

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**MÉXICO**

**BANOBRAS LÍNEA DE CRÉDITO SUBNACIONAL PARA INFRAESTRUCTURA, SERVICIOS  
PÚBLICOS Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL  
(ME-X1002)**

**Y**

**PRIMERA OPERACIÓN PARA CRÉDITO SUBNACIONAL PARA INFRAESTRUCTURA,  
SERVICIOS PÚBLICOS Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

**(ME-L1017)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el Equipo de Proyecto integrado por: Morgan Doyle (ICF/CMF) y Carlos Miranda (ICF/FMM), Co-Jefes de Equipo; Jorge Luis Burgos (ICF/CMF); Huáscar Eguino (ICF/FMM); María Carina Ugarte (ICF/CMF); Francisco Demichelis (ICF/CMF); Luis Suárez (ICS/FMM); Carolina Piedrafita (ICS/FMM); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Raúl Lozano (FID/CME); Gloria Coronel (PDP/CME); Gloria Lugo (ICF/CMF); y Aitor Luna Olivares (ICF/CMF). Para la primera operación bajo la Línea, dada la importancia de las actividades de agua y saneamiento para su ejecución, participa además del equipo indicado arriba, Sergio Campos (INE/WSA) y Camilo Garzón (INE/WSA) como co-Jefe de Equipo.

## ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	1
A.	Antecedentes, Problema y Justificación .....	1
B.	Objetivos y componentes .....	8
C.	Costo, moneda y financiamiento .....	9
D.	Indicadores Clave de la Matriz de Resultados. ....	9
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS .....	10
A.	Prestatario, garante y organismo ejecutor y condiciones contractuales .....	10
B.	Riesgos y mitigantes de la Línea y el Primer Programa.....	10
III.	ESQUEMA DE EJECUCIÓN Y MONITOREO.....	11
A.	Esquema de Ejecución.....	11
B.	Mecanismos de desembolso .....	12
C.	Adquisiciones de bienes y servicios .....	12
D.	Seguimiento y Supervisión del Programa .....	14

Anexos y vínculos electrónicos		
<b><u>ANEXOS IMPRESOS</u></b>		
Anexo I: Matriz de Resultados		
Anexo II: Resumen del Plan de Adquisiciones		
<b><u>DOCUMENTOS TÉCNICOS EN FORMATO ELECTRÓNICO</u></b>	<b>Temas tratados</b>	<b>Hipervínculos/Estado de preparación</b>
<b>OBLIGATORIOS</b>		
Plan de Adquisiciones		<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1713982">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1713982</a>
POA	N/A	
Disposiciones de monitoreo y evaluación	N/A	
ESMR <sup>1</sup>	N/A	
Formulario de Salvaguardias y Filtro para Clasificación de Proyectos (SSF) y (SPF)		<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1380078">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1380078</a> <a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1380087">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1380087</a>
<b>OPCIONALES</b>		
Link 1	Marco macroeconómico y Evolución sector financiero	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341088">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341088</a>
Link 2	Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1389157">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1389157</a>
Link 3	Marco institucional de Descentralización fiscal en México	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341092">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341092</a>
Link 4	Nueva Ley de Reforma Hacendaria	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341084">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341084</a>
Link 5	Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS)	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1406062">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1406062</a>
Link 6	Distribución de Funciones entre Niveles del Estado	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1431631">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1431631</a>
Link 7	Evolución de la Deuda Subnacional	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341086">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341086</a>
Link 8	Análisis Financiero de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341091">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341091</a>
Link 9	Sinopsis (SECI)	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1382273">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1382273</a>
Link 10	Nota sobre Programas FORTEM	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1453630">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1453630</a>
Link 11	Evaluación de la Demanda Potencial	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1368276">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1368276</a>
Link 12	Borrador de Plan de Promoción y Estructuración de Proyectos CCLIP-BANOBRAS	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1382313">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1382313</a>
Link 13	Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341052">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1341052</a>
Link 14	Riesgos principales y sus mitigantes	<a href="http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1382073">http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=1382073</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

<b>BANOBRAS</b>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
<b>BANXICO</b>	Banco de México
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>CCLIP</b>	<i>Conditional Credit Line for Investment Projects</i>
<b>CNBV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>EBP</b>	Estrategia del Banco con México vigente
<b>EPSP</b>	Entidades Proveedoras de Servicios Públicos
<b>EPSP</b>	Entidades Proveedoras de Servicios Públicos
<b>ESR</b>	<i>Environmental and Social Impact Review</i>
<b>FINFRA</b>	Fondo de Inversión en Infraestructura
<b>FISM</b>	Fondo para Infraestructura Social Municipal
<b>FML</b>	Facilidad de Moneda Local
<b>FONAFIN</b>	Fondo Nacional de Infraestructura
<b>GSN</b>	Gobiernos Subnacionales
<b>GOM</b>	Gobierno de México
<b>LP</b>	Licitación Pública
<b>LPI</b>	Licitación Pública Internacional
<b>LPN</b>	Licitación Pública Nacional
<b>MXP</b>	Pesos Mexicanos
<b>PDG</b>	Préstamo Desembolsado como Garantía
<b>PDL</b>	Préstamo en Función de los Resultados
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PNI</b>	Programa Nacional de Infraestructura
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>RC</b>	Reglamento de Crédito
<b>ROA</b>	Retorno sobre Activos ( <i>Return on Assets</i> )
<b>ROE</b>	Retorno sobre Capital ( <i>Return on equity</i> )
<b>SECI</b>	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SSF</b>	<i>Safeguard and Screening Form for Screening and Classification of Projects</i>
<b>UDIs</b>	Unidades de Inversión
<b>WEF</b>	Foro Económico Mundial ( <i>World Economic Forum</i> )

## RESUMEN DEL PROYECTO

### MEXICO

**BANOBRAS: Línea CCLIP y Primer programa de Crédito Subnacional para Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional (ME-X1002 / ME-L1017)**

Términos y Condiciones Financieras			
<b>Prestatario y Unidad Ejecutora:</b> Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)		<b>Periodo de Amortización del Primer Programa:</b>	20 años
		<b>Periodo de Gracia del Primer Programa:</b>	5 años
		<b>Periodo de Desembolsos:</b>	Línea: 10 años Programa: 5 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto</b>		
<b>BID (CO)</b>	Línea CCLIP US\$1,200,000,000 Primer Programa US\$350,000,000	<b>Comisión de Inspección y Vigilancia:</b>	(*)
<b>Cofinanciamiento</b>	0--	<b>Tasa de Interés:</b>	LIBOR
<b>Local</b>		<b>Comisión de Crédito:</b>	(*)
<b>Total</b>	Línea CCLIP US\$1,200,000,000 Primer Programa US\$350,000,000	<b>Moneda:</b>	Dólar estadounidense de la Facilidad Unimonetaria
		Conversión a pesos mexicanos	FML
Esquema del Programa			
<b>Objetivo y descripción del Proyecto:</b> El objetivo general de la línea y del programa propuestos es contribuir a la mejora de los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los Gobiernos Subnacionales (GSN) o Entidades Proveedoras de Servicios Públicos (EPSP). El propósito del primer programa es contribuir a la implementación del Plan Estratégico de BANOBRAS y del Plan Nacional de Desarrollo mediante las siguientes acciones: i) la ampliación de forma sostenible del acceso a financiamiento para inversión por parte de GSN y EPSP; ii) la ampliación y diversificación de la gama de productos de BANOBRAS en función de las necesidades de los diferentes segmentos de mercado; iii) el financiamiento de inversiones prioritarias enmarcadas dentro de los planes de desarrollo de los GSN y EPSP; y iv) el incremento de proyectos subnacionales con alto retorno económico y social identificados y estructurados.			
<b>Cláusulas contractuales especiales:</b> Será condición previa especial al primer desembolso, que el Prestatario presente, a satisfacción del Banco, evidencia de la aprobación por la Junta Directiva de BANOBRAS del Reglamento Operativo del Programa.			
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> i) Dispensa de las políticas de adquisiciones para Redescuento de Portafolio del Sector Público (Ver párrafo 3.13); ii) el concepto de Línea CCLIP, aplicable exclusivamente a préstamos, queda ampliada al uso de garantías; y iii) la Comisión de Servicio de la garantía sería equivalente a la Comisión de Crédito del préstamo.			
<b>Proyecto consistente con la Estrategia País:</b> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>			
<b>Proyecto califica para:</b> SEQ <input type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geographic <input type="checkbox"/> Headcount <input type="checkbox"/>			
<b>Adquisiciones:</b> N/A			
<b>Fecha verificación del ESR:</b> 27 de enero de 2008.			

(\*) 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 MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problema y Justificación

- 1.1 **Marco macroeconómico.** En los últimos años, la economía mexicana ha mostrado una situación macroeconómica estable, con crecimiento positivo, equilibrio presupuestario, un desendeudamiento externo neto creciente y una posición externa favorable..Durante 2007, y a raíz de la crisis financiera y de liquidez en las economías industrializadas, fundamentalmente EE.UU, el País ha enfrentado algunos retos económicos, incluyendo una desaceleración del crecimiento y un incremento inesperado de la inflación ligeramente por encima de su meta. El crecimiento bajó en 2007 al 3.5%, aunque tuvo un repunte inesperado durante el cuarto trimestre empujado por el transporte y servicios ([Link 1](#)).
- 1.2 Las proyecciones para 2008 son más inciertas por la desaceleración en los EE.UU. y las turbulencias en los mercados financieros internacionales. Esta incertidumbre se deriva, entre otros factores, del deterioro progresivo de la cartera hipotecaria en los EE.UU. Las estimaciones de crecimiento de la última "Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado" del Banco de México ([Link 2](#)), son de 2.6% durante el primer semestre de 2008, 2.7% como promedio anual y 3.4% para el año 2009. Pese a esto, México se encuentra en una posición sólida para enfrentar un entorno internacional menos favorable, con una posición fiscal fuerte, reservas internacionales de cerca de US\$70 mil millones y una banca bien capitalizada y solvente. Por su parte, las autoridades han anunciado una serie de medidas, incluyendo: i) una política fiscal contracíclica, ii) aumento de la financiamiento por parte de la banca de desarrollo, iii) un incremento importante en la financiación de la infraestructura y el Programa para Promover la Actividad Económica, la Inversión y el Empleo.
- 1.3 **Evolución del sector financiero.** La situación macrofinanciera de México ha mejorado considerablemente en años recientes, tanto en términos de la vulnerabilidad del sistema financiero mexicano como con relación al acceso a servicios financieros. La piedra angular de las reformas ha sido un esfuerzo continuo orientado a corregir los desequilibrios macroeconómicos. Este esfuerzo ha sido complementado con un conjunto de reformas legales, regulatorias y operativas en el sector financiero que busca propiciar la confianza de los usuarios de servicios financieros, disminuir los costos de transacción, ampliar el acceso y estimular la eficiencia de la intermediación. Estos avances han contribuido a que México cuente con un sistema financiero bien capitalizado y abocado a intermediar recursos para promover el desarrollo económico del país. Si bien parten de una base modesta, las tasas de crecimiento de crédito son altas, sustentadas en una reducción de las tasas de interés, un aumento en el número de sucursales, y la

aplicación de nuevas tecnologías. Sin embargo, aún persisten lagunas importantes en el acceso a financiamiento por parte de Gobiernos Subnacionales (GSN).<sup>1</sup>

- 1.4 **Marco de 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. Actualmente, dichas relaciones se caracterizan por un desequilibrio marcado entre éstos. Según Ehtisham, en el año 2006, los estados percibieron casi 90% de sus ingresos de transferencias federales mientras que para los municipios la cifra fue de 65%.<sup>2</sup> Las transferencias de la Federación hacia los GSN han venido creciendo de forma importante, impulsadas tanto por cambios en las reglas que las definen como por mayores ingresos extraordinarios provenientes de las rentas del petróleo. Las principales fuentes de recursos de los GSN incluyen: i) *Participaciones*, transferencias incondicionadas de la Federación a los GSN, ii) *Aportaciones*, transferencias condicionadas cuyos usos son definidos en las leyes y reglas que las norman, iii) impuestos compartidos y federales administrados y recaudados por los Estados y iv) ingresos excedentarios del petróleo. ([Link 3](#)). Aunque la dependencia es generalizada entre los GSN, la dependencia de los 1957 municipios rurales es más marcada que la de los estados y los 482 municipios urbanos y metropolitanos. La Reforma Hacendaria aprobada en 2007 tiene como uno de sus objetivos principales fortalecer el marco del federalismo fiscal. El efecto esperado de la Reforma es que los GSN tengan mayores recursos e incentivos más fuertes para recaudar y utilizar las fuentes de ingresos que son de su potestad ([Link 4](#)). Aún está pendiente el reto de crear estructuras que permitan a los GSN diversificar fuentes de garantía y pago para contraer financiamiento.
- 1.5 **Infraestructura para la provisión de servicios públicos.** Actualmente existen en México importantes necesidades insatisfechas en materia de infraestructura para la provisión de servicios públicos. La Administración 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 relativamente bajos gastos de infraestructura, que en 2006 alcanzaron tan solo el 3.2% del PIB.<sup>3</sup> Como se detalla en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 (PND), reducir la brecha de inversiones en infraestructura con relación a países comparables exigirá movilizar recursos tanto del sector privado como de los GSN.
- 1.6 El Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 (PNI) contempla inversiones por MXP\$2.5 billones en los próximos seis años, un incremento de casi un 50% en términos reales sobre la Administración 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

---

<sup>1</sup> GSN en este documento se refiere a estados y municipios. El término Entidades Proveedoras de Servicios Públicos (EPSP) se refiere entidades, fideicomisos y financiamientos estructurados (públicos y privados) orientados a proyectos de infraestructura y servicios públicos.

<sup>2</sup> Ehtisham Ahmad et. al. "Why Focus on Spending Needs Factors? The Political Economy of Fiscal Transfer Reforms in Mexico" (IMF WP/07/252, 2007).

<sup>3</sup> El Foro Económico Mundial (WEF) estima que la infraestructura de México ocupa en la actualidad la posición No. 64 dentro de su clasificación de 125 países y la posición No. 7 en América Latina.

sólo un uso eficiente de los recursos públicos sino también altos retornos económicos y sociales. Por tanto, se considera que la asignación oportuna de recursos para preparar proyectos bien diseñados y para el fortalecimiento de la capacidad gerencial de los GSN para mayores niveles de inversión es fundamental.

- 1.7 El PNI también contempla una mayor participación de los gobiernos estatales en el financiamiento de servicios de infraestructura básicos como agua, saneamiento e irrigación. De los 52 proyectos del Programa en esas áreas por un total de MXP\$122.300 millones (unos US\$11.000 mn), se espera que 26, por unos MXP\$67.800 millones (US\$6.300 mn), sean parcialmente financiados por estados. Por su parte, las brechas de calidad y cobertura de infraestructura básica a nivel municipal son también extensas, particularmente en las áreas rurales, exigiendo importantes inversiones a ese nivel de gobierno. Estudios recientes muestran que mientras el 94% de la población urbana cuenta con acceso a fuentes mejoradas de agua, sólo el 76% acceden a ella en las áreas rurales, y entre los más pobres este porcentaje cae a tan sólo un 42%.<sup>4</sup> Las estimaciones de las inversiones necesarias a nivel subnacional varían ampliamente, pero alcanzan órdenes de magnitud superiores a la deuda acumulada por los GSN. En síntesis, México sufre de una fuerte subinversión en infraestructura y en la provisión de servicios públicos, gran parte de la cual debería ser financiada y/o provista por GSN.
- 1.8 **Dependencia de las participaciones federales.** En la práctica, el financiamiento a GSN está casi exclusivamente respaldado con Participaciones (§1.4). Por lo anterior, dadas las necesidades apremiantes de financiamiento, los estados mexicanos han pignorado cerca de la mitad de sus ingresos anuales por concepto de participaciones al pago de sus obligaciones financieras. Esto reduce su espacio fiscal para efectuar otros gastos y produce una disparidad marcada entre GSN en cuanto a sus gastos de capital, ya que existen diferencias en cuanto a sus ingresos por concepto de participaciones. Una situación análoga existe entre los municipios, donde las transferencias federales constituyen cerca de 80% de los ingresos. Apenas el 20% de los municipios acceden a financiamiento para sus proyectos y éstos los respaldan casi exclusivamente con participaciones. Para el resto de municipios, el Fondo de Inversión Social Municipal (FISM) constituye el único recurso para inversión. Sin embargo, salvo en el caso de una experiencia piloto que se pretende replicar con este Programa, los costos de transacción asociados con el apalancamiento de estos recursos han impedido que se conviertan en una fuente de pago para financiamiento a GSN. Estas restricciones hacen apremiante la identificación de otras fuentes de pago para respaldar financiamiento subnacional. BANOBRAS ha iniciado un programa para apalancar las transferencias de FISM ([Link 5](#)), creando una estructura que acredita a más de la mitad de los municipios de Michoacán. Este Programa apoyará la replica de esta estructura para municipios que actualmente no acceden a fondeo.
- 1.9 **Inversión de los Gobiernos Subnacionales.** En general, se estima que los GSN destinan relativamente pocos recursos a inversión. La SHCP estima que en 2005 los Estados destinaron el 13.2% de los egresos totales a gastos de capital.

---

<sup>4</sup> A. Wellenstein, et. Al. (2006), “Infrastructure for Human Welfare and Economic Growth”, World Bank.



Asimismo, existe una gran variación entre estados: en términos del PIB estatal, el gasto de capital en 2005 iba desde el 6.8% en Chiapas al 0.3% en Yucatán. 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. En el 2004 (último año para el que existen datos), los municipios realizaron gastos de capital totales de MXP\$44.900 mn (cerca de US\$3.800 mn)—una cifra de cerca de US\$50 per cápita y muy baja vis-a-vis las necesidades insatisfechas de acceso a servicios públicos. ([Link 6](#))

**Deuda Pública de Estados y Municipios (diciembre de 2006)**  
(en Millones de pesos)

Total	Gobierno del Estado	Deuda Municipal	Organismos autónomos	Emisiones Bursátiles	Deuda con fuente propia de pago
160.093,5	103.108,2	14.621,9	23.850,1	28.370,5	17.717,2

**1.10 Evolución del mercado de deuda subnacional.** Los mercados de deuda subnacional se han venido desarrollado en años recientes, apoyados por innovaciones regulatorias que refuerzan la disciplina de mercado ([Link 7](#)), con un incremento modesto del acceso financiero. Según cifras de la SHCP, entre 1994 y 2006 la deuda total de los GSN, en pesos constantes, aumentó de MXP\$123.000 mn a MXP\$160.000 mn (30.2% en términos reales). Con todo, los GSN mexicanos tienen, en términos relativos, bajos niveles de endeudamiento. Desde 1994, dicha deuda no ha pasado del 2% del PIB y en 2006 representaba el 1.8% del PIB.<sup>5</sup> A pesar del desarrollo en años recientes, los mercados de deuda subnacional siguen estando muy concentrados—los cinco primeros Estados acumulaban el 67% de deuda subnacional al final de 2006, mientras que la mayoría de los GSN (el 80%) no tiene ningún acceso a financiamiento. Por su parte, la deuda total municipal representó al final de 2006 sólo el 9.1% de la contratada por los GSN.<sup>6</sup> Si bien la deuda municipal ha crecido en los últimos años, pasando de MXP\$4.000 mn en 2000 a MXP\$14.600 mn al final de 2006, más del 40% de esta suma está concentrada en los municipios de los Estados de Jalisco, México, Nuevo León y Sonora. Con relación a los términos y condiciones, al final de 2006, el 92.2% de la deuda de los Estados estaba contratada a tasas nominales (en pesos) y en promedio el plazo de contratación era de 11.4 años para los estados, superior de la cifra de 6.6 años en 1994. A fines de 2006 la tasa promedio ponderada de la deuda en tasa en términos reales (tasa UDI) se ubicó en el 7.8%, mientras que la deuda en pesos corrientes se situó en el 11.2%.

**1.11 Retos al incremento del gasto de capital por parte de los GSN.** Como se mencionó previamente, 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) sus finanzas, particularmente en términos de incrementar sus recursos propios y mejorar el manejo del gasto y de sus pasivos; ii) sus capacidades para el diseño y ejecución de proyectos; y iii) su institucionalidad regulatoria. Todos estos esfuerzos de

<sup>5</sup> En Francia es el 6,4%, en España el 9,2%, en los Estados Unidos el 16%.

<sup>6</sup> Esta cifra incluye la deuda directa avalada y la no avalada por los Gobiernos Estatales

fortalecimiento institucional supondrán importantes inversiones en capacitación, reingeniería de procesos e infraestructura de tecnologías de la información que podrían ser sujeto de financiamiento. 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 mayoría de los GSN de acceso a crédito. Esto limita su capacidad de financiar proyectos orientados a la mejora de sus servicios públicos y el fortalecimiento institucional. En síntesis, a pesar de la existencia de un nuevo marco de descentralización en México y de las necesidades insatisfechas de inversión pública, los GSN no invierten lo suficiente en infraestructura y servicios públicos. Esto se debe a la falta de capacidad para formular proyectos, a la falta de acceso a financiamiento por la mayoría de los GSN, a la dificultad de crear estructuras que apalanquen recursos diferentes a las participaciones de forma conjunta (*pool financing*).

- 1.12 **BANOBRAS: Misión y situación financiera.** BANOBRAS es una Sociedad Nacional de Crédito creada en 1933 cuyo mandato es contribuir a elevar el bienestar de la población, la competitividad del aparato productivo nacional y, en general, las posibilidades de desarrollo del País, con soluciones que promuevan la Infraestructura y la provisión de servicios públicos. Para cumplir su misión, BANOBRAS ofrece financiamiento, garantías y asistencia técnica a GSN incluyendo el Distrito Federal, Entidades Públicas Paraestatales, y concesionarios de los servicios públicos.<sup>7</sup> Los sectores prioritarios incluyen: i) agua y saneamiento; ii) carreteras, vialidades, puentes y obras de urbanización; iii) adquisición y habilitación de suelo; iv) equipamiento e imagen urbana; v) generación y ahorro de energía; vii) catastro y Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio; y viii) recolección, disposición y tratamiento de basura y de residuos industriales.
- 1.13 BANOBRAS está bien capitalizada, profesionalmente administrada, cuenta con un valor de franquicia significativo y es rentable. Al final del ejercicio 2007, contaba con activos por MXP\$121.700 mn, con una cartera de créditos de MXP\$100.000 mn y una cartera vencida del 0.98%, cuyas provisiones respectivas llegan al 500%. Por concepto de resultados, derivado del pago de un aprovechamiento por MXP\$3.600 millones y la reducción de MXP\$97 mn producto del reconocimiento de intereses de obligaciones subordinadas generados en ejercicios anteriores, al cierre del 2007, BANOBRAS registro una perdida por MXP2.140 mn, en contraste con las utilidades observadas en años recientes. A fines de 2007, el capital contable de BANOBRAS fue de MXP\$13.728 mn y tenía un índice de capitalización integral (crédito y mercado) del 26%. ([Link 8](#))
- 1.14 **Plan Estratégico.** BANOBRAS aprobó recientemente un nuevo Plan Estratégico que tiene como objetivo atender a la población en sectores prioritarios según el PND, que se encuentran desatendidos por el sector financiero privado. Para ello, el Plan propone: i) incrementar el crédito hacia sectores estratégicos con acceso limitado al financiamiento; ii) potenciar los flujos de crédito mediante la liberación de los recursos que hoy se canalizan a GSN con acceso al mercado

---

<sup>7</sup> BANOBRAS ha tenido el papel de Agente Financiero para préstamos contratados por el Gobierno Federal, pero esta línea de actividad se ha reducido significativamente.

financiero e iii) impulsar esquemas de garantías financieras. En este contexto, el Plan establece como metas: i) incrementar la cartera de municipios en 50%; ii) duplicar el número de acreditados totales de BANOBRAS; iii) apoyar la profundización del mercado de deuda subnacional al otorgar garantías por más de MXP\$3 mil millones; y iv) completar el mercado de financiamiento estructurado al incrementar sus colocaciones en un 50%.

- 1.15 **Alianza Estratégica.** Se considera que la relación con BANOBRAS es de importancia central para el Banco y permitirá 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 de alto retorno económico emprendidos por los GSN mexicanos, permitiendo así ampliar la cobertura/acceso a sectores desatendidos. Se estima que la línea CCLIP propuesta afianzará esta relación, estableciendo un marco que refuerce la capacidad de las dos instituciones para crear valor para los GSN por medio de una combinación de acceso financiero, provisión de financiamiento de largo plazo, AT para la estructuración de operaciones y apoyo para la diversificación de fuentes de pago. Como ya se describió, los retos y las necesidades de aumentar el acceso a financiamiento por GSN son críticos. Esta actividad es de importancia central para el Gobierno y es consistente con su política actual ante la desaceleración económica (§1.2-1.7). Por su parte, el Banco ha priorizado las operaciones a nivel subnacional, sobre todo las que incluyen 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 único conducto por medio del cual el Banco puede atender a GSN en México—representa un socio estratégico.
- 1.16 **Capacidad Institucional.** BANOBRAS ha ejecutado exitosamente 23 operaciones financiadas por el Banco y actualmente está ejecutando dos más<sup>8</sup> CID/CME evaluó la capacidad institucional y de riesgos, con resultados de desarrollo satisfactorio y riesgo bajo. BANOBRAS demostró tener un alto grado de institucionalización, con sistemas sólidos y procesos documentados y fiscalizados. El Equipo de Proyecto puede afirmar que BANOBRAS cumple cabalmente con los criterios para agencias ejecutoras según la política de CCLIP. ([Link 9](#)).
- 1.17 **Programas anteriores.** El Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM) buscó apoyar el proceso de descentralización en México con la introducción de mejoras en la capacidad de gestión de los GSN y el financiamiento de proyectos de inversión de alta rentabilidad social y de AT. Si bien este Programa ha tenido un impacto importante, destinando cerca de US\$900 millones desde el año 2000 ([Link 10](#)), su ritmo de ejecución ha bajado recientemente, en parte por su mecanismo de operación y costos de transacción. Por lo anterior, se decidió diseñar un mecanismo ágil que pueda financiar operaciones de los GSN más marginados, apoyando la estructuración de las mismas con recursos de asistencia técnica, y con tiempos de preparación e implementación que sean

---

<sup>8</sup> FORTEM I & II (1383/OC-ME y 1744/OC-ME) por un monto total aprobado de US\$500mn.

congruentes con los ciclos de las administraciones de los GSN (6 años para los estados y 3 para municipios). Para proveer financiamiento suficiente para completar los proyectos iniciados bajo el FORTEM, se prevé bajo el CCLIP la posibilidad de que hasta 20% del financiamiento (US\$240 millones), se desembolse utilizando los términos y condiciones acordados en el FORTEM.

- 1.18 **Justificación de la Línea y del Primer Programa.** La Línea y el Primer Programa propuestos proveerán financiamiento de mediano y largo plazo, para proyectos elegibles presentados por GSN y EPSP que actualmente enfrentan dificultades en la preparación de proyectos estratégicos y el acceso a financiamiento. Se complementarán los recursos de financiamiento con apoyo de asistencia técnica para la estructuración de proyectos de alto retorno social y económico, procurando aplicar esquemas innovadores que permitan ampliar el universo de GSN financiables. Así, proyectos que por su escala no serían susceptibles de financiamiento directo del Banco accederían a financiamiento a plazos adecuados. Se espera que este mecanismo permita alargar el plazo promedio del financiamiento de los GSN y mejorar su acceso al sistema financiero de forma sostenible. Asimismo, la Línea y el Primer Programa tendrán un impacto positivo en BANOBRAS, proveyendo fondeo de largo plazo y mejorando sus instrumentos para medir el impacto de sus operaciones con GSN/ EPSP.
- 1.19 Dadas las características y la estructura de la demanda de créditos de los grupos objetivo, se ha elegido como instrumento en la primera operación el crédito global multisectorial. Dicho instrumento es consistente con los productos financieros que ofrece BANOBRAS y permitirá atender de manera flexible las necesidades de financiamiento de los GSN.
- 1.20 La Línea y el Primer Programa son consistentes con la Estrategia del Banco con México (EBP). La operación propuesta, al proveer financiamiento complementado con AT para inversiones que fortalezcan la capacidad de GSN de dar servicios públicos de calidad, concuerda con los vectores de integración, mejora de la productividad del sector privado y modernización del Estado. Además, la operación se alinea con los planteamientos iniciales de la nueva estrategia 2008-2011, que enfatizan el enfoque del Banco en temas subnacionales, y es consistente con el PNI y las medidas de SHCP ante la situación macroeconómica (§1.2-1.7).
- 1.21 **Dimensionamiento de la Línea/Primer Programa.** Se estima que el CCLIP podrá usarse para una amplia gama de proyectos, sectoriales y multisectoriales. La cartera generada por BANOBRAS es de un flujo suficiente para justificar el ritmo de desembolsos previsto bajo el CCLIP. Se anticipa que el ritmo de compromisos se sitúe, dependiendo de las condiciones del mercado, entre US\$200 y US\$400 millones al año, de los cuales se esperan que una porción importante sea destinada a proyectos pequeños en municipios marginados ([Link 11](#)).

## B. Objetivos y componentes

- 1.22 El objetivo general de la Línea ampliada<sup>9</sup> y del Programa propuesto es contribuir a la mejora de los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad institucional de los Gobiernos Subnacionales (GSN) y/o Entidades Proveedoras de Servicios Públicos (EPSP).<sup>10</sup> El propósito del primer programa es contribuir a la implementación del Plan Estratégico de BANOBRAS y el PND mediante las siguientes acciones: i) la ampliación de forma sostenible del acceso a financiamiento para inversión por parte de GSN y EPSP; ii) la ampliación y diversificación de la gama de productos de BANOBRAS en función de las necesidades de los diferentes segmentos de mercado; iii) el financiamiento de inversiones prioritarias enmarcadas dentro de los planes de desarrollo de los GSN y EPSP; y iv) el incremento de proyectos subnacionales con alto retorno económico y social identificados y estructurados. El primer Programa consta de dos (2) componentes con cargo a la Línea CCLIP, que comprenden un Componente de Financiamiento y, un Componente de Asistencia Técnica. Los recursos del componente de asistencia técnica se podrán complementar con otros aportes provenientes de fondos fiduciarios administrados por el Banco que serán identificados oportunamente.
- 1.23 **Componente de Financiamiento (US\$347 millones).** Este componente financia a GSN que hayan identificado proyectos de inversión elegibles, según las estipulaciones del Reglamento Operativo del Programa (ROP), cuyos elementos principales se describen más adelante. Dicho reglamento se ajusta a los manuales operativos existentes en BANOBRAS para la colocación de recursos e incorpora los elementos de manejo fiduciario estipulados en dichos párrafos (§3.1-3.14).
- 1.24 **Componente de Asistencia Técnica (US\$3 millones).** Este componente financia la provisión de asistencia técnica (AT) a los acreditados elegibles bajo la CCLIP. Se estima que el esfuerzo de incrementar el número de acreditados subnacionales requerirá la asignación de recursos significativos de AT para apoyar la labor de identificación y estructuración de proyectos por parte de los mismos. Dichos recursos se destinarían tanto a labores de evaluación de viabilidad y diseño, como a apoyo en la Elaboración de los Planes de Desarrollo por parte de los municipios. Los recursos del Programa se complementarían los provenientes de fondos fiduciarios del Banco así como recursos asignados del Fondo Nacional de Infraestructura ([Link 12](#)). Los recursos de AT se ejecutarán conforme a unos principios básicos que aseguren sus adicionalidad, identificando y estructurando proyecto de alto retorno social y económico. Los recursos se enfocarán en estudios de pre- y factibilidad y proyectos ejecutivos acordados entre BANOBRAS, el Banco y los GSN y buscan generar proyectos de inversión a ser financiados por la Línea ([Link 13](#)).
- 1.25 **Sucesivos programas de la Línea.** La Línea CCLIP permite avanzar de forma progresiva y flexible en la satisfacción de necesidades de financiamiento y

---

<sup>9</sup> El CCLIP tradicional se limita a crédito, mientras que la ampliada contempla el uso de garantías también.

<sup>10</sup> Esta figura abarca a entidades públicas manejados con criterios comerciales (e.g., organismos operadores de agua) como concesionarios privados de proyectos de prestación de servicios (PPS).

asistencia técnica de distintos perfiles de riesgo a nivel subnacional y podrá instrumentarse a través de operaciones de préstamo o garantía.

### C. Costo, moneda y financiamiento

- 1.26 Los recursos totales de la Línea, US\$1.200 millones, serán aplicados, bajo la modalidad de un crédito global multisectorial, a los tres programas que integran el CCLIP. En cada programa individual se podrán utilizar las distintas modalidades de financiamiento de proyectos de inversión previstas en las políticas del Banco.

**Cuadro 2. Costo de la Línea por Fuentes de Financiamiento (en millones de US\$)**

<i>Componente de inversión</i>	<i>BID</i>	<i>Aporte Local</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
<b>Línea CCLIP:</b>				
Financiamiento (préstamos y/o garantías)	1.191,0	-	1.191,0	99
Asistencia Técnica	9,0	-	9,0	1
<b>Total</b>	<b>1.200,0</b>	<b>-</b>	<b>1.200,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Primer Programa</b>				
Financiamiento	347,0	-	347,0	99
Asistencia Técnica	3,0	-	3,0	1
<b>Total</b>	<b>350,0</b>	<b>-</b>	<b>350,0</b>	<b>100,0</b>

- 1.27 **Moneda y Plazo.** La línea CCLIP se financiaría con la Facilidad Unimonetaria en Dólares del Capital Ordinario; y contemplaría el uso de la Facilidad de Moneda Local (FML) (GN-2365-6). La Línea tendrá un plazo de utilización de diez años y se concretará a través de programas sucesivos multisectoriales o—según la demanda—sectoriales. El primer programa tendrá un período de desembolso de cinco años y un plazo de amortización de 20 años. La Comisión de Servicio de la garantía sería equivalente a la Comisión de Crédito del préstamo.

### D. Indicadores Clave de la Matriz de Resultados.

- 1.28 La matriz de resultados de la Línea (Anexo I) ha sido diseñada para dar seguimiento a los principales objetivos específicos del Primer Programa: 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 GSNs/EPSPs con acceso a financiamiento se logrará incrementando el número de gobiernos municipales que accedan a financiamiento y el número de los GSNs/EPSPs que se benefician de asistencia técnica para mejorar su desempeño y preparar proyectos; y iii) el financiamiento de proyectos de alto impacto socio-económico se logrará dirigiendo una parte importante del financiamiento a GSN que tienen indicadores de pobreza más altos que la media nacional.
- 1.29 **Metodología de recolección de Resultados.** Dado que la Línea CCLIP da continuidad al trabajo del Banco con GSNs en México, la recolección de datos y medición de resultados se basará en los mismos sistemas de seguimiento y monitoreo que ya se encuentran implementados en BANOBRAS. La medición de los indicadores de diversificación de productos y ampliación de clientes (§1.22) se

realizará usando el sistema de programación de operaciones y seguimiento de cartera de BANOBRAS. 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 primer programa se habrán logrado los siguientes resultados: i) una ampliación y diversificación de los instrumentos financieros ofertados a GSNs/EPSPs; ii) una ampliación del mercado de GSNs/EPSPs; y iii) inversiones con alto impacto socio-económico. 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.

## II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

### A. Prestatario, garante y organismo ejecutor y condiciones contractuales

- 2.1 El prestatario y el ejecutor será el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS). El garante será los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.2 **Condiciones contractuales especiales.** Será condición previa especial al primer desembolso, que el Prestatario presente, a satisfacción del Banco, evidencia de la aprobación por la Junta Directiva de BANOBRAS del Reglamento de Crédito y el Plan Operativo Anual del Programa. Borradores se encuentran en los anexos.

### B. Riesgos y mitigantes de la Línea y el Primer Programa

- 2.3 **Riesgo Fiduciario.** Se considera que la operación tiene un riesgo fiduciario limitado. 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 en Categoría AAA local (Fitch) y está supervisada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 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 operación se llevó a cabo una evaluación institucional (SECI) que arrojó resultados satisfactorios. BANOBRAS ha ejecutado satisfactoriamente 23 operaciones anteriores con el Banco. Finalmente, como se destaca en el nuevo Marco de Supervisión Fiduciaria para México, el país—en la Banca de Desarrollo en particular—cuenta con sistemas de control fiduciario probados y rigurosos.
- 2.4 **Riesgos medioambientales y sociales.** La Estrategia Ambiental y Social (EAS) del Programa consistió en la realización de una evaluación ambiental y social enfocada en el análisis de la capacidad de gestión ambiental y social de BANOBRAS, así como en la determinación de un sistema de gestión ambiental, de acuerdo a las normas nacionales y las políticas aplicables del BID (OP-703). A partir de los resultados de la EAS del Programa, se acordaron con BANOBRAS los siguientes mecanismos de gestión ambiental y social aplicables a la línea CCLIP: i) la aplicación de una lista de actividades no financiables detallada en el



ROP, y ii) el diligenciamiento de la solicitud de financiamiento por parte de los subprestatarios de forma que exprese el cumplimiento de la legislación ambiental y social mexicana y las políticas relevantes del BID. Con base en el filtro para discriminar entre categorías de proyectos, se dará cumplimiento a las políticas del Banco. Los procedimientos regulares de supervisión previstos por parte del Banco incorporan la revisión del cumplimiento de los requisitos de gestión ambiental y social acordados para el Programa. Asimismo, el informe final de la Línea CCLIP incluirá la revisión de los aspectos ambientales y sociales de la misma.

- 2.5 **Otros riesgos** identificados son: i) movimiento brusco de los agregados macroeconómicos que pudieran impactar en la capacidad del Gobierno Federal y de los GSN de efectuar inversiones; ii) disponibilidad oportuna de recursos de AT; iii) falta de prioridad asignada a los elementos del programa por parte de BANOBRAS y/o sus clientes; iv) cambios en el mercado que incidan sobre la demanda prevista para los productos ofrecidos por BANOBRAS; v) cambio en las políticas de inversión para el sector de infraestructura según rotación de administración de los GSN; vi) políticas de adquisiciones de acreditados son incompatibles con las del Banco, y vii) descalce de moneda. Se han previsto acciones de mitigación, que se describen en la Evaluación de Riesgo ([Link 14](#)).

### III. ESQUEMA DE EJECUCIÓN Y MONITOREO

#### A. Esquema de Ejecución

- 3.1 BANOBRAS ejecutará esta operación en el marco de su actual estructura organizativa. La responsabilidad primaria de la ejecución de los Programas bajo la Línea le corresponderá a la Dirección de Promoción y Asistencia Técnica, en estrecha coordinación con las Direcciones de Crédito y de Finanzas. Las normas operativas que regirán la ejecución del Programa se definen en el Reglamento Operativo (ROP) acordado entre el Banco y BANOBRAS. Dicho documento es consistente con las normas y políticas de BANOBRAS y del Banco.
- 3.2 **Criterios de elegibilidad de los GSN y EPSP.** Podrán ser receptores de préstamos financiados por el Programa GSN y EPSP que cumplan con los criterios de elegibilidad establecidas en la Ley de BANOBRAS y su reglamentación secundaria. Para ser sujetos de crédito, BANOBRAS deberá (como establecen sus Manuales respectivos) velar porque sus acreditados estén establecidos legalmente en el país, y cuenten con capacidad administrativa, técnica, financiera, legal y ambiental para la ejecución de los proyectos financiados. Asimismo, podrá constituir acreditado financiable el FONADIN para aquellas operaciones orientados a GSN y EPSP.
- 3.3 **Desembolsos y tiempo de ejecución.** Los recursos del Programa serían comprometidos en un plazo de 48 meses a partir de la vigencia del contrato de préstamo, estimándose que los mismos se desembolsarían en un plazo no mayor a los 60 meses contados a partir de la misma fecha. Se reconocerá financiamiento otorgado por BANOBRAS en términos sustancialmente análogos a los descritos en este documento a partir de los 18 meses anteriores a la firma del contrato de préstamo.



## **B. Mecanismos de desembolso**

- 3.4 A continuación se describen de manera sintética los tres mecanismos para desembolsos bajo el primer Programa:
- 3.5 **Desembolsos contra avance físico-financiero-Opción 1.** 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, 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. Cada desembolso se efectuaría mediante una conversión específica, contabilizada como préstamo individual.
- 3.6 **Desembolsos adelantados-Opción 2.** 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 fondeo 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 Proyecto, contra los cuales se justificará el uso de los recursos.
- 3.7 **Redescuento de Cartera-Opción 3.** Este mecanismo se orienta a pequeñas obras por parte de GSN y no contempla la utilización de Licitación Pública Internacional (LPI) para obras ni para bienes. En este caso, en aras de poder atender a la mayoría de los GSN que no tienen acceso a financiamiento (§1.10), se prevé el uso de redescuento de cartera originada por BANOBRAS. Este mecanismo permitiría al Banco participar en el financiamiento de pequeñas obras de abastecimiento de agua potable, drenaje, alumbrado público, construcción de mercados, cementerios, rastros (mataderos), pavimentación de calles, parques y jardines, etc. Se propone limitar el monto máximo de cada operación redescontable, tal como se describe en §3.12. Los controles y verificaciones por parte del BID se harán por muestreo y ex post cuando estén por debajo de los montos límites para LPI.
- 3.8 **Formalización de Acceso a la Línea de Crédito.** El acceso a la línea de crédito para financiar el Plan de Inversiones (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: (i) PI aprobado; y (ii) un Plan de Adquisiciones.

## **C. Adquisiciones de bienes y servicios**

- 3.9 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. La selección y contratación de bienes y obras bajo el programa (salvo lo descrito en ¶3.12) deberán efectuarse siguiendo las políticas del Banco en el Documento GN-2349-7 (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\$500 mil 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.

- 3.10 La selección y contratación de consultores para subacreditados públicos deberá ser llevada a cabo de conformidad con las disposiciones establecidas en el Documento GN-2350-7 ("Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo"). En México ya existen documentos estandarizados de adquisiciones acordados entre el Banco, la Secretaría de la Función Pública, y el Banco Mundial, lo cual facilitará la aplicación de las políticas y procedimientos del Banco en esta área. Para efectos de lo estipulado en el párrafo 2.7 de 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.
- 3.11 Para operaciones con acreditados privados o acreditados públicos que sean empresas autónomas prestadoras de servicios públicos, la selección y contratación de bienes y obras deberán efectuarse siguiendo las políticas del Banco en el Apéndice 4 del Documento (GN-2349-7). Los subprestatarios del sector privado, sin importar la modalidad de desembolso de los recursos (¶3.5), 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.
- 3.12 **Redescuento de Portafolio Sector Público (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 Licitación Pública Nacional y otros métodos previstos en ellas. Se podrá también utilizar la legislación local, habiéndose justificado que las obras financiadas con este mecanismo de redescuento son menores<sup>11</sup> y están orientadas al financiamiento de infraestructura social y servicios básicos tales como: agua potable, drenaje, alumbrado público, construcción de mercados, cementerios, rastros, pavimentación de calles, parques y jardines, etc. Adicionalmente, en estos casos, considerando que estas obras se realizan por demanda, no es factible la planificación de las adquisiciones. Para

---

<sup>11</sup> Obras de aproximadamente US\$120 mil por contrato.

las adquisiciones y contrataciones financiadas bajo este mecanismo, se debe asegurar que han cumplido con los principios de economía, eficiencia y transparencia tal como establecen las Políticas de Adquisiciones del Banco.

- 3.13 La conveniencia de identificar las inversiones para esta opción por créditos es debido a que la información disponible en BANOBRAS, como institución de 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 dentro de un plazo máximo de 120 días después del desembolso de BANOBRAS y después del cierre y terminación de 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.
- 3.14 Conforme se vayan formalizando las operaciones de subpréstamo, se irán incorporando al plan de adquisiciones correspondiente a las opciones 1 y 2 (salvo en el caso descrito en 3.11 y 3.12). En el caso de las operaciones de redescuento del sector privado (3.12) 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 BID se harán por muestreo y ex post cuando esté por debajo de límites LPI.

#### **D. Seguimiento y Supervisión del Programa**

- 3.15 Las actividades de seguimiento y evaluación serán continuas. Además de informes de progreso semestrales que presentará BANOBRAS, se harán reuniones periódicas 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 revisión intermedia dentro de los primeros 24 meses de ejecución o una vez comprometido el 50% de la primera operación bajo la Línea para evaluar 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. Con este fin, el Banco recibirá las propuestas de proyectos, las cuales serán revisadas por especialistas sectoriales, en aras de asegurar que cumplen con los criterios técnicos específicos.

**MEXICO. BANOBRAS: LÍNEA CCLIP Y PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DE SUBNACIONALES. (ME-L1017 Y ME-X1002)**

Objetivos de la Línea CCLIP						
<p><b>El objetivo general de la Línea y del Primer Programa</b> es contribuir a la mejora de los servicios públicos y al fortalecimiento de la capacidad de gestión de los Gobiernos Subnacionales (GSN) o Entidades Proveedoras de Servicios Públicos (EPSPs).</p> <p><b>El propósito del Primer Programa</b> es contribuir a la implementación del Plan Estratégico de Banobras y el Plan de Desarrollo Nacional mediante las siguientes acciones: (i) la ampliación del numero de GSNs y EPSPs con acceso a financiamiento; (ii) la ampliación y diversificación de la gama de productos en función de las características y necesidades de los diferentes segmentos de mercado; (iii) el financiamiento de operaciones de alta rentabilidad socio-económica identificadas en los planes de desarrollo de los GSNs/EPSP; y (iv) Incremento en número de proyectos estructurados subnacionales con alto retorno económico y social identificados y estructurados</p>						
Matriz de Resultados del Primer Programa Cuadro de Indicadores						
	Línea de Base	Final Año 1	Final Año 2	Final Año 3	Final Año 4	Observaciones
<b>Objetivo específico 1:</b> Ampliar el número de GSNs y EPSPs con acceso a financiamiento.						
<b>Outcome 1:</b>						
Ampliación de la cartera de operaciones con municipios. (Saldo total de la cartera)	MX\$7.999 mn	M\$8.300 mn	M\$8.700 mn	M\$9.200 mn	M\$9.600 mn	El plantear metas específicas de saldo en cartera requiere no sólo de generar nuevos acreditados, sino de mantener los actuales
Número de GSN que han recibido Asistencia Técnica	20	25	30	35	40	Estos indicadores son consistentes con el objetivo de BANOBRAS de ampliar su cartera con municipios en casi el 50% para fines del sexenio actual.
<b>Objetivo específico 2:</b> Ampliar y diversificar la gama de productos en función de las características y necesidades de los diferentes segmentos de mercado.						
<b>Outcome 2:</b>						
Monto de operaciones con fuente de pago propia	MXN \$12,000 mn	MXN \$13,000 mn	MXN \$14,000 mn	MXN \$15,000 mn	MXN \$16,000 mn	Dichas operaciones corresponden a proyectos con EPSPs.
Monto de operaciones con GSN y EPSPs cuya fuente de pago sea distinta a participaciones	MXN \$1,000 mn	MXN \$1,500 mn	MXN \$2,000 mn	MXN \$2,500 mn	MXN \$3,000 mn	El uso de fuentes de pago distintas a las participaciones está asociada al desarrollo de nuevos productos financieros.

**MEXICO. BANOBRAS: LÍNEA CCLIP Y PROGRAMA DE FINANCIAMIENTO DE SUBNACIONALES. (ME-L1017 Y ME-X1002)**

<b>Objetivo específico 3:</b> Financiar operaciones de alta rentabilidad socio-económica identificadas en los planes de desarrollo de los GSNs/EPSP.						
<b>Outcome 3:</b>						
Número de municipios donde se realizan acciones de agua potable y/o saneamiento	100	100	50	100	100	En 2004, el 21% de la población no contaba con acceso a desagüe y el 13% de la población rural no contaba con acceso a agua potable.
Monto de financiamiento en municipios para acciones de agua potable y/o saneamiento	MXN \$500 mn	MXN \$500 mn	MXN \$250 mn	MXN \$500 mn	MXN \$500 mn	
Número de municipios con alto o <b>muy alto</b> grado de marginación donde se realizan acciones de agua y/o saneamiento.	60	60	30	60	60	En 2006, Banobras destinaba el 32% de la cartera a municipios con alto o muy alto grado de marginación (según definición de INEGI).
Monto de financiamiento en municipios con alto o muy alto grado de marginación para acciones de agua potable y/o saneamiento.	MXN \$300 mn	MXN \$300 mn	MXN \$150 mn	MXN \$300mn	MXN \$300mn	

**Primera operación para Crédito Subnacional para Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional (ME-L1017)**

**RESUMEN PLAN DE ADQUISICIONES DEL PROYECTO**

Debido a la naturaleza del **Primera operación para Crédito Subnacional para Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional (ME-L1017)**, no es posible preparar un Plan de Adquisiciones anticipadamente. Los beneficiarios de los subpréstamos 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 subproyecto<sup>1</sup>, salvo los municipios pequeños según la dispensa mencionada en el documento de préstamo. Los planes se presentarán de acuerdo con el Reglamento Operativo del Programa.

---

<sup>1</sup> Contados a partir de la fecha de elegibilidad del subproyecto.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/08

México. ME-X1002. BANOBRAS Línea de Crédito Subnacional  
para Infraestructura, Servicios Públicos y  
Fortalecimiento Institucional

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. 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. (BANOBRAS), como prestatario, para establecer una Línea de Crédito Subnacional para Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional, en adelante denominada “Línea de Crédito”, hasta por la suma de US\$1.200.000.000, con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.
2. Que el establecimiento y utilización de la Línea de Crédito se llevará a cabo de conformidad con: (a) los objetivos y reglamentos de la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión establecidos mediante la Resolución DE-58/03, del 16 de julio de 2003 y su modificación aprobada mediante la Resolución DE-10/07, de 31 de enero de 2007; y (b) las disposiciones específicas establecidas en el documento GN-2246-4.
3. Que los montos autorizados para financiar operaciones individuales con cargo a la Línea de Crédito serán otorgados como préstamos individuales sujetos a los términos y condiciones financieras usualmente aplicables a los financiamientos con recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, que estén en vigencia en el momento en que la operación individual sea aprobada, los cuales deben ser especificados en el resumen ejecutivo de la correspondiente propuesta de préstamo.
4. Que la vigencia del contrato o contratos que el Banco suscriba con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS) para cada operación individual estará condicionada a la vigencia y validez del convenio que establezca la Línea de Crédito.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_)

LEG/SGO/CID/IDBDOCS#1461611  
ME-X1002

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/08

México. Préstamo Individual \_\_\_\_/OC-ME al Banco Nacional de Obras y Servicios  
Públicos, S.N.C. Primera Operación para Crédito Subnacional  
para Infraestructura, Servicios Públicos y  
Fortalecimiento Institucional

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 celebrar el contrato o contratos que sean necesarios con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), como Prestatario, y con los Estados Unidos Mexicanos como Garante, para otorgarle un financiamiento a BANOBRAS para cooperar en la ejecución de la primera operación para crédito subnacional para infraestructura, servicios públicos y fortalecimiento institucional, en el marco de la Línea de Crédito Subnacional para Infraestructura, Servicios Públicos y Fortalecimiento Institucional aprobada mediante Resolución DE-\_\_\_/. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$350.000.000, procedente 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 del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_)

LEG/SGO/CID/IDBDOCS#1461623  
ME-L1017