

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MEXICO

PROGRAMA MULTIFASE DE INVERSIONES Y DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y FINANCIERO A ESTADOS Y MUNICIPIOS FASE II

(ME-0256)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carlos Miranda (RE2/FI2), Jefe de Equipo; Federico Basañes (RE2/FI2); Lynnette Asselin, Luis Suárez, Sergio Urra (COF/CME); Javier Cayo (LEG); Camilo Garzón, Michelle Lemay y Sergio Ardila (RE2/EN2); Robert Daughters (SDS); Claudia Franco (FIN); David Bloomgarden (FOMIN); y Victor Salgado (PRI). Yolanda Galaz (RE2/FI2) asistió en la producción del documento.

INDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS (FORTEM).....	1
A. Antecedentes.....	1
B. La Fase I de FORTEM	1
1. Planes de Inversión.....	3
2. Fortalecimiento institucional y financiero.....	3
C. Cumplimiento de los detonadores para la Fase II.	4
D. Cambios en el contexto desde la aprobación de la Fase I	6
E. Evaluación de la Fase I.....	8
F. Lecciones aprendidas de la ejecución de la primera Fase	10
G. Estrategia del Banco	12
H. Coordinación con otras entidades.....	14
II. EL PROGRAMA	14
A. Objetivos.....	14
B. Costo y financiamiento.....	18
III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	18
A. Prestatario, garante y organismo ejecutor	18
B. Instrumentos normativos para la Fase II.....	18
C. Procedimientos para desembolsos y fondo rotatorio.....	21
D. Adquisiciones de bienes y servicios.....	21
E. Seguimiento del Programa	22
F. Supervisión del Banco.....	23
IV. VIABILIDAD Y RIESGOS.....	24
A. Viabilidad institucional	24
B. Viabilidad técnica y económica.....	24
C. Aspectos ambientales	24
D. Clasificación sobre equidad social y reducción de pobreza	25
E. Beneficios	25

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata
Cartera en ejecución	http://ops.iadb.org/approvals/pdfs/MEsp.pdf
Información disponible en los archivos de RE2/FI2	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=691681
PR-2643	http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getDocument.aspx?DOCNUM=259502
Anexo IV – Anexo Ambiental	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=731260
Manual de Diagnóstico y Buenas Prácticas, Estados	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=731263
Manual de Diagnóstico y Buenas Prácticas, Municipios	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=731265
Manual de Operación	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=731267
Marco Lógico Fase I (ME-0231)	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=731446

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C
BM	Banco Mundial
COF/CME	Representación del Banco en México
COPLADE	Comité de Planificación de Desarrollo Estatal
DOF	Diario Oficial de la Federación
EBP	Estrategia de País del Banco
FORTTEM	Fortalecimiento a Estados y Municipios
GSN	Gobierno Sub Nacional
MDBP	Manual de Diagnóstico y Buenas Prácticas
MIA	Manifestación de Impacto Ambiental
MOP	Manual de Operación del Programa
PAB	Plan de Acción Base
PDMI	Programa de Modernización Institucional
PI	Plan de Inversiones
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SNCF	Sistema Nacional de Coordinación Financiera
TEB	Techo de endeudamiento

RESUMEN DEL PROYECTO
MEXICO
PROGRAMA MULTIFASE DE INVERSIONES Y DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y FINANCIERO A ESTADOS Y MUNICIPIOS
FASE II
(ME-0256)

Términos y Condiciones Financieras ¹				
Prestatario: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)			Plazo de amortización:	Hasta 25 años
Garante: Estados Unidos Mexicanos			Período de Gracia:	4 años
Organismo Ejecutor: Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS)			Desembolso:	4 años
Fuente	Monto	%	Tasa de interés:	Variable
BID (CO) Facilidad Unimonetaria	200.0	100	Comisión de inspección y vigilancia:	0%
Local			Comisión de crédito:	0.25%
Otro Cofinanciamiento				Dólares de la Facilidad Unimonetaria de EE.UU.
Total	200.0	100	Moneda:	
Esquema del Proyecto				
<p>Objetivo del proyecto: Continuar apoyando el proceso de descentralización en México mediante la introducción de mejoras en la capacidad de gestión de los gobiernos sub-nacionales (GSN). En este sentido se continuará apoyando: (i) la introducción de mejores prácticas dirigidas a fortalecer la gestión de los recursos públicos por parte de los GSN; (ii) el fortalecimiento de la situación financiera e institucional de los GSN; y (iii) el financiamiento de proyectos de inversión de alta rentabilidad social y de asistencia técnica que permitan ampliar la capacidad de los GSN de prestar servicios públicos.</p> <p>Condiciones contractuales especiales: Previo al primer desembolso: i) Evidencia de la actualización del Manual de Operación del Programa (MOP) (par.3.4)</p> <p>Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna</p> <p>El proyecto es coherente con la Estrategia de País: Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p> <p>El proyecto califica como: SEQ<input checked="" type="checkbox"/> PTI <input type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> Geográfica <input type="checkbox"/> % de beneficiarios <input type="checkbox"/></p> <p>Fecha Verificación del CESI: 5 de mayo de 2006</p> <p><small>La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(*)</small></p> <p><small>(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.</small></p>				

I. EL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO A ESTADOS Y MUNICIPIOS (FORTEM)

A. Antecedentes

- 1.1 El propósito de este informe es solicitar la aprobación de la Fase II del Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios (FORTEM) aprobado en Diciembre del 2001 (Préstamo 1383/OC-ME). Este Programa, ejecutado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), fue concebido como una operación a ser implementada en tres fases de tres años cada una, con un costo estimado total de US\$2,000 millones. El Banco financiaría US\$1,000 millones de este total; US\$300 millones en las Fases I y II, y US\$400 millones en la Fase III.

B. La Fase I de FORTEM

- 1.2 La Fase I de FORTEM tenía como objetivo apoyar el proceso de descentralización en México¹ mediante la introducción de mejoras en la capacidad de gestión y en la situación financiera de los estados y municipios (gobiernos sub-nacionales o GSN). Específicamente, se buscaba que los GSN introdujeran mejores prácticas para fortalecer la gestión de los recursos públicos; fortalecieran su situación financiera; y tuvieran acceso a financiamiento para proyectos de inversión de alta rentabilidad social y de asistencia técnica que permitan ampliar su capacidad de prestar servicios públicos.
- 1.3 Para la ejecución de la Fase I se elaboró, con la colaboración de una agencia calificadora internacional, un Manual de Diagnóstico y Buenas Prácticas (MDBP) para estados y municipios, que recoge las mejores prácticas en el ámbito internacional al igual que las metodologías específicas para evaluar el nivel de progreso de un GSN con respecto a estas mejores prácticas. Esta herramienta es utilizada para elaborar los diagnósticos financieros e institucionales de los GSN que solicitan participar en el programa. Sobre la base del diagnóstico se realiza un plan de acción básico (PAB) que contiene metas específicas de fortalecimiento y medios de verificación. Un componente obligatorio de este plan de acción es el establecimiento de un sistema de planificación de inversiones.
- 1.4 Paralelamente, BANOBRAS determina el techo de endeudamiento y el monto al cual el GSN podrá acceder bajo la línea de crédito. El GSN prepara un Plan de Inversión (PI) siguiendo los lineamientos del Manual de Operación del Programa (MOP). Luego de que este PI es aprobado por BANOBRAS y el Banco, los recursos de la línea de crédito están disponibles en tres tramos: 50% al firmarse el contrato, 30% una vez cumplidas ciertas condiciones establecidas en el PAB, y 20% una vez que se cumple el resto de las condiciones.

¹ El documento de aprobación del Programa (PR-2643) hace una revisión detallada del proceso de descentralización en México.

- 1.5 A la fecha, se han desembolsado US\$134 millones (o 45% del financiamiento) en cuatro sub-préstamos (dos en el Estado de Jalisco, uno en el Estado de Guanajuato y uno a la municipalidad de Uruapan). El 80% de los recursos están comprometidos y se está preparando un plan de inversiones en el estado de Sinaloa que comprometería el resto de los recursos.
- 1.6 Un elemento clave para la ejecución de la Fase I fue la posibilidad de hacer desembolsos en moneda local. De acuerdo a la Constitución de México, los estados y municipios solamente pueden tomar deuda en pesos y de intermediarios locales, por lo cual el financiamiento internacional, incluyendo el del Banco, tradicionalmente se ha canalizado a través de BANOBRAS. Durante los primeros años de la Fase I, se utilizaba un mecanismo especialmente creado por el Gobierno Federal para cubrir el riesgo cambiario (“Fondo de Apoyo a Estados y Municipios” o FOAEM). El Gobierno, a través de este fondo de compensación, asumía el riesgo cambiario pasándoles el costo financiero a los prestatarios finales. Siguiendo con su política de fortalecer los mecanismos de mercado para operaciones financieras, el Gobierno, decidió descontinuar el uso de este mecanismo en mayo del 2005. A partir de entonces, las operaciones del Banco y de otros organismos multilaterales debían utilizar otras alternativas para proporcionar moneda local a los prestatarios subnacionales. En vista de lo anterior, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y BANOBRAS solicitaron al Banco considerar la posibilidad de proveer financiamiento en moneda local en el marco del préstamo FORTEM en ejecución. En respuesta a esta solicitud, en abril del 2005, el Directorio Ejecutivo del Banco aprobó, como un esquema piloto, la posibilidad de realizar desembolsos del FORTEM en moneda local.
- 1.7 La incapacidad de desembolsar en moneda local causó retrasos considerables en la ejecución de la Fase I y puso al proyecto al borde de ser cancelado. Finalmente, la autorización para hacer desembolsos en moneda local permitió reactivar la ejecución y formalizar un nuevo sub-préstamo (para obras de saneamiento) con el Estado de Jalisco. A la fecha se han realizado tres desembolsos en moneda local a Jalisco, a tasas muy competitivas, por un monto equivalente a aproximadamente US\$60 millones.
- 1.8 Otro elemento importante del diseño de la Fase I fue tener la posibilidad de llegar a un número amplio de GSN con los recursos del Programa. De hecho, uno de los indicadores clave de desempeño del programa es que para el final de la primera Fase, 15 GSN hayan participado del Programa. Varios factores influyeron para que esta meta no se vaya a cumplir. Primero, si bien en 1999 el FORTEM era el único mecanismo apoyando el proceso de descentralización, ya para 2001 la banca comercial ofrecía productos atractivos desde el punto de vista financiero a los GSN. Segundo, los fondos de FORTEM no sólo deben competir con fuentes alternativas de financiamiento en el mercado, sino también con otros programas disponibles para los GSN a través de BANOBRAS. Tercero, al inicio del período de ejecución no existía la posibilidad de que el Banco otorgara financiamiento en moneda local. El mecanismo utilizado para cubrir el riesgo cambiario agregaba

costos adicionales al financiamiento del Banco, restándole competitividad frente a los productos ofrecidos por la banca comercial.² Por último, las condiciones requeridas como parte del Programa hicieron que muchos GSN que habían expresado inicialmente su interés no participaran. Si bien existía conciencia de la importancia de la preparación de un diagnóstico y de un plan de acción base para fortalecer la gestión administrativa, el tiempo de preparación (por lo general de tres a seis meses) y de implementación creaba conflictos con los tiempos políticos de la administración.

1. Planes de Inversión

- 1.9 El estado de Jalisco accedió a dos sub-préstamos como parte de la Fase I. Con la primera intervención de US\$ 44. 5 millones se financió la rehabilitación de la red carretera en las regiones Centro y Ciénega, además de otras obras de infraestructura urbana en las regiones norte y centro del estado. Con la segunda intervención de US\$165 millones se financian las plantas de tratamiento de aguas residuales “Agua Prieta” y el “El Ahogado” en la zona conurbada de Guadalajara, así como otras obras necesarias para aumentar el tratamiento de agua residuales al 100% de la población.
- 1.10 El estado de Guanajuato accedió a un sub-préstamo de US\$24.4 millones, con el cual se financiaron la construcción y modernización de la carretera Silao-San Felipe en el municipio de San Luis; el libramiento sur de la ciudad de Celaya; y los puentes vehiculares Aldama, San Antonio el Chico, Santa Ana del Conde y La Ladrillera.
- 1.11 El Municipio de Urapan accedió a US\$6.2 millones dentro del Programa, con los cuales se financiaron pavimentaciones de calles, colectores sanitarios, ampliaciones viales, y otras obras de infraestructura urbana como la construcción de un mercado artesanal, la reubicación del comercio vía pública en el Centro Histórico, y la señalización de calles de la ciudad.

2. Fortalecimiento institucional y financiero

- 1.12 Con la colaboración de las acciones de fortalecimiento institucional de la Fase I, Jalisco ha fortalecido su sistema de planeación de inversiones y su esquema presupuestario; ha armonizado su sistema contable con las prácticas contables federales; realiza auditorías independientes; hace pública la información sobre su deuda; ha fortalecido sus fuentes de ingresos y mejorado la calidad de su gasto. Por otra parte, el estado ha comenzado la implementación de estas prácticas en los 124 municipios que lo componen. Todas estas acciones han contribuido a mejorar la administración y alcanzar un sólido desempeño financiero. Standard & Poor’s (S&P) ha subido la calificación a Jalisco tres veces desde el comienzo de su

² Durante la Fase I se trabajó con el estado de Michoacán sin llegar a concretar un sub-préstamo. Si bien se contrataron los consultores externos para la preparación del diagnóstico y del plan de acción base, un Banco comercial le ofreció al estado tasas de interés más baja y sin los requerimientos exigidos por el FORTEM.

participación en el FORTEM. Actualmente Jalisco tiene una calificación de MXA+.

- 1.13 En el estado de Guanajuato, las acciones de fortalecimiento se concentraron en mejorar la recaudación y administración de ingresos, en la racionalización de los gastos, en el fortalecimiento del sistema de planificación de inversiones, y en promover la transparencia y la difusión de información. Actualmente Guanajuato cuenta con una calificación de MXAA.
- 1.14 Las acciones de fortalecimiento en el municipio de Uruapan se centraron en apoyar la recaudación, para lo cual el municipio adquirió un sistema de cómputo para el cobro del impuesto predial, realizó campañas publicitarias, e implementó un sistema de pago en bancos. Además se fortaleció al organismo proveedor de agua potable, y se promovieron la transparencia y difusión de información.

C. Cumplimiento de los detonadores para la Fase II.

- 1.15 A continuación se presenta un cuadro que resume el grado de cumplimiento de los detonadores para activar la Fase II.

Metas e Indicadores	Estado
50% de los recursos desembolsados y el 75% de los recursos comprometidos	Sustancialmente cumplida. A la fecha se ha desembolsado el 45% y el resto está en proceso de formalización con el Estado de Jalisco.
En cuanto a los GSN	
Que cuenten con una evaluación crediticia por parte de los calificadores superior a la registrada al momento de su entrada en el Programa	Cumplido. Jalisco, Guanajuato, y Uruapan han mejorado su calificación crediticia desde que entraron a participar en el FORTEM
Que dispongan de una Norma Básica de Planificación de Inversiones que garantice que los proyectos de inversión son evaluados desde la perspectiva financiera, económica y ambiental	Cumplido. Las tres entidades cuentan con sistema de planificación de inversiones y utilizan metodologías de evaluación de proyectos con apoyo y orientación de la División de Evaluación de proyectos de BANOBRAS
Que hayan realizado una mejora significativa del esfuerzo tributario local	Cumplido. Entre 2001 y 2005 la recaudación de ingresos en términos reales aumentó en: (i) 143% para Guanajuato; (ii) 168.3% para Jalisco; (iii) 174.8% para Uruapan (hasta 2003)
Que tengan un sistema integrado de administración financiera en operación, compuesto mínimamente por los módulos de contabilidad, presupuesto, y tesorería	Sustancialmente cumplido. Jalisco y Guanajuato han armonizado su sistema contable con el federal dictaminado por la Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública de la SHCP, y Uruapan cuenta con módulos de contabilidad, presupuesto, y tesorería
Que hayan realizado una adecuada separación entre las funciones de regulación y ejecución de las normativas medio ambientales	Cumplido. Jalisco, Guanajuato y Uruapan han establecido una clara separación de funciones en el marco legal estatal y el proceso de planeación en cumplimiento de la Ley Federal General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente
Que presenten estados financieros auditados anualmente por una entidad externa e independiente, que se publiquen sus estados financieros y que cuenten con un plan de acción para responder a las observaciones y recomendaciones de los	Cumplido. Jalisco, Guanajuato y Uruapan utilizan servicios de auditoría independiente, publican sus estados financieros en medios públicos estatales y cuentan con un plan de acción para responder y atender observaciones y recomendaciones

auditores externos	
Que en una muestra de proyectos elegidos al <i>azar</i> se demuestre que estos cumplieron con criterios sectoriales de viabilidad económica, financiera y ambiental, con criterios de sostenibilidad financiera a largo plazo y con procedimientos en materia de adquisiciones y contrataciones	Cumplido. Todos los proyectos ejecutados fueron evaluados y cumplieron con la normatividad en materia de adquisiciones al igual que su factibilidad económica, financiera y ambiental. Por lo que respecta a criterios sectoriales, las acciones realizadas se apegaron a lo establecido en el MOP.
El cumplimiento de la política de servicios públicos del Banco, para lo cual se revisará la situación del marco regulatorio existente, y la situación de las tarifas a ser cobradas por la entrega de estos servicios	Cumplido. BANOBRAS revisó que en la dictaminación económica y ambiental se cumplieran con las disposiciones del FORTEM establecidas en el MOP
En cuanto a BANOBRAS	
Que haya avanzado en su proceso de fortalecimiento financiero e institucional, en particular en materia de fortalecimiento y separación funcional entre las áreas operativas y formativas	Cumplido. En cumplimiento de los acuerdos contractuales del préstamo 1214/OC-ME, se consolidó una organización con mecanismos que le permitió separar, controlar y vigilar eficazmente el proceso crediticio y contar con instrumentos para identificar, administrar y controlar los riesgos. Se continúa manteniendo una adecuada separación de los procesos y normativamente se controla el cumplimiento de los diferentes requerimientos del proceso crediticio. Ver Organigrama en Banobras .
Que haya reducido sus costos operativos a niveles sostenibles a largo plazo	Cumplido. En los últimos 6 años se han reducido los gastos operativos, incluyendo administración y promoción (41% entre 2000 y 2005). La disminución de los costos operativos, es una prioridad institucional, y su sostenibilidad a futuro se enmarca en la estrategia institucional reflejada en los planes anuales de trabajo institucionales.
Que haya hecho progresos significativos en la implantación de su plan de desarrollo informático y haya puesto en operación un sistema de información gerencial consistente con dicho plan	Cumplido. Ya se han automatizado los sistemas más importantes, a decir: (i) Sistema Integral de Cartera, al 100%; (ii) Sistema de Información Gerencial para apoyar la toma de decisiones a alto nivel; (iii) Sistema de control de gestión del proceso crediticio que produce indicadores del proceso crediticio; y (iv) Sistema de cálculo automático para determinar los límites de endeudamiento total de los acreditados.
Que haya certificado bajo el sistema de ISO 9000, por lo menos el 15% de sus procesos	Cumplido. A excepción del Órgano Interno de Control, lo cual se realizará en junio de 2006, todas las direcciones cuentan con un certificado vigente de cumplimiento de la norma de calidad NMX-CC-9001-IMNC-2000, ISO 9001:2000. Consecuentemente, la mayoría de los procesos (promoción, crédito, finanzas y administración de riesgos) están certificados, consolidando un proceso integral de gestión y mejora de la calidad. Este objetivo se enmarca en la alineación del modelo de calidad de la política establecida por el Gobierno Federal.
Que haya implantado un proyecto piloto de crédito destinado a municipios clasificados en la categoría de marginalidad media a alta de conformidad con criterios de la SEDESOL. De igual manera, se verificará la participación de los GSN de menor desarrollo relativo, con el fin de continuar promoviendo la equidad social	Cumplido. Se ha promocionado la diversificación y ampliación de la cartera para incluir a municipios clasificados en la categoría de marginalidad media a alta. De los 513 municipios atendidos en 2005, 18.8% son de muy baja nivel de marginación, 24.3% de marginación baja, 25.0% de marginación media, 26.0% de marginación alta y 5.8% de marginación muy alta, conforme a los criterios de marginalidad del Consejo Nacional de Población y de la SEDESOL.

- 1.16 En cumplimiento de la cláusula 4.05 (i) del contrato de préstamo 1383/OC-ME para la Fase I y el MOP todos los proyectos incluidos en el Plan de Inversiones de los GSN que han sido financiados con recursos del FORTEM han cumplido con los requisitos ambientales requeridos por el Banco y lo estipulado "en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al ambiente" del Gobierno Mexicano. Lo anterior ha sido verificado en la documentación correspondiente y en las visitas de inspección física de las obras por el especialista en medio ambiente de COF/CME.

D. Cambios en el contexto desde la aprobación de la Fase I

- 1.17 El proceso de fortalecimiento institucional y financiero apoyado por el FORTEM está más avanzado que cuando se aprobó la Fase I del Programa. Hoy en día todos los estados tienen calificación de por lo menos 2 calificadoras de riesgo, y además 82 municipios tienen por lo menos una calificación. Este proceso ha sido incentivado por la regulación a las entidades bancarias por parte de SHCP. Las regulaciones vigentes estipulan que si un GSN no cuenta con dos calificaciones sus operaciones serán penalizadas con requerimientos adicionales de capital. Para los entes calificados, dichos requerimientos varían de acuerdo a la calidad crediticia que se desprende de las calificaciones.
- 1.18 Más allá de los requerimientos de capital, las calificadoras se han constituido en demandantes de información de alta calidad y en elementos fundamentales para el análisis y divulgación de dicha información. Los GSN han tenido que mejorar en consecuencia la calidad y la cantidad de información que revelan a los mercados y al público, permitiendo un control más efectivo de la gestión de los gobernantes. Por ejemplo, S&P, quien asignó su primera calificación en escala nacional a un estado mexicano en el 2000, hoy en día califica a 28 estados, al Distrito Federal y a 49 municipios. De estos, 6 estados y 13 municipios tienen una calificación de por lo menos MXAA-.
- 1.19 Las fuentes de financiamiento existentes para GSN también han cambiado considerablemente desde la aprobación de la Fase I. Desde la mitad de los 90, el Gobierno Federal ha venido introduciendo cambios en el marco legal que regulan el financiamiento a los GSN. Estos cambios han expandido las alternativas de financiamiento disponibles y reducido el papel que juega el Gobierno Federal en estas operaciones. Dichas medidas han resultado en el establecimiento de esquemas para financiar a los GSN basados en mecanismos de mercado que promueven un comportamiento prudente, tanto de parte de las instituciones financieras como de los prestatarios. Estos cambios institucionales en la legislación que regula el sector financiero de México han incentivado la participación de la banca comercial en el financiamiento de los programas y obras públicas de los GSN. Este proceso se ha visto favorecido por los resultados de la estabilización macroeconómica de los últimos años en México, que trajo como consecuencia una disminución considerable de la tasa de interés real.

- 1.20 Algunos ejemplos recientes del financiamiento de la banca comercial para gobiernos locales permiten ilustrar este cambio. Actualmente los bancos BBVA y Bancomer ofrecen una línea de crédito destinada a inversiones productivas a largo plazo dirigida a gobiernos estatales y municipales, así como a sus entidades paraestatales. En Julio del 2005, el grupo financiero Banorte otorgó un crédito estructurado bancario calificado al municipio de Navojoa, Sonora, cuyos recursos se destinaron a reestructurar su deuda pública. En Febrero del 2006, el estado de Guerrero logró reestructurar su deuda (que acumulaba un total de 1,843.6 millones) logrando mejorar los términos y condiciones; ScotiaBank y Dexia fueron los principales financiadores de este esquema. En Febrero de 2006, la institución financiera Banorte comenzó a financiar esquemas de prestación de servicios para permitir la participación directa de la inversión privada en la construcción de obra pública en Oaxaca³. Aun cuando la información disponible es limitada, estos casos muestran una tendencia que seguramente será más vigorosa en los próximos años, lo que introducirá cambios significativos en el mercado del financiamiento disponible para los GSN.
- 1.21 De igual manera, en los años recientes el mercado de valores de México también se ha convertido en una nueva opción de financiamiento para los GSN. En 2001 se realizó la primera emisión por parte del gobierno del estado de Morelos con una operación por 216 millones de pesos, con un plazo de siete años, mientras que el municipio de Aguascalientes tuvo una colocación por 90 millones con plazo de 5 años. En 2002-2003 se registra el mayor impulso a las emisiones, 7 entidades federativas y 6 gobiernos municipales. Hasta 2005, el monto acumulado de las emisiones es cercano a 25 mil millones de pesos (a precios de 2005), o aproximadamente 2,300 millones de dólares. Esa cifra es equivalente a casi 4% del saldo total de la deuda de estados, municipios y del Distrito Federal durante el período 2000-2005. En todos los casos la tasa de interés que pagaron la mayoría de los certificados bursátiles fue superior al TIEE de 28 días. Esto sumado a los gastos de colocación contribuye a que otros GSN no usen todavía este tipo de financiación.
- 1.22 Al momento no hay una tendencia sólida que muestre hacia dónde y a qué velocidad evolucionará el mercado de financiamiento bursátil para gobiernos locales. En el acumulado de las emisiones realizadas entre 2001 y 2005 se observa una heterogeneidad en los plazos de vencimiento, un reducido número de gobiernos participantes y diferencias importantes en las tasas de interés de las colocaciones. Sin embargo, en el mediano plazo y largo plazo el mercado de valores puede transformarse en una fuente competitiva de financiamiento de gobiernos locales.
- 1.23 Por otra parte, las transferencias federales que han complementado los recursos de la descentralización del gasto federal (por la vía del Ramo 33 y otros convenios), así como los recursos propios, han posibilitado ampliar los márgenes de acción de

³La primera co-inversión público-privada es para la edificación de la Ciudad Judicial, en Reyes Mantecón, y la Ciudad Administrativa, en Tlalixtác de Cabrera.

los gobiernos locales, aun cuando ello no implica necesariamente mayor fortaleza o estabilidad de sus finanzas.

E. Evaluación de la Fase I⁴

- 1.24 Como parte del proceso de preparación de la Fase II, se realizó una evaluación externa de la Fase I, a continuación se presentan los resultados principales de dicha evaluación.

1. Competitividad frente a otras fuentes de financiamiento

- 1.25 El FORTEM original atendió las condiciones que prevalecían en el mercado financiero mexicano, caracterizados por las dificultades que tenían los GSN para servir su deuda y financiamiento limitado. En ese contexto FORTEM constituyó un esquema innovador para cumplir con los objetivos de la descentralización. No obstante, los mercados financieros regresaron gradualmente a una mayor solidez, profundidad y liquidez, ofreciendo fuentes alternas de financiamiento al mismo tiempo que las finanzas de los GSN también se fortalecieron. De esta manera la competitividad de los recursos de FORTEM se ha venido diluyendo y es necesario reforzar el diseño del Programa y complementar sus recursos con otros productos del BID y BANOBRAS para mantener el interés de los GSN. La siguiente tabla resume las ventajas, desventajas y recomendaciones identificadas en la evaluación.

Ventajas	Desventajas	Recomendaciones
<ul style="list-style-type: none">• Plazo y período de gracia• Costo real menor que emisión de bonos• Financiamiento global• Asistencia técnica• Apoyo en la evaluación de proyectos• Programación Multianual• Moneda local	<ul style="list-style-type: none">• Comisiones de compromiso• Normas de contratación y licitación• No financiar impuestos• Excesiva normatividad en procesos de ejecución• Condicionabilidad de los desembolsos con los PAB	<ul style="list-style-type: none">• Simplificar trámites en las diferentes etapas• Minimizar y agilizar proceso de elaboración de los PAB• Contribuir al desarrollo de proyectos como parte del fortalecimiento institucional• Facilitar acceso a fondos no reembolsables de asistencia técnica• Apoyar programas de participación público privado• Complementar con otros instrumentos del BID y BANOBRAS• Sensibilizar a los Gobiernos y Congresos Locales sobre las ventajas de FORTEM

2. Efectividad del Programa

- 1.26 Si bien la medición de la efectividad del Programa enfrenta dificultades metodológicas, la evidencia encontrada sugiere que existen factores más importantes que los elementos propios del diseño que influyen sobre la

⁴ “Programa Multifase de Inversiones y Fortalecimiento Institucional y Financiero a Estados y Municipios (FORTEM). Evaluación Fase I. Decide Soluciones Estratégicas, S.C. (abril de 2006)

efectividad del mismo. El grado de “empoderamiento” y compromiso de las autoridades que gestionan los programas, así como su continuidad y su capacidad de institucionalizar las actividades recomendadas en los PAB, son elementos claves para la efectividad del Programa.

- 1.27 En este aspecto, las experiencias de Guanajuato y de Uruapan resultaron menos positivas que la de Jalisco. Este último contaba previamente con una estrategia de desarrollo y tomó a FORTEM como un instrumento para implementarla. Jalisco supo aprovechar la credibilidad del BID para promover la estrategia de fortalecimiento institucional de la Secretaría de Hacienda entre las otras áreas operativas del Gobierno. La continuidad del proceso también resultó fundamental para su éxito. Asimismo, la delegación de BANOBRAS en el estado participó activamente en el seguimiento haciendo uso de diversos instrumentos de esta institución para complementar y fortalecer al programa del FORTEM. Tomando esta experiencia como base, la evaluación recomienda profundizar las actividades de promoción y disseminación de las principales características del Programa para promover el compromiso de los actores involucrados, además de buscar mecanismos que permitan promover la continuidad de las acciones en materia de fortalecimiento institucional que se desarrollan como parte del PAB.

3. Cumplimiento de los programas de acción base (PAB)

- 1.28 El análisis de la documentación sobre los avances en las metas establecidas en los PAB muestra que en general las mismas fueron cumplidas según su diseño. El hecho de que el esquema de desembolso tenga como requisito el cumplimiento del PAB es positivo, en cuanto promueve mejoras en las áreas que son responsables de elaborar los documentos, negociar las acciones y metas que pueden comprometerse en los PAB, así como en la integración de los sistemas de seguimiento que lo anterior implica. Sin embargo, es claro que la maduración de las acciones contenidas en los PAB es necesariamente de largo plazo, ya que en muchas ocasiones se requieren cambios que pueden estar más allá del alcance de las instancias administrativas, por lo que se precisa la intervención de las instancias legislativas para proporcionar profundidad a las innovaciones institucionales.

4. Uso de los recursos

- 1.29 La evaluación verificó la correspondencia entre los proyectos de obras contenidos en los planes de inversión de los GSN acreditados y las áreas elegibles para el financiamiento del Programa. No se observó la inclusión de algún proyecto en los programas de inversión que no corresponda con los usos permitidos en el MOP.

5. Efectividad de los manuales

- 1.30 La elaboración del MDBP ha constituido un buen aporte al desarrollo de instrumentos de medición de la calidad de las estadísticas fiscales de los GSN. Se trata de instrumento con criterios homogéneos para evaluar el desempeño

institucional y financiero de GSN, mediante el establecimiento de estándares y esquemas de monitoreo para constatar los avances en la implementación de medidas de fortalecimiento. La evaluación recomienda actualizar el MDBP en sus diferentes módulos, a partir de los avances registrados en lo relativo a las transferencias y recursos adicionales canalizados a los GSN.

6. Procesos de negociación, contratación y supervisión

- 1.31 Las actividades preparatorias de la documentación solicitada como requisito para optar por recursos del Programa implican un costo considerable, en muchas ocasiones no fácilmente cuantificable, para los potenciales usuarios del crédito; especialmente los municipios de reducida capacidad financiera. La elaboración del diagnóstico financiero e institucional, del PAB y la preparación del PI (con su evaluación socioeconómica de los proyectos) encarecen el costo final del crédito, lo que representa una desventaja frente a la estrategia que está impulsando la banca comercial (línea de crédito simple con desembolso total).

7. Recomendaciones generales

- 1.32 El FORTEM debe ser un catalizador de proyectos mayores, tanto por la vía de complementar los recursos crediticios como, sobre todo, por proveer de los recursos adecuados y la asistencia técnica necesaria para que los GSN se fortalezcan institucionalmente y puedan emprender proyectos de envergadura mayor.
- 1.33 Se debe establecer una estrategia definida para la promoción del FORTEM, en función del mercado y de las necesidades de los GSN, así como de los propósitos de la política de descentralización y de financiamiento a dichos gobiernos.
- 1.34 El FORTEM debe orientarse a dos grupos de GSN, a aquellos: (i) que por su rezago institucional y debilidad en las finanzas públicas no tienen un acceso real al financiamiento comercial; y (ii) que individual o regionalmente pueden beneficiarse por proyectos de inversión productiva y/o social que por su monto requieran el apoyo de una institución de desarrollo como el Banco.

F. Lecciones aprendidas de la ejecución de la primera Fase I

- 1.35 A continuación se detallan una serie de lecciones aprendidas durante la ejecución de la Fase I que complementan las observaciones de la evaluación, y que sirven como base para las modificaciones recomendadas para la Fase II (ver párrafo 2.4).
- 1.36 ***Capacidad institucional y financiera de los GSN.*** Si bien el fortalecimiento de la gestión institucional y financiera brindada a través del FORTEM sigue siendo importante para muchos GSN (típicamente aquellos que no están calificados o que tienen una calificación baja), existe un grupo de GSN que requieren de otro tipo de atención más especializada que está relacionada, por ejemplo, con desarrollar la capacidad de preparar proyectos de inversión complejos, o

mecanismos innovadores de financiamiento como los programas de asociación público privada para la provisión de servicios públicos.

- 1.37 ***Fuentes de financiamiento para los GSN.*** Las condiciones financieras de los recursos del Banco no se comparan tan favorablemente con las condiciones del mercado como lo hacían en el pasado. Esto pone claramente de manifiesto la necesidad de reducir los costos de transacción de trabajar con el FORTEM y de aumentar el valor agregado que se puede ofrecer a los GSN.
- 1.38 ***Diagnósticos y planes de acción básicos.*** Los procesos de elaboración de los diagnósticos financieros e institucionales de los GSN que solicitan participar en el programa, así como el diseño y negociación de los PAB, son lentos y desalientan la participación de algunos beneficiarios potenciales.
- 1.39 ***Planes de Inversión.*** Debe existir dentro del Programa (BANOBRAS-BID) la capacidad técnica para apoyar en el diseño de los planes de inversión de los GSN y para garantizar un análisis riguroso de proyectos complejos.
- 1.40 ***Límites al monto de financiamiento por los GSN.*** Los límites que se establecieron al financiamiento por GSN resultaron imprácticos y artificiales (y por lo tanto debieron eliminarse). En algunos casos, las características de los planes de inversión a ser financiados y los costos en que era necesario incurrir para llevar a cabo las recomendaciones del programa, hacían ineficiente atenerse a los límites que se habían anticipado.
- 1.41 ***Estrategia de diseminación del FORTEM.*** Los esfuerzos de promoción como parte de la Fase I resultaron insuficientes. Los recursos del Programa deben competir con los recursos de otras fuentes y además la efectividad de las medidas propuestas depende en gran parte de la capacidad de asegurar continuidad y compromiso por parte de las autoridades involucradas. Esto requiere de un esfuerzo continuo y sistemático de diseminación, no sólo por parte de BANOBRAS, sino también por parte del Banco.
- 1.42 ***Margen Crediticio.*** La variabilidad del margen crediticio (lending spread) que el Banco cobra a sus prestatarios, de acuerdo a lo establecido en la política de adecuación de capital del Banco (FN-568-3), genera problemas operativos y financieros para BANOBRAS. Debido a dificultades legales, BANOBRAS no puede ajustar las tasas pactadas con los GSN para reflejar los cambios en el margen crediticio del Banco, por lo que una vez pactada la tasa con su prestatario, cualquier cambio debe ser absorbido por BANOBRAS.
- 1.43 ***Comisión de Crédito.*** El pago de comisión de crédito por todo el monto de la línea agrega costos operativos para BANOBRAS que no pueden ser traspasados hasta que exista un acuerdo firmado con un GSN.
- 1.44 ***Auditorías.*** El Programa requiere de diversos mecanismos de revisión que en algunos casos son duplicativos y agregan costos considerables para los

prestarios finales. Tal es el caso de la auditoría operativa y la auditoría financiera requeridas como parte del Programa. Las mismas se superponen a auditorías que se realizan a nivel interno en BANOBRAS (auditorías del órgano interno de control y auditorías realizadas por la Contaduría Mayor de Hacienda). Además, los prestarios de BANOBRAS tienen la obligación de realizar diversas auditorías en cumplimiento de sus propias disposiciones normativas en materia de rendición de cuentas y transparencia, tales como las realizadas y/o requeridas por las contralorías estatales y/o municipales y las que instruyen los congresos locales.

G. Estrategia del Banco

- 1.45 La estrategia del Banco en el sector se enmarca dentro de la Estrategia del Banco para México (EPB) para el período 2002-2006. En efecto, esta estrategia, que fue aprobada por el Directorio Ejecutivo el 27 de marzo de 2002, propone focalizar las operaciones del Banco en cuatro vectores prioritarios: (i) modernización del sector social y reducción de la pobreza; (ii) integración; (iii) modernización del estado, descentralización y desarrollo subnacional; y (iv) mejoramiento de la productividad del sector privado. Dentro del vector estratégico de modernización del estado, el fortalecimiento de capacidad de los gobiernos subnacionales es un requisito básico no sólo a los efectos de preservar la estabilidad macroeconómica y política de sus ámbitos de influencia y del país, sino también para lograr avances significativos en otros importantes desafíos de desarrollo como son mejorar la provisión de servicios sociales básicos. En este contexto, caracterizado por un creciente rol de los GSN en el manejo de recursos presupuestarios y en la provisión de servicios públicos básicos, es previsible que el accionar del Banco a nivel de GSN cobre creciente importancia en el futuro.
- 1.46 La Fase II continuará atendiendo la demanda de los GSN utilizando a BANOBRAS como el socio principal en este proceso y construyendo sobre las lecciones de la Fase I. El Banco tendrá un rol más activo en la difusión de los beneficios y bondades del Programa, y apoyará a BANOBRAS y a los GSN en el proceso de diagnóstico institucional y financiero, y de preparación de los PI. Dado la competencia que los recursos del programa enfrentan, se pondrá especial énfasis en reducir costos de transacción y en coordinar las intervenciones de FORTEM con otros instrumentos del Banco y BANOBRAS para aumentar el valor agregado de nuestra intervención.
- 1.47 Para aquellos GSN menos desarrollados, y que por consiguiente tienen más beneficios potenciales de un fortalecimiento institucional y financiero como el que se viene apoyando con la Fase I, se continuará utilizando la misma metodología de condicionar el acceso a los recursos de inversión a la adopción de buenas prácticas de gestión financiera e institucional. Sin embargo, esos requisitos se eliminarán para aquellos GSN que ya han avanzado en estos temas. En estos casos, la Fase II pondrá énfasis en proveer asistencia técnica y financiamiento para desarrollar proyectos de inversión económicamente rentables que permitan ampliar la capacidad de prestar servicios públicos. La nueva fase de FORTEM

buscará de esta manera aumentar el valor agregado que se ofrece a través de la canalización de recursos hacia aquellas áreas donde puede haber un mayor impacto potencial de nuestra intervención.

- 1.48 Un área con la cual se espera potenciar el impacto de las actividades de la Fase II es la de asociaciones públicas privadas. El Gobierno Federal viene impulsando diferentes fórmulas de participación público privada, denominados “proyectos para prestación de servicios” (PPS), que permiten apalancar los recursos destinados a inversión en servicios públicos. De esta manera, se pretende contribuir a acelerar el crecimiento de la economía y hacer un mejor uso de los recursos públicos. Estos esquemas permiten reducir el déficit en infraestructura pública, establecer una relación con el sector privado basada en la transparencia y un manejo adecuado de los riesgos inherentes de un proyecto, ofrecer servicios públicos con mayor eficiencia y calidad, y mejorar el manejo de los recursos públicos.
- 1.49 Hacia finales de 2005 se adjudicaron los primeros proyectos, y hoy en día existen mas de 20 posibles PPS por un monto aproximado de NP\$24,000 millones que el Gobierno Federal está considerando. A medida que hay más experiencia con este tipo de proyectos, comienza a haber un interés grande por implementar este tipo de esquemas a nivel estadual y municipal. Sin embargo, los requerimientos desde el punto de vista institucional, legal y financiero para llevar a cabo exitosamente este tipo de proyectos son importantes. Un esquema exitoso requiere de un marco legal e institucional apropiado, que otorgue transparencia y confianza a los inversores privados; capacidad para identificar proyectos susceptibles de ser llevados a cabo por este tipo de esquemas; capacidad para diseñar el proyecto de forma tal que los riesgos se asignen en forma eficiente; y capacidad para manejar y administrar los contratos de servicios con el sector privado.
- 1.50 Como parte de las acciones complementarias al FORTEM, se está trabajando con el FOMIN para definir un programa de asistencia técnica, dentro del clúster de “Apoyo a la competitividad a través de las asociaciones públicos privadas”. Algunas de las actividades que se esperan apoyar como parte de este programa incluyen la elaboración de un marco para la prestación de servicios de asociación público privado a nivel subnacional, que sea consistente con el marco que se está implementando en el ámbito federal y que pueda usarse como modelo para los GSN; disseminación del esquema entre los GSN; diseño y establecimiento del esquema regulatorio en los GSN que participen del programa; asistencia técnica y entrenamiento para las unidades de los GSN encargadas del esquema; y la preparación de contratos específicos para la provisión de servicios.
- 1.51 Eventualmente, los GSN que se benefician de este programa y puedan implementar un esquema de participación público privado para la provisión de servicios podrían aplicar para recibir financiamiento por parte de FORTEM para los compromisos que asuma el GSN. De la misma manera, se está contemplando la posibilidad de crear una línea condicional de financiamiento para que el Banco, a través del Departamento del Sector Privado, cofinancie con BANOBRAS a

empresas privadas que resulte adjudicatarias de estos programas de asociación pública privada.

H. Coordinación con otras entidades

- 1.52 Considerando que el Banco Mundial también está ejecutando algunos programas para apoyar el proceso de descentralización en México se mantienen frecuentes reuniones con esa entidad, con el fin de evitar duplicaciones y colaborar y complementar actividades, especialmente si se trata de actividades en los mismos estados. También se ha avanzado en la coordinación con USAID y el Trade Development Association (TDA) de EE.UU. Esta última entidad ha financiado la preparación de algunos diagnósticos y PAB.
- 1.53 El Fondo Especial Japonés (JSF) ha contribuido con recursos para implementar un programa de nuevos mecanismos innovadores de financiamiento para municipios pequeños y medianos (ATN/JF-9548-ME). Con este financiamiento, se espera apoyar a 8 municipios en el Estado de Quintana Roo para diseñar, implementar y poner en el mercado un bono, con el fin de generar recursos para financiar obras de infraestructura. Dependiendo de los resultados, esta experiencia piloto se podría expandir a otros GSN interesados en México.
- 1.54 El Fondo General de Cooperación de España (FGCE) también ha proporcionado recursos (ATN/FG-9064-ME) para apoyar acciones que mejoren la cooperación intergubernamental entre el Estado de Jalisco y sus municipios, promoviendo un mejor desempeño institucional y financiero de los gobiernos municipales.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general es continuar apoyando el proceso de descentralización en México mediante la introducción de mejoras en la capacidad de gestión de los GSN. En este sentido se continuará apoyando: (i) la introducción de mejores prácticas dirigidas a fortalecer la gestión de los recursos públicos por parte de los GSN; (ii) el fortalecimiento de la situación financiera e institucional de los GSN; y (iii) el financiamiento de proyectos de inversión de alta rentabilidad social y de asistencia técnica que permitan ampliar la capacidad de los GSN de prestar servicios públicos.

B. Descripción

- 2.2 Al igual que en la Fase I, el Programa ha sido estructurado como una línea de crédito que será administrada por BANOBRAS, y que buscará incentivar a los GSN a adoptar una serie de buenas prácticas en su gestión institucional y financiera. En la medida que estos logren las metas acordadas, los GSN tendrán acceso a los recursos de la Fase II para financiar asistencia técnica destinada a su fortalecimiento y los planes de inversión. Los recursos estarán disponibles para los GSN en tres tramos, de acuerdo al nivel de avance en el cumplimiento de sus PAB. Se continuará utilizando el MDPB y el MOP como los documentos básicos y se continuará observando el cumplimiento de los criterios sectoriales de viabilidad económica, financiera y ambiental, de sostenibilidad de las inversiones, y la política de servicios públicos del Banco.
- 2.3 A la fecha se han recibido expresiones de interés por participar en la Fase II del Programa de los estados de Jalisco, para fortalecimiento institucional e inversiones agua potable por aproximadamente US\$60 millones; de Sinaloa, para fortalecimiento institucional y manejo costero sostenible por un monto aproximado de US\$115 millones; y de Hidalgo, para un programa de fortalecimiento institucional y financiero por un monto de aproximadamente US\$8 millones que culminaría con la preparación de un Plan de Inversión para su financiamiento en 2007.

C. Cambios para la Fase II

- 2.4 Los cambios propuestos para la Fase II se basan en las lecciones aprendidas durante la ejecución y el trabajo de evaluación de la Fase I (ver p. 1.35), y tienen como objetivo adaptar el programa a la realidad de los GSN en el presente, y a aumentar la flexibilidad y relevancia de nuestra intervención.
- 2.5 ***Esquema de ejecución dentro del Banco.*** Dada la importancia del Programa FORTEM como el instrumento principal del Banco para trabajar con GSN en México, y dadas las necesidades de contar con: i) un esfuerzo continuo y sistemático de disseminación; ii) capacidad técnica para apoyar en el diseño de los planes de inversión de los GSN; iii) capacidad para garantizar un análisis riguroso de proyectos complejos; iv) la capacidad de proponer ajustes al diseño de la operación en forma oportuna a medida que se avanza en el proceso de ejecución; la oficina en México contará con el apoyo de un equipo de proyecto multidisciplinario (EP) que será responsable por interactuar con BANOBRAS en todos los aspectos del Programa: promoción, disseminación, generación de proyectos, apoyo para la elaboración de diagnósticos, preparación y negociación de PAB, preparación de planes de inversión, revisión técnica de planes de inversión antes de ser aprobados, y desembolsos. Parte de las responsabilidades del EP será asegurarse que los proyectos de inversión con riesgos significativos, tales como reasentamiento involuntario o impactos sobre áreas naturales críticas, cumplen con la normativa del Banco y son supervisados correctamente. Este

equipo tendrá metas específicas y cuantificables en: aprobaciones de sub-préstamos, desembolsos, incorporación de nuevos clientes, y calidad de la cartera.

- 2.6 **Planes de acción básica.** Parte de las responsabilidades del equipo del EP será asegurarse que los diagnósticos financieros e institucionales, así como el PAB, se realicen en no más de un mes luego de la solicitud formal del GSN.
- 2.7 **Financiamiento en moneda local.** Durante la Fase I se adquirió una experiencia muy relevante en los mecanismos que el Banco pueda utilizar para acceder a estos recursos, así como en la dinámica para la autorización y procesamiento de los desembolsos. Para la Fase II, se espera seguir teniendo la posibilidad de realizar desembolsos en moneda local de acuerdo al nuevo “Marco operativo para la concesión de préstamos en moneda local” (documento GN-2365-2). En este caso, el Banco intentará proveer la financiación requerida hasta por el plazo del préstamo original. Sin embargo, existe la posibilidad de que esto no fuese factible. Por ello, y con el fin de expandir las posibilidades de financiamiento en moneda local para BANOBRAS, las conversiones de desembolsos en moneda local se sujetarán a dos condiciones financieras adicionales:
- **Calendario de amortización.-** Las conversiones tendrían la flexibilidad de fijar los términos y el calendario de amortización, en relación con el plazo de vencimiento final y la vida promedio ponderada (VPP) relacionados con las mismas. Al respecto:
 - Sería posible realizar dichas modificaciones en cada desembolso. Con ello, cada desembolso podría tener una estructura de amortización diferente al plazo de vencimiento final y VPP del contrato original;
 - Dicha flexibilidad se vería limitada por la restricción de que la vida promedio ponderada y el plazo final de los períodos de amortización modificados de los desembolsos, en su conjunto, no excediesen los del correspondiente contrato original. Con estas restricciones, las estructuras de amortización podrían ser de tipo “un sólo pago al vencimiento” (*bullet*), con plazos de vencimiento más cortos y/o extensiones del período de gracia;
 - El diseño de las estructuras de amortización modificadas se realizaría de común acuerdo entre el Prestatario y el Banco.
 - **Precio basado en costos efectivos de financiamiento.-** En los casos en los que el calendario de amortización hiciese posible calzar totalmente las amortizaciones con los correspondientes fondeos: (i) sería posible un *pass-through* de los costos de fondeo del Banco al Prestatario; (ii) la tasa activa de las correspondientes conversiones reflejaría dichos costos de fondeo del Banco más el correspondiente margen vigente para préstamos del Capital Ordinario; y (iii) no se aplicarían los costos de refinanciación previstos en la FML.

- 2.8 ***Monto de financiamiento por GSN.*** El monto de financiamiento por GSN se determinará teniendo en cuenta los límites de endeudamiento para cada GSN determinados por BANOBRAS, las características del plan de inversión a ser financiados, el tipo de recomendaciones que sea necesario implementar como parte del PAB, y las previsiones de demanda por financiamiento de otros GSN.
- 2.9 ***Trabajo con los GSN más desarrollados.*** Para estos casos la Fase II pondrá énfasis en proveer asistencia técnica y financiamiento para desarrollar proyectos de inversión económicamente rentables que permitan ampliar la capacidad de prestar servicios públicos, y no en acciones generales tendientes a fortalecer la gestión de los recursos públicos y la situación financiera. Para esto, se espera complementar los recursos de FORTEM, en la medida que sea necesario, con los recursos del InfraFund recientemente aprobado por el Directorio Ejecutivo.
- 2.10 ***Reducción de costos de transacción.*** Se eliminará el requerimiento de elaborar un diagnóstico institucional y financiero y un PAB para aquellos GSN que tengan una calificación crediticia de al menos “MX AA-” de dos calificadoras de riesgo de alto prestigio internacional.⁵ El establecimiento de un sistema de planificación de inversiones que garantice que los proyectos son evaluados desde la perspectiva técnica, financiera, ambiental, y socio-económica, en el caso de que el mismo no exista, seguirá siendo un requisito obligatorio para acceder a los recursos del Programa. Al igual que en los otros casos, BANOBRAS determinará el techo de endeudamiento y el monto al cual el GSN podrá acceder bajo la línea de crédito. El GSN preparará el PI de acuerdo a los lineamientos del MOP y con proyectos que deberán cumplir con las políticas del Banco.
- 2.11 ***Matriz de Financiamiento***⁶. El Banco podrá, por solicitud del GSN, financiar hasta 100% de los costos de los planes de inversión a ser financiados.
- 2.12 ***Financiamiento de Costos Recurrentes.*** El Banco podrá financiar gastos recurrentes sobre la base de proyectos específicos y a solicitud del prestatario.
- 2.13 ***Financiamiento de Impuestos y Tasas.*** A solicitud del prestatario, el financiamiento del Banco podrá cubrir impuestos y tasas asociadas que representen un mayor costo en la adquisición de bienes y servicios, siempre y cuando los montos de dichos impuestos y tasas sean razonables para el Banco.

⁵ AA es la segunda categoría en el ranking que utilizan las calificadoras. Para el caso de Standard & Poors' las mismas varían entre MXAAA y MXD. Standard & Poors' califica gobiernos regionales y locales en más de 34 países. En todos los casos se utiliza la misma metodología de análisis enfocándose en una serie de factores económicos (incluyendo datos demográficos, estructura económica, perspectivas de crecimiento); sistemas administrativos y legitimidad institucional (incluyendo la estructura intergubernamental, estabilidad política, y sistemas de administración y políticas públicas); flexibilidad fiscal y desempeño financiero (que comprende fuentes de ingreso y flexibilidad en las tendencias de gasto, desempeño presupuestal y requerimientos financieros); y posición financiera (incluyendo liquidez, niveles de endeudamiento y pasivos fuera del balance o contingentes).

⁶ De acuerdo a la nueva política de elegibilidad de Gastos del Banco (GN-2331-1), y a los Parámetros Financieros para Elegibilidad de Gastos aprobados para México. Lo mismo aplica para los párrafos 2.13 y 2.14.

D. Costo y financiamiento

- 2.14 El Cuadro II-1 presenta las estimaciones del costo total del proyecto y el financiamiento propuesto para la Fase II por cuatro años.

Cuadro II-1 Costo y financiamiento (millones de US dólares)	
Categorías	FASE II
	BID
1. Línea de crédito	200
2. Costos financieros	0
Total	200

- 2.15 Los plazos y condiciones del préstamo se detallan en el cuadro que se adjunta.

Cuadro II-2 Condiciones del préstamo	
Fuente de financiamiento	Capital Ordinario
Moneda	Facilidad Unimonetaria
Período de amortización	Hasta 25 años
Período de gracia	4 años
Período de desembolso	4 años
Tasa de interés	Variable
Comisión de Crédito	0,25%

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario y el ejecutor será el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRA), quien actúa como agente financiero del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. El garante será los Estados Unidos Mexicanos.

B. Instrumentos normativos para la Fase II

- 3.2 Basado en la experiencia de la Fase I en ejecución se ha acordado continuar utilizando una serie de instrumentos normativos que a continuación se detallan.

1. Manual de Diagnóstico y Buenas Prácticas (MDBP)

- 3.3 Para la ejecución de la Fase II se continuará utilizando el MDBP para realizar el diagnóstico financiero e institucional. El mismo se encuentra en un proceso de actualización de acuerdo a las recomendaciones de la evaluación de la Fase I.

2. Manual de Operación del Programa (MOP)

- 3.4 El MOP utilizado durante la Fase I continuará siendo el instrumento más importante para verificar el cumplimiento con los requisitos del Banco. El mismo será enmendado para reflejar los cambios descritos en la Sección “II. C.

Cambios para la Fase II” de este documento. Será condición previa al primer desembolso de la Fase II, el contar con evidencia de su actualización.

3. Plan de Acción Base (PAB)

- 3.5 Al igual que en la Fase I, se elaborará una propuesta de PAB sobre la base del diagnóstico y del MDBP que deberá incluir: (i) los objetivos específicos de fortalecimiento en las áreas financiera, institucional y gestión de servicios; (ii) las actividades recomendadas para alcanzar estos objetivos; (iii) las fechas a las que el GSN se compromete para alcanzar las metas acordadas; (iv) los indicadores y sus metas para cada desembolso; y (v) los medios de verificación de cumplimiento de resultados. Las áreas de fortalecimiento financiero e institucional que se incorporen en los PAB se definirán caso por caso de acuerdo a las necesidades y capacidad de ejecución del GSN, utilizando para ello los resultados del diagnóstico para cada uno de los sub-módulos contenidos en el MDBP y el nivel de progreso esperado con respecto al indicador de referencia para cada sub-módulo. La única área de aplicación obligatoria por todos los GSN será el establecimiento de un Sistema de Planificación de Inversiones.
- 3.6 Paralelamente a la elaboración del PAB, BANOBRAS determinará: (i) el techo de endeudamiento del GSN solicitante; (ii) el monto al cual podría acceder bajo la línea de crédito; y (iii) las condiciones crediticias.
- 3.7 Sobre la base de la propuesta del PAB, BANOBRAS negociará con el GSN correspondiente para determinar los: (i) módulos que representan las reformas institucionales y financieras de mayor importancia para el GSN; (ii) indicadores de cumplimiento y las metas esperadas; (iii) los medios de verificación; (iv) montos y condiciones crediticias; (v) indicadores de cumplimiento a usarse para acceder a los recursos de la línea de crédito; (v) instrumentos de seguimiento y control. Finalizada la negociación, BANOBRAS elaborará el informe final del PAB, el cual será enviado al Banco para su no objeción.
- 3.8 Se eliminará el requisito de elaborar un diagnóstico institucional y financiero y un PAB para aquellos GSN que tengan una calificación crediticia de al menos “MX AA-” o su equivalente de dos calificadoras de riesgo internacional reconocidas como tales por la normatividad aplicable en México. Los desembolsos se realizarán contra solicitud de BANOBRAS acompañada de su respectivo dictamen. El establecimiento de un sistema de planificación de inversiones que garantice que los proyectos son evaluados desde la perspectiva técnica, financiera, ambiental, y socio-económica, en el caso de que el mismo no exista, seguirá siendo un requisito obligatorio para acceder al total de los recursos del Programa. Para el desembolso del 10% final, los GSN deberán presentar evidencia a satisfacción de BANOBRAS de que cuentan con un sistema de planificación de inversiones que garantice una evaluación de los proyectos desde la perspectiva técnica, financiera, ambiental y socio-económica. Al igual que en los otros casos, BANOBRAS determinará los montos y las condiciones crediticias bajo las cuales el GSN podrá acceder bajo la línea de crédito. El GSN

preparará el PI de acuerdo a los lineamientos del MOP y con proyectos que deberán cumplir con las políticas del Banco.

4. Plan de Inversiones (PI)

- 3.9 Al igual que en la Fase I, una vez conocido el monto al cual tendrá acceso bajo la línea de crédito, el GSN presentará a BANOBRAS un Plan de Inversiones (PI) del que se identificará la lista de proyectos elegibles para financiamiento según los criterios y requisitos establecidos en el MOP. El PI deberá contar con los estudios correspondientes que justifican la inclusión de los proyectos en dicho plan. Los estudios analizarán la viabilidad de los proyectos desde el punto de vista técnico, financiero, ambiental y socio-económico de acuerdo al MOP. Una vez que BANOBRAS apruebe el PI, deberá enviarlo al Banco para su no objeción.

5. Formalización y Normas de Acceso a la Línea de Crédito

- 3.10 Los acuerdos sobre el PAB y el acceso a la línea de crédito para financiar el PI se formalizarán mediante un contrato de préstamo entre BANOBRAS y el GSN interesado, el cual incluirá, entre otros documentos: (i) el PAB; (ii) el PI aprobado; y (iii) un Plan de Adquisiciones. Los recursos de la línea de crédito estarían disponibles en tres tramos según el esquema siguiente: i) al firmarse un contrato con BANOBRAS el GSN participante tendrá acceso al 50% de la línea de crédito y se podrá utilizar en asistencia técnica para la ejecución del PAB, y/o financiar las inversiones del GSN identificadas dentro de su PI; ii) una vez logrado el cumplimiento de las primeras condiciones establecidas en el PAB, el GSN accederá a un segundo desembolso del 30% de la línea de crédito para financiar su PI o el remanente no financiado del plan de fortalecimiento; iii) una vez que se logre alcanzar el cumplimiento del resto de las condiciones establecidas en el PAB, el GSN tendrá acceso al remanente de sus recursos. Para el caso de los GSN que no requieran PAB, los recursos de la línea estarán disponibles a la firma del contrato.
- 3.11 El mecanismo de desembolsos y de verificación de gastos que utilizará BANOBRAS con cada GSN se detalla en el MOP y quedará consignado en el respectivo contrato de sub-préstamo entre BANOBRAS y el GSN.

6. Revisión de Procesos y Evaluación

- 3.12 Todos los temas anteriormente referidos serán objeto de revisiones periódicas para verificar conjuntamente entre BANOBRAS y el Banco el cumplimiento de sus objetivos y alcance. Este ejercicio serviría para ajustar, cuando sea pertinente y necesario, los diferentes mecanismos utilizados con el fin de poder atender las necesidades de los GSN de manera eficiente. Para medir el impacto de la Fase II, se utilizará el Marco Lógico que fue diseñado para el Programa (documento PR-2643).

C. Procedimientos para desembolsos y fondo rotatorio

- 3.13 BANOBRAS, como ejecutor de la Fase II, presentará a la Representación del Banco en México (COF/ME) la solicitud de desembolsos, acompañada del detalle de pagos de acuerdo a las especificaciones acordadas con el Banco, y el control de desembolsos y aportes locales, quedando toda la correspondiente documentación original de soporte de los desembolsos en poder de las oficinas estatales del ejecutor.
- 3.14 BANOBRAS deberá asegurarse que las solicitudes de desembolso estén debidamente sustentadas en las evidencias que normalmente se requieren y han sido acordadas con el Banco. De igual manera, BANOBRAS y los GSN participantes deberán mantener la documentación de sustento (contratos, órdenes, facturas, recibos, comprobantes de pago, certificados de proveedores, certificados de origen u otros documentos) adecuadamente archivada y disponible para ser revisada por los funcionarios autorizados del Banco y auditores externos.
- 3.15 COF/CME, en sus visitas de inspección, comprobará por muestreo que el ejecutor dispone en sus archivos de la documentación de apoyo de las solicitudes de desembolsos, y que los recursos han sido utilizados en la forma señalada en el contrato de préstamo.
- 3.16 Los desembolsos para la constitución y reposiciones del fondo rotatorio de hasta el 5% del préstamo seguirán las normas y disposiciones vigentes del Banco. La reposición de este fondo se realizará cada vez que lo solicite BANOBRAS, y se justificará sobre la base de la información presentada en el detalle de pagos.
- 3.17 El calendario preliminar de desembolsos para la Fase II (Cuadro III-I) es compatible con la capacidad de ejecución y la disponibilidad de los recursos locales de contrapartida.

Cuadro III-1 Calendario preliminar de desembolsos (millones de US dólares)					
Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
BID/OC	50	50	50	50	200
Total	50	50	50	50	200
%	25	25	25	25	100

D. Adquisiciones de bienes y servicios

- 3.18 Se aplicarán las políticas y procedimientos del Banco en la adquisición de bienes, servicios y obras, los cuales serán subcontratados en su totalidad. Cuando el valor estimado de los bienes o servicios relacionados sea igual o menor a US\$500.000, y el de obras sea igual o superior a US\$10 millones, el método de adquisición a emplearse será el de licitación pública internacional. Las licitaciones por montos inferiores a estos límites procederán de acuerdo con la legislación nacional en la medida en que no se contravengan los principios del Banco en la materia. Se empleará el método de licitación o concurso público

internacional para la contratación de servicios de consultoría, cuyo monto estimado sea igual o superior a US\$200,000. Es importante destacar que en México ya existen documentos estandarizados de adquisiciones que cuentan con la anuencia de la Secretaría de la Función Pública y del BM, lo cual facilitará la aplicación de las políticas y procedimientos del Banco en esta área.

- 3.19 BANOBRAS llevará a cabo una revisión ex-ante de los procesos de contratación de bienes, obras y servicios de consultoría que realizarían los GSN. Para estos efectos, BANOBRAS ha presentado, a satisfacción del Banco, evidencia de que cuenta con un sistema de adquisiciones y el personal necesario para realizar esta labor. Finalmente, se ha acordado con COF/CME que todos los controles y verificaciones por parte del BID se harán por muestreo y “ex post” cuando estén por debajo de los montos límites para licitaciones internacionales.

E. Seguimiento del Programa

- 3.20 Considerando las características multifase del programa, las actividades de seguimiento y evaluación serán continuas con el propósito de validar y verificar la efectividad de los mecanismos propuestos para apoyar a los GSN en sus esfuerzos de mejorar su situación financiera e institucional.
- 3.21 El Banco dará su no-objeción a: (i) los Diagnósticos Institucionales y Financieros; (ii) los PAB para los GSN; y (iii) los planes de inversión. El MOP detallará el porcentaje y monto de las inversiones en un sector determinado. Pasadas las primeras revisiones, el Banco y BANOBRAS podrán acordar un mecanismo de revisión diferente. El Banco pondrá énfasis especial en constatar que los proyectos de inversión con riesgos significativos, tales como reasentamiento involuntario o impactos sobre áreas naturales críticas, cumplen con la normativa del Banco y son supervisados correctamente.
- 3.22 Además de los informes de progreso semestrales que deberá presentar BANOBRAS, se realizarán reuniones anuales de revisión con el Banco en las cuales se revisarán, entre otros aspectos: (i) operaciones aprobadas y comprometidas; (ii) progreso en el cumplimiento de los PAB y desembolsos; (iii) análisis de las inversiones financiadas por GSN; y (iv) temas de interés para el funcionamiento del Programa.
- 3.23 Como ya ha sido práctica para las fases previas del FORTEM, se contratarán a consultores externos para realizar una evaluación de la Fase II cuando se haya comprometido al menos el 75% de los recursos de financiamiento y se hayan desembolsado alrededor del 50% de dichos recursos. La evaluación deberá analizar los indicadores/detonadores establecidos en el párrafo 3.25. Los resultados de esta evaluación servirán de base para preparar la solicitud al Directorio de la Fase III. También se realizará una auditoría anual financiera del Programa por una firma de consultores aceptable al Banco.

F. Supervisión del Banco

- 3.24 El Equipo de Proyecto se encargará de supervisar el desempeño del Programa. Se ha acordado realizar reuniones de seguimiento y supervisión trimestrales para seguir la ejecución global de cada una de las actividades contempladas en el programa.

G. Activación de la Fase III

- 3.25 De acuerdo a las guías operativas para programas multi-fase, para poder presentar la Fase III a consideración del Directorio del Banco, se deberá haber desembolsado el 50% de los recursos de la Fase II, comprometido el 75%, y haber cumplido con las metas e indicadores detallados a continuación:

- a. En relación a los GSN, que:
 - i. Cuenten con una evaluación crediticia por parte de los calificadores de riesgo igual o superior a la registrada en su entrada en el Programa;
 - ii. Dispongan de una Norma Básica de Planificación de Inversiones que garantice que los proyectos de inversión son evaluados desde la perspectiva financiera, económica y medio ambiental;
 - iii. Tengan un sistema integrado de administración financiera operando, incluyendo los módulos de contabilidad, presupuesto, tesorería, y control interno;
 - iv. Hayan realizado una adecuada separación entre las funciones de regulación y ejecución de las normativas medio ambientales; y
 - v. Que presenten estados financieros auditados anualmente por una entidad externa e independiente y que se publiquen estos estados financieros.
- b. En cuanto a BANOBRAS que continúe:
 - i. Avanzando en su proceso de fortalecimiento financiero e institucional;
 - ii. Haciendo progresos significativos en la implantación de su plan de desarrollo informático;
 - iii. Continúe certificando sus procesos bajo el sistema de ISO
 - iv. Que se reporte la experiencia con la implementación de las salvaguardias ambientales en los proyectos de inversión de la Fase II.
 - v. Que se reporte la metodología utilizada para calcular el margen de intermediación de BANOBRAS y su evolución, la cual se espera sea decreciente.

- 3.26 La Fase III continuará manteniendo las principales líneas de la Fase II y serviría para realizar los cambios necesarios para ajustar, mejorar y consolidar los nuevos criterios, mecanismos y productos, permitiendo continuar con los ajustes y expandir la cobertura del FORTEM.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

- 4.1 BANOBRAS ha sido ejecutor de varias operaciones financiadas con recursos del Banco, incluyendo las directamente relacionadas con el FORTEM (préstamos 1213/OC-ME, 1214/OC-ME; y 1383/OC-ME, Fase I), y cuenta con el personal técnico idóneo para la ejecución de la Fase II propuesta.
- 4.2 Desde la realización del Programa de Modernización Institucional en BANOBRAS durante el primer FORTEM (préstamo 1214/OC-ME) la institución ha continuado fortaleciéndose. Se ha continuado implementando un plan de reforma y modernización que ha incluido focalización de sus actividades en promover la participación privada en la inversión y financiamiento en proyectos de infraestructura promoviendo y financiando al mismo tiempo la modernización y el fortalecimiento institucional de los GSN.

B. Viabilidad técnica y económica

- 4.3 El uso de los elementos normativos del Programa (MDBP, PAB, MOP y los PI) promoverán la viabilidad técnica y económica de los proyectos a ser financiados con recursos del Programa.

C. Aspectos ambientales

- 4.4 Considerando la posibilidad que dentro del Plan de Inversiones (PI) se pueda financiar cualquier tipo de obra de infraestructura, en 32 estados y 2,5000 municipios, las causas de posibles impactos ambientales, positivos y negativos, son muy amplias. Al igual que en la Fase I, se continuará aplicando la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** del Gobierno Mexicano. Dicha ley estipula, en su Capítulo 11, que la "La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias previstas en esta ley y en otros ordenamientos legales". Toda actividad incluida en el PI de un GSN deberá contar con una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) para ser considerada elegible de financiamiento dentro del FORTEM.
- 4.5 Cabe destacar que el MDBP incluye apartados específicos sobre la variable ambiental. El Banco revisará la inclusión de la gestión ambiental y de recursos naturales en la preparación del PAB. De igual manera, la variable ambiental es un

elemento esencial en la preparación del PI (el cual requiere la aprobación del Banco) de un GSN y debe reflejarse en el contrato a ser firmado con BANOBRAS. El EP del Banco cerciorará que los proyectos de inversión con riesgos significativos, tales como reasentamiento involuntario o impactos sobre áreas naturales críticas, cumplen con la normativa del Banco y son supervisados correctamente. El Anexo IV detalla cómo se realizarán las actividades de evaluación, control y supervisión de los temas ambientales.

- 4.6 De acuerdo al MOP se requiere que exista separación de funciones entre las entidades responsables de promover los proyectos y la entidad responsable de la regulación ambiental, encargada de la revisión y control ambiental. Para municipios con más de 200.000 habitantes se requiere que exista una oficina ambiental responsable por la definición y revisión de los estudios ambientales antes de someterlos al ente regulador. El principal indicador de cumplimiento para estados es la existencia de un manual de procedimientos donde se describa que los proyectos son revisados por una entidad de regulación ambiental antes de ejecutarse y que dicha entidad debe ser diferente a la promotora del proyecto. Para municipios con menos de 200.000 habitantes se requiere, como indicador, contar con un ingeniero ambiental para definir y revisar los estudios ambientales antes de someterlos al ente regulador.
- 4.7 Por lo que antecede, en la Fase II se continuará exigiendo el cumplimiento de la ley anteriormente referida, lo cual se reflejará en el MOP. En el caso de estados, el Capítulo 11, Artículo 70 define las atribuciones delegadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), y la obligatoriedad de cumplirlas. Para municipios se aplica el mismo principio anterior del Capítulo 11 de dicha ley, pero esta vez se observa el artículo 80 ya que dicha ley no discrimina a estados ni municipios por número de habitantes. Con relación a los indicadores de cumplimiento, el MOP exigirá lo que la ley nacional determina y no solamente manuales o reglamentos específicos para cada GSN participante. El Capítulo 11 de la ley anteriormente referida, al igual que sus artículos 70, 80, y 100, se han incorporados al MOP, al igual que en el MDBP y serán utilizados como criterios de medición ambiental en la Fase II, de la misma manera que se hizo para la Fase I.

D. Clasificación sobre equidad social y reducción de pobreza

- 4.8 La Fase II promueve la equidad social (SEQ) tal como se describe en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (AB-1704). La Fase II no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza.

E. Beneficios

- 4.9 El fortalecimiento de la capacidad financiera, institucional y de proveer servicios de los GSN contribuirá a preservar la estabilidad económica en sus ámbitos de influencia y también a lograr avances significativos en otros importantes desafíos de desarrollo, como son mejorar el acceso y la eficiencia en la provisión de

servicios sociales básicos en medio de una creciente devolución de responsabilidades a estados y municipios, apuntalar la competitividad del sector privado a nivel local, y promover una mejor inserción de las economías locales en la economía nacional y mundial.

F. Riesgos

4.10 A continuación se presenta un listado de posibles riesgos con sus acciones de mitigación correspondiente para la Fase II propuesta.

Riesgo	Grado	Medidas de Mitigación
Cambio de prioridades del nuevo Gobierno	Bajo	La importancia del proceso de descentralización en México y las necesidades de fortalecimiento en los GSN permiten prever que el Programa propuesto seguirá siendo prioritario.
Difusión no es lo suficientemente activa para atraer a GSN a participar en el Programa y para lograr consenso sobre las medidas de fortalecimiento	Medio	El Equipo de Proyecto se involucrará directamente en la difusión del Programa a nivel estatal y municipal y tendrá metas específicas sobre las cuales será evaluado. BANOBRAS seguirá contando con sus 32 delegaciones estatales en todo el país para este proceso.
Preparación y procesamiento de los Diagnósticos y los PAB no se ajustan a los requerimientos de los tiempos políticos de los GSN	Medio	Un objetivo explícito del Equipo de Proyecto y BANOBRAS será que los Diagnósticos y los PAB se realicen en menos de un mes después de su solicitud formal.
Los GSN no tienen la capacidad para preparar los PI de acuerdo a los requerimientos del Programa.	Medio	El Banco junto a BANOBRAS harán los esfuerzos posibles para proveer Asistencia Técnica para la preparación de los planes de inversión. En la medida de lo necesario estos recursos podrán ser complementados con los recursos del InfraFund.
Necesidades presentadas por los GSN que no son elegibles de financiamiento en la actualidad	Bajo	Los mecanismos normativos del FORTEM (MDBP, MOP, y PI) serán objeto de revisión durante la ejecución de la Fase II para incorporar nuevas actividades elegibles de financiamiento.
Acceso a financiamiento en moneda local	Bajo	Dadas las condiciones del mercado en México y la experiencia alcanzada durante la ejecución de la Fase I, no se prevén problemas en el corto y mediano plazo para obtener moneda local en plazos y condiciones aceptables para los prestatarios.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/_

México. Préstamo ____/OC-ME a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
Programa Multifase de Inversiones y de Fortalecimiento Institucional y
Financiero a Estados y Municipios, Fase II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., como Prestatario, y con los Estados Unidos Mexicanos, como Garante, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del programa multifase de inversiones y de fortalecimiento institucional y financiero a estados y municipios, Fase II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$200.000.000, que es parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto del Informe de Evaluación.

(Aprobada el __ de _____ de 200__)

LEG/OPR/RGII/IDBDOCS#732578
ME-0256