECTO – RESUMEN

Debido a la naturaleza del **Programa para el Desarrollo Sostenible de Estados y Municipios de México (ME-L1059)**, no es posible preparar un Plan de Adquisiciones anticipadamente. Los beneficiarios de los sub-préstamos prepararán y presentarán, como requisito de elegibilidad para financiamiento por parte del Banco a BANOBRAS un Plan de Adquisiciones inicial que cubrirá al menos los primeros 18 meses de ejecución de cada subpréstamo¹. Los planes se presentarán de acuerdo con el Reglamento Operativo del Programa.

¹ Contados a partir de la fecha de elegibilidad del subpréstamo.