

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**ESTRATEGIA DEL BID CON EL PAIS
2013 – 2018**

NOVIEMBRE 2013

El presente documento fue preparado por Mercedes Aráoz, (CID/CME), Claudia Grayeb (CID/CME), Elizabeth Ochoa (CID/CME) y Miguel Coronado (CID/CME) con aportes de: Caridad Araujo (SCL/SPH), Ricardo Perez Cuevas (SPH/CME), Ignez Tristao (SPH/CME) , Sergio Lacambra (INE/RND), Cesar Bustamante (RND/CME), Gines Suárez (INE/RND) , Gregorio Arevalo (CTI/CME), Ramón Guzman (IFD/CMF), Leticia Riquelme (CMF/CME), Gmelina Ramírez , (CCS/CME), David Wilk (INE/CCS), Carolina Piedrafita (IFD/FMM), Nathalie Alvarado (IFD/ICS), María Eugenia de la Peña (WSA/CME), Sergio Ardila (INE/RND), Alberto Barreix (IFD/FMM), Carlos Pineda (IFD/FMM), Gustavo Garcia (IFD/FMM), Fernando Orduz (TSP/CEC), Carlos Mojica (INE/TSP), Pablo Guerrero (INE/TSP), Consuelo Ricart (LMK/CME), David Kaplan (SCL/LMK), Gloria Coronel (FMP/CME), Victor Escala (FMP/CME), Laura Alonso, Mauricio Lopez Prada y Manuel Pacheco (CID/CID).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

TABLA DE CONTENIDO

I.	CONTEXTO DE PAÍS	1
II.	EL BID EN MÉXICO	5
III.	AREAS PRIORITARIAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO	6
	A. Productividad	7
	a. Gestión pública.....	7
	b. Sector financiero	8
	c. Mercado laboral	9
	d. Competitividad empresarial	10
	B. Desarrollo social.....	13
	a. Protección social	13
	b. Salud	14
	C. Desarrollo territorial	15
	a. Desarrollo urbano.....	16
	b. Desarrollo rural	17
	c. Cambio climático	18
	D. Áreas de acción transversal.....	19
	E. Áreas de dialogo.....	20
IV.	MARCO DE FINANCIAMIENTO	20
V.	IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA	21
VI.	RIESGOS.....	23

Anexos	
Anexo I	Matriz de Resultados
Anexo II	Principales Indicadores Económicos y Sociales
Anexo III	Contexto Macroeconómico
Anexo IV	Marco de Financiamiento Indicativo
Anexo V	Comentarios a la Evaluación del Programa de País
Anexo VI	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo

Enlaces Electrónicos	
1	Informe de Cartera
2	Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública
3	Consulta con la Sociedad Civil
4	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
5	Diagnóstico de Crecimiento
6	Nota Sectorial de Protección Social
7	Nota Sectorial de Gestión del Riesgo de Desastres
8	Nota Sectorial de Desarrollo Productivo e Innovación
9	Nota Sectorial del Sector Salud
10	Nota Sectorial de Cambio Climático
11	Nota Sectorial de Desarrollo Urbano
12	Nota Sectorial de Agua y Saneamiento
13	Nota Sectorial de Desarrollo Rural
14	Nota Sectorial del Sector Financiero
15	Nota Sectorial de Transporte
16	Nota Sectorial del Sector Fiscal
17	Nota Sectorial de Mercado Laboral y Seguridad Social
18	Nota Sectorial Fiduciaria

SIGLAS Y ABREVIATURAS

BANOBRAS	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNCH	Cruzada Nacional Contra el Hambre
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de las Instituciones Financieras
CONOCER	Sistema Nacional de Competencias
EBP	Estrategia del Banco en el País
FONADIN	Fondo Nacional de Infraestructura
GdM	Gobierno de México
GEI	Gases efecto invernadero
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
NAFIN	Nacional Financiera S.N.C.
OFIs	Organismos Financieros Internacionales
PEA	Población Económicamente Activa
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PDHO	Programa de Desarrollo Humano Oportunidades
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
PIB	Producto Interno Bruto
PNI	Programa Nacional de Infraestructura
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PTF	Productividad total de los factores
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SSA	Secretaría de Salud
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SEP	Secretaría de Educación Pública
TIC	Tecnologías de Información y Comunicaciones

RESUMEN EJECUTIVO

Contexto económico y social	La evolución de los principales indicadores económicos de México señala un entorno macroeconómico estable en el contexto de una economía abierta y altamente integrada al comercio mundial. El crecimiento (3.9% en 2012) ha ido acompañado de un manejo prudente de la política fiscal y una inflación baja y estable. Sin embargo, algunos indicadores sociales retrocedieron y no han logrado regresar a sus niveles previos a la crisis, de hecho, se estima que aproximadamente la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza. El principal reto identificado por el Gobierno en su Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y que explicaría en parte la dificultad para acelerar el crecimiento y reducir la pobreza, es el bajo nivel de productividad en la economía, atribuible a factores como: informalidad, acceso al financiamiento, poca competencia y falta de apertura a la inversión internacional en algunos mercados de insumos claves, que han tendido a encarecer los costos de operación del sector privado. Atender estos desafíos implica la implementación de políticas dirigidas a la eliminación de barreras a la productividad, combinadas con medidas para reducir la pobreza y los desequilibrios regionales, todo ello preservando la estabilidad macroeconómica.
El BID en México	En el lapso de vigencia de la EBP 2010-2012 se aprobaron 22 proyectos del sector público por un monto total de US\$5,437.29 millones, y el total de desembolsos fue de US\$4,917.00 millones. El Banco incrementó su participación en las necesidades de financiamiento del país, representando en 2010 el 4.62% del total de la deuda externa y para 2012 un 4.79%.
Prioridades sectoriales	El enfoque de la Estrategia del Banco en el País para el periodo 2013-2018 consistirá en el impulso al desarrollo productivo, social y territorial, para el aumento potencial del crecimiento de la economía. Para ello, el BID apoyará al país en las siguientes áreas: (i) gestión pública; (ii) sistema financiero; (iii) mercados laborales; (iv) competitividad empresarial; (v) protección social; (vi) salud; (vii) desarrollo urbano; (viii) desarrollo rural; y (ix) cambio climático. Los sectores de la estrategia tomarán en cuenta de forma transversal, según corresponda, los aspectos de género, diversidad e integración. Por su parte, la originación de operaciones del sector privado del Grupo Banco se concentrará en las áreas prioritarias de la estrategia, complementando las intervenciones con garantía soberana, específicamente en los sectores financiero, competitividad empresarial, salud, desarrollo urbano y rural y cambio climático, además de buscar oportunidades de negocio adicionales en otros ámbitos donde éstas pueden proveer adicionalidad financiera y no financiera.
Marco de financiamiento	Se estima que el escenario financiero alcance un promedio de US\$1,740 millones en aprobaciones durante el periodo de vigencia de la EBP, mientras que los niveles de desembolso podrían ubicarse alrededor de US\$1,500 millones anuales. Estos son montos tentativos, sujetos a la disponibilidad de recursos del Banco y al ejercicio de programación anual.
Principales riesgos	Los principales riesgos para la implementación de la Estrategia son: (i) macroeconómicos, asociados a una posible desaceleración de la economía por factores externos y por posibles retrasos en la implementación de reformas estructurales; (ii) institucionales, por debilidades en los marcos de gestión institucional, especialmente a nivel subnacional y de coordinación; y (iii) de desastres naturales.

I. CONTEXTO DE PAÍS

- 1.1 La evolución de los principales indicadores económicos y sociales de México, señalan un entorno macroeconómico estable en el contexto de una economía abierta y altamente integrada al comercio mundial¹. Luego de la contracción debida a la crisis financiera de 2009 (-6.0%), la economía mexicana creció rápidamente y avanzó un 5.3% en 2010, un 3.9% anual en 2011 y 2012, y se estima una expansión de 1.8%² en 2013. El crecimiento ha ido acompañado de un manejo prudente de la política fiscal y de una inflación baja y estable. Entre 2010 y 2012, el déficit fiscal promedió aproximadamente un 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB), la deuda neta del sector público se situó alrededor del 38% del PIB, y la inflación varió en torno a su meta, entre 3% y 4% (Anexo II).
- 1.2 Por el contrario, los indicadores sociales retrocedieron y no han logrado regresar a sus mejores niveles previos a la crisis. Entre 2010 y 2012, la tasa de desocupación fue alrededor del 5% de la población económicamente activa (PEA) y los salarios reales cayeron en 12.8%.³ Asimismo, en el mismo periodo, la pobreza se situó en 51.7%, comparado con 45.9% en el periodo 2005-2008⁴. La pobreza extrema tuvo una reducción en términos porcentuales y absolutos, al pasar de 11.3% ó 12.9 millones de personas, a 9.8% (11.5 millones de personas). La desigualdad de ingresos, por su parte, no mejoró (el coeficiente de Gini se mantuvo alrededor de 0.50)⁵.
- 1.3 En este contexto, el Gobierno de México (GdM) presentó el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018. Este plan se enmarca en los consensos del *Pacto por México* -un acuerdo entre el Gobierno y las distintas fuerzas políticas del país, que resume los objetivos comunes de política pública- e incluye una serie de consultas ciudadanas. En el PND se establecieron cinco metas: México en paz, México incluyente, México con educación de calidad, México próspero y México con responsabilidad global, adicionalmente, se establecen estrategias transversales para democratizar la productividad, alcanzar un gobierno cercano y moderno y tener una perspectiva de género.
- 1.4 Uno de los primeros retos identificados en el PND, necesario para acelerar el crecimiento y que explicaría la dificultad para bajar los niveles de pobreza, son

¹ México cuenta con una red de 12 tratados de libre comercio con 44 países, y participa activamente en organismos y foros multilaterales de comercio. A pesar de este grado de apertura, al cierre de 2012 el 79% de las exportaciones del país tuvieron como destino los Estados Unidos.

² Estimaciones recientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El FMI estima 1.2%.

³ Previo a la crisis, la tasa de desocupación promedio en el periodo 2005-2008 era de 3.7%. Cifras CONEVAL, "Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México 2012".

⁴ Utilizando la definición de pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte. Esta medida cuenta con cifras comparables en la última década (CONEVAL 2012).

⁵ Se considera que se encuentran en pobreza extrema las personas que tienen tres o más carencias sociales y perciben un ingreso inferior a la línea de bienestar mínimo, es decir, tienen un ingreso total que es menor al costo de la canasta alimentaria básica.

los bajos niveles de productividad en la economía⁶. Según el PND, la productividad total de los factores (PTF) ha caído secularmente a una tasa promedio anual de 0.7% entre 1980 y 2011⁷, mientras que la productividad laboral del país en la última década ha sido, en promedio, inferior a la del resto de los países de la OCDE⁸. Se identificaron una serie de barreras a la productividad entre las que se encuentran: informalidad, acceso al financiamiento, poca competencia y falta de apertura a la inversión internacional en algunos mercados de insumos claves, que han tendido a encarecer los costos de operación del sector privado⁹.

- 1.5 En este sentido, una de las áreas identificadas para elevar la productividad en México es garantizar que la economía cuente con financiamiento suficiente para apalancar el crecimiento. Las empresas mexicanas enfrentan un difícil acceso al financiamiento (sobre todo las MIPYMES¹⁰) y el crédito bancario al sector privado es insuficiente. Así, el sistema financiero es poco profundo, intermedia poco y está altamente concentrado, problemas que trascienden a la banca pública. Cifras al 2011, indican que el financiamiento¹¹ al sector privado se ubicó en 26.2% del PIB¹², por debajo del promedio de Latinoamérica (44.7% del PIB) y de la OCDE (154.7% del PIB), por lo que, es importante abordar estos problemas, promoviendo mecanismos para ampliar el acceso al crédito. Ello también implica mejorar la gestión de la Banca de Desarrollo, impulsando sectores estratégicos y completando aquellos mercados que el sistema financiero privado no atiende (ej. MIPYMES, sector agropecuario, energético, entre otros).
- 1.6 Adicionalmente, México presenta rezagos en desarrollo e innovación tecnológica. El gasto total en esta área no ha superado 0.5% PIB en los últimos años, mientras que el promedio de la OCDE ha sido cercano al 2.5% del PIB. Asimismo, la falta de competencia en sectores como telecomunicaciones, energía y transporte de carga, entre otros, ha generado altos costos e insuficientes servicios. Se registran

⁶ [Una Agenda Estratégica para las Reformas en México \(OECD\)](#). (ver pp. 22,23,24) y <http://pnd.gob.mx/>

⁷ PND 2013-2018, Eje México Prospero.

⁸ La productividad laboral de México en 2012 se ubicó en 19.2% comparada con el promedio de 45.7% de los países de la OCDE. El crecimiento negativo de la productividad se ha traducido en un lento crecimiento del ingreso per cápita (1.2% en la última década). Fuente: OCDE. <http://stats.oecd.org/>

⁹ Un análisis detallado se encuentra en El Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018 del GDM, que identifica los siguientes obstáculos a la productividad: 1. Uso y asignación ineficiente de los factores de producción (trabajo, capital, tierra y capital natural); 2. Factores que inhiben las productividad de las empresas y las personas (capital humano, educación, capacitación, inversión en ciencia y tecnología, desarrollo empresarial, acceso a tecnología); 3. Debilidades en el ambiente de negocios y de inversión (regulación; estado de derecho, inseguridad, infraestructura; acceso de MIPYMES a las cadenas de valor) y; 4. Brechas regionales y sectoriales.

¹⁰ Se entiende como MIPYMES con potencial de crecimiento aquellas que tienen capacidad de acumulación de activos, espacio para incrementar su productividad e insertarse competitivamente en los mercados; esto en contraste, con las MIPYMES de subsistencia cuya producción no genera excedentes y solo permiten cubrir las necesidades básicas.

¹¹ El crédito interno al sector privado se refiere a los recursos financieros otorgados al sector privado, por ejemplo mediante préstamos, compra de valores que no constituyen una participación de capital y créditos comerciales y otras cuentas por cobrar, que crean un derecho de reembolso. En el caso de algunos países, estos derechos incluyen el crédito a empresas públicas. Banco Mundial, 2011.

¹² PND 2013-2018

bajos y desiguales niveles de penetración de internet por banda ancha¹³ y altas tarifas que llegaron a representar una pérdida de bienestar social equivalente a 1.8% del PIB¹⁴, entre el 2005 y el 2009. Asimismo mejoras en la competitividad, en el comercio global y el desarrollo de un entorno competitivo en la economía requieren del desarrollo y consolidación de un sistema logístico que logre potenciar el sistema productivo nacional.¹⁵

- 1.7 Paralelo a este esfuerzo, México necesita mejorar la eficiencia en el uso de los factores productivos de la economía, en particular, del capital humano. Predomina una alta informalidad laboral con tasas cercanas al 60% de la PEA, que se concentra en actividades de baja productividad¹⁶. El capital humano carece de calificación adecuada debido a la baja calidad y pertinencia de la educación¹⁷ y a la escasa inversión en programas de formación para el trabajo y la empleabilidad. Asimismo, a pesar de un creciente gasto en desarrollo social¹⁸, los niveles de pobreza en términos absolutos han aumentado y persisten problemas de cobertura y calidad en la prestación de servicios sociales¹⁹, lo que plantea el desafío de aumentar la eficacia de los programas sociales y de reducción de la pobreza, mejorando a su vez su articulación con los mecanismos para elevar la productividad.
- 1.8 Finalmente, las reformas para mejorar la productividad tienen como prerequisites la sustentabilidad macroeconómica y fiscal²⁰. Si bien, las finanzas públicas de México son sanas²¹, los niveles de recaudación y de gasto están por debajo del promedio de sus pares de la OCDE, siendo el reto de la política fiscal asegurar un aumento sostenible de las erogaciones y mejorar su eficiencia. Los ingresos tributarios están cerca del 10% del PIB, existe una reducida base imponible, y la misma estructura de impuestos ha promovido la informalidad. Además, persiste el riesgo de volatilidad en los ingresos por la dependencia de los recursos petroleros

¹³ La penetración en México es 10.2% de los habitantes mientras en la OCDE es un 25.10%.

¹⁴ Estimación de bienestar social de la OCDE calculado en función de la pérdida del excedente del consumidor.

¹⁵ Según el Índice de Competitividad Global, México ha caído en su nivel de competitividad global dos peldaños de 53 a 55 en el Índice de Competitividad Global 2013-2014.

¹⁶ La productividad de las empresas informales se estima es 45% menor que sus pares del sector formal. Censo Económico 2009.

¹⁷ México está entre los países con mayor cantidad de alumnos que se encuentran por debajo del nivel mínimo de competencias académicas según los resultados de la última prueba PISA (2009). Ocupa el lugar 51 de 65 países en el área de ciencias, el 46 en lectura y el 49 en matemáticas.

¹⁸ El incremento fue de 88% de 2000 a 2011 en términos reales según estimaciones de la CONEVAL. Avances y Retos de la Política de Desarrollo Social en México, 2012.

¹⁹ En 2012, el 21.5% de la población no tuvo acceso a los servicios de salud y el 23.3% mantuvo una condición de pobreza alimentaria. Adicionalmente, 39.5% de los hogares mexicanos no contaron con cobertura de programas sociales, ni de seguridad social.

²⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

²¹ Según el artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el déficit presupuestario, sin considerar el gasto de inversión de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, debe ser igual a cero. Excepcionalmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que primen en el país, se podrá prever un déficit presupuestario distinto de cero, en cuyo caso las autoridades deben señalar el monto específico de financiamiento necesario para cubrirlo, las razones excepcionales que lo justifican.

(que representan un 33.4% del total)²², y las reglas de ahorro de los fondos contingentes tienden a ser deficientes. La eficiencia del gasto requiere hacer vinculante el presupuesto por resultados, y focalización del gasto social. Lo anterior, tiene que estar acompañado de una coordinación tributaria y de competencias de gasto con los gobiernos subnacionales, así como de mejoras en la transparencia y en la situación financiera de estados y municipios, todo lo cual resulta fundamental para aumentar la solidez de la gestión fiscal y reducir las desigualdades regionales^{23 24}.

- 1.9 Por último, México presenta importantes disparidades en el desarrollo de su territorio, tanto en zonas urbanas como rurales. En la última década, no se ha evidenciado que los estados más rezagados estén cerrando la brecha con relación a los más avanzados. El producto por trabajador de los 10 estados menos productivos es 2.5 veces menor que el de los 10 más productivos²⁵. Situación que se refuerza por las diferencias en la capacidad institucional y administrativa de los gobiernos subnacionales y la falta de infraestructura básica para generar un entorno empresarial atractivo (incluyendo temas de violencia y capacitación de capital humano). Por otro lado, la concentración del crecimiento demográfico en las ciudades ha llevado un crecimiento desordenado y socialmente excluyente de las mismas, mientras que el desarrollo rural se ha visto rezagado por la baja productividad del sector agrícola, cuyo valor agregado por trabajador representó una proporción del 23.2% con relación al generado por el promedio de países de la OCDE en 2011. Por ello, el reto consiste en desarrollar políticas que incentiven la sustentabilidad del desarrollo productivo del campo, que contemple una gestión eficiente de los recursos naturales, particularmente del agua, el crecimiento ordenado de las ciudades y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

²² Al 2012 representaron 7.6% del PIB.

²³ Los bajos niveles de recaudación de estados y municipios y la alta dependencia de las transferencias federales, han derivado en gestiones administrativas débiles, poca transparencia de gasto y rendición de cuentas, impulsando el saldo de la deuda de las regiones a 2,9% del PIB en el I trimestre 2013.

²⁴ El Gobierno presentó junto al paquete económico 2014 una iniciativa de Reforma Social y Hacendaria en línea con el diagnóstico planteado en el PND y los acuerdos del Pacto por México, misma que tiene como objetivos: (i) mejorar la calidad de vida de los mexicanos asegurando una red de protección social para toda la población, y (ii) acelerar el crecimiento económico en el país y consolidar la estabilidad económica. Las características principales de la reforma, que ya ha sido aprobada por el Congreso son: i) Hacienda pública responsable, ii) Fortalecer la capacidad financiera del Estado, iii) Mejorar la equidad, iv) Facilitar el cumplimiento del pago de impuestos, v) Inducir la formalidad, vi) Promover el federalismo, vii) Fortalecer a PEMEX, y viii) Mejorar la calidad del gasto. Se proyecta que el conjunto de medidas aprobada en la reforma generará 180 mil millones de pesos para 2014, monto equivalente a 1.1% del PIB, y que para 2018 el aumento en los recursos será equivalente a 2.4% del PIB.

²⁵ La diferencia entre la informalidad de estos grupos de estados es 21 puntos porcentuales menor, y la pobreza es de 28.6 puntos porcentuales.

II. EL BID EN MÉXICO

- 2.1 **Durante el período de la EBP 2010-2012 la estrategia giró en cuatro ejes que engloban diez sectores prioritarios²⁶:** (i) en materia social, se buscó apoyar mejoras en el diseño y eficiencia de los programas de protección social dirigidos a la población pobre; el aumento de la calidad de la educación y el acceso y permanencia en el sistema escolar, así como una mejor inserción en los mercados laborales; (ii) en el ámbito productivo, se invirtió en infraestructura de agua y saneamiento y transporte; acceso al financiamiento en el sector vivienda y de las MIPYMES; y una mayor productividad del sector agropecuario; (iii) se contribuyó al fortalecimiento de las finanzas públicas federales, estatales y municipales; y (iv) en adaptación y mitigación del cambio climático, se apoyó la agenda tanto a nivel federal como subnacional. El desarrollo de estados y municipios y la participación del sector privado contaron con una presencia transversal.
- 2.2 **En el lapso de vigencia de la EBP 2010-2012 se aprobaron 22 proyectos del sector público por un monto total de US\$5,437.29 millones, y el total de desembolsos fue de US\$4,917.00 millones.** Los sectores con mayores aprobaciones fueron: reforma y modernización del Estado con US\$1,310 millones (24%), inversión social con US\$1,121 millones (21%) y desarrollo de mercados financieros y de capital con US\$1,069 millones (20%). El Banco incrementó su participación en las necesidades de financiamiento del país, representando en 2010 el 4.62% del total de la deuda externa y para 2012 (junio) un 4.79%.
- 2.3 **La cartera de operaciones del sector público en México se destaca por su juventud.** Al cierre de 2012, la cartera tenía 21 operaciones con un monto aprobado de US\$4,425.07 millones y una edad promedio de 1.5 años. En términos de desembolsos, en el periodo 2010-2012, México fue el país que más desembolsó en préstamos de inversión en el Banco, relativo al saldo disponible a inicios de año²⁷. Este desempeño se atribuye, en parte a la consolidación de la cartera durante los últimos años en áreas programáticas con instrumentos financieros de largo plazo y flexibles en su procesamiento, y refleja que el país

²⁶ Entre los principales logros y lecciones aprendidas alcanzados durante la pasada EBP destacan en el área de productividad, la mejora en el acceso al crédito de las PYMES para proyectos de energía renovable y de vivienda. Se observaron resultados positivos en los indicadores del mercado laboral derivados de los programas de capacitación y empleo que ha apoyado el Banco en los últimos diez años. Asimismo, se avanzó en los temas de gestión pública de los gobiernos subnacionales, mediante el financiamiento de infraestructura, servicios públicos y fortalecimiento institucional, identificándose la necesidad de continuar explorando opciones para el trabajo con subnacionales a fin de reducir costos de transacción y duplicidad de acciones. En desarrollo social, se avanzó con la agenda de evaluación y mejoramiento de la operatividad del PDHO, identificándose espacios de mejora en las actividades de monitoreo y coordinación. En el área de desarrollo territorial, se amplió el acceso a los servicios básicos y de infraestructura urbana, destacando la lección aprendida de trabajar más cercanamente con las comunidades para asegurar la sostenibilidad de las obras. En localidades rurales se extendió la cobertura de agua y saneamiento. Asimismo, en el área de cambio climático se apoyó la implementación de la agenda del gobierno.

²⁷ Entre 2010-2012, México ha mantenido en promedio un saldo no desembolsado de préstamos de inversión al inicio de cada año de \$1.896,6 millones y ha desembolsado a un ritmo del 44,3% por año, superior al promedio del Banco de 24,6% por año.

cuenta con capacidad de ejecución suficiente como para incrementar los niveles de absorción de recursos.

- 2.4 **Por parte de las ventanillas del sector privado**, durante el periodo 2010-2012, se aprobaron 71 operaciones por un total de US\$1,076 millones de los cuales US\$939 millones fueron en préstamos, US\$100 millones en garantías, US\$21 millones en inversiones de capital y US\$16 millones en cooperaciones técnicas. Las operaciones se concentraron en los sectores de petroquímica (US\$300 millones), energía (US\$181 millones), inversiones en infraestructura (US\$150 millones) y vivienda (US\$50 millones)²⁸.

III. ÁREAS PRIORITARIAS PARA LA ACCIÓN DEL BANCO

- 3.1 México se ha caracterizado por una conducción macroeconómica responsable. Sin embargo, un mayor crecimiento de la economía permitiría al país afrontar los retos de desarrollo descritos anteriormente, lo cual requiere la implementación de políticas dirigidas a la eliminación de barreras a la productividad, combinadas con medidas para reducir la pobreza y los desequilibrios regionales, todo ello preservando la estabilidad macroeconómica.
- 3.2 En este sentido, la acción del Banco en el país durante el período 2013-2018 se articulará en tres ejes: productividad, desarrollo social y desarrollo territorial²⁹. En el eje de productividad se contemplan intervenciones en los sectores de gestión pública, sistema financiero, mercado laboral, y competitividad empresarial. En el eje de desarrollo social, se trabajará en protección social y salud; y en el de desarrollo territorial se contribuirá al desarrollo urbano, rural y combate al cambio climático³⁰. Los ejes y áreas prioritarias mencionadas se alinean al PND y con las prioridades del Banco establecidas en el Noveno Aumento General de Recursos

²⁸ La cartera activa del sector privado del Banco a septiembre de 2013 alcanzaba US\$475 millones.

²⁹ Si bien estos ejes tres ejes están estrechamente relacionados entre sí, se presentan de forma separada para fines de delimitar las áreas de intervención del Banco en el país.

³⁰ El Banco incursionará en nuevas áreas prioritarias del GdM, tales como competitividad empresarial (desarrollo tecnológico, innovación y logística) alineando varias de sus intervenciones a la agenda de productividad delineada por el Gobierno. A la vez, el Banco construirá sobre la base la cartera existente en áreas en las que cuenta con experiencia y en las que ha venido trabajando tradicionalmente. Así con la nueva EBP, el Banco dará continuidad a sus intervenciones, alineándolas con las prioridades del GdM de la siguiente manera: (i) en protección social continuará avanzando en la agenda para mejorar la eficiencia y operatividad del PDHO; (ii) en mercado laboral, buscará ampliar el apoyo a programas de empleo y capacitación con impactos positivos en la tasa de ocupación y en el ingreso; (iii) a través del sector financiero se buscará incrementar el acceso al financiamiento para MIPYMES, vivienda, transporte y energía renovable, entre otros sectores; (iv) en desarrollo urbano, se trabajará para continuar disminuyendo la pobreza en zonas urbanas a través de un mejor acceso a servicios básicos e infraestructura comunitaria y transporte; (v) en desarrollo rural se continuarán las actividades encaminadas a incrementar la productividad agropecuaria y extender la cobertura de servicios de agua y saneamiento a la población rural; (vi) en cambio climático profundizará el apoyo a la implementación de la agenda de combate al cambio climático del GdM a nivel nacional y subnacional; y (vii) en el área de gestión pública se continuarán los trabajos para aumentar la capacidad de generar ingresos tanto a nivel federal como subnacional y mejorar la efectividad y eficiencia del gasto.

(GCI-9)³¹. Por su parte, la originación de operaciones del sector privado del Grupo Banco se centrará en las áreas prioritarias de la estrategia ³², complementando las intervenciones con garantía soberana, además de en la búsqueda de oportunidades de nuevos negocios en sectores donde éstas pueden proveer adicionalidad financiera y no financiera.

A. Productividad

3.3 El GdM contempla dentro del PND reformas estructurales y acciones destinadas al crecimiento de la productividad y el desarrollo económico en un contexto de estabilidad macroeconómica. Adicionalmente, el Programa para Democratizar la Productividad coordinará las acciones de gobierno encaminadas a llevar a cabo políticas públicas que eliminen los obstáculos que limitan el potencial productivo de los ciudadanos y empresas, incentivar en los actores de la actividad económica el uso eficiente de los recursos productivos y analizar de manera integral la política de ingresos y gastos públicos para que las estrategias y programas del gobierno induzcan la formalidad. El Banco apoyará estas metas del Gobierno a través de las siguientes áreas prioritarias:

a. Gestión pública

3.4 Los niveles de recaudación y de gasto del Gobierno Federal se han ubicado (13.7% y 19.5% del PIB, respectivamente) por debajo del promedio de los países de la OCDE (26.3% y 46.5%, respectivamente) y de América Latina (18.4% y 27.1% respectivamente). Así, el reto de la política fiscal es incrementar estos niveles para asegurar el aumento sostenible de las erogaciones y su eficiencia. Tanto la complejidad del sistema tributario que ha debilitado la base impositiva³³, como el retraso en la instrumentación del sistema de presupuesto por resultados han limitado la capacidad financiera del Estado. Esta situación se replica a nivel subnacional, la recaudación de los estados es una de las más bajas de la OCDE (3.6% de los ingresos fiscales totales, contra un 20.9% de la OCDE)³⁴, y ante crecientes necesidades de financiamiento, consecuentemente los niveles de deuda subnacional se han incrementado (representando 3% del PIB en 2012). Otro aspecto que afecta la gestión fiscal son los costos asociados a los desastres naturales³⁵. Existe un déficit de inversión en prevención de desastres comparado

³¹Las intervenciones en materia de mercados laborales, protección social, salud y desarrollo urbano y rural contribuirán con la meta de “reducción de la pobreza y aumento de la equidad”. Las de gestión pública, sector financiero y cambio climático podrán contribuir con la meta de “cambio climático, energía sostenible y sostenibilidad ambiental”, mientras que las de competitividad empresarial podrían contribuir con la meta de “cooperación e integración regional”.

³² Particularmente en el sector financiero, competitividad empresarial, salud, desarrollo urbano, desarrollo rural y cambio climático.

³³ El Estado ha dejado de percibir ingresos por aproximadamente 5,5% del PIB en el último quinquenio (SHCP 2011) mientras los aumentos en el gasto público no se han traducido en mejores niveles de bienestar. Fuente: ¿Cómo gastar mejor para crecer?, Septiembre de 2013, ETHOS.

³⁴ Política fiscal para un desarrollo incluyente. Cabe señalar que los sistemas no son estrictamente comparables dados los esquemas de descentralización fiscal de cada país. OCDE, 2012

³⁵ En los últimos veinte años se generaron pérdidas por US\$82,778 millones por este concepto. EIRD (2011a).

con el gasto realizado para su atención, por cada dólar invertido en prevención se gastan 34 dólares en responder a los desastres³⁶.

- 3.5 Con las acciones previstas dentro de la meta de México Próspero del PND el GdM busca fortalecer las finanzas públicas, mediante la Reforma Social y Hacendaria, aprobada por el Congreso, que contempla, entre otros temas, incrementos en los ingresos del sector público, mayor federalismo fiscal, permitiendo expandir la capacidad del Estado para atender las necesidades de gasto y potenciar el crecimiento económico.
- 3.6 El objetivo estratégico del Banco es apoyar el fortalecimiento de la gestión pública a nivel federal y subnacional. Para ello, se otorgará apoyo técnico y financiero para: (i) apoyar la Reforma Social y Hacendaria y la eficiencia en el uso de los recursos públicos; (ii) mejorar la gestión subnacional promoviendo la responsabilidad fiscal y el control de endeudamiento³⁷; e (iii) impulsar la identificación, análisis, prevención y mitigación de riesgos y el fortalecimiento de la gobernanza, para reducir la vulnerabilidad fiscal del Estado y de la población ante desastres naturales.
- 3.7 Dentro de los principales riesgos que puede enfrentar el Banco en las áreas de intervención propuestas se pueden identificar: (i) la ruptura de los acuerdos políticos y de la capacidad de negociación del Gobierno para impulsar las reformas propuestas; y (ii) debilidades en la calidad de la información de la gestión financiera subnacional, que podría mitigarse trabajando con entidades federativas y municipios en el desarrollo de planes de mejora fiscal.

b. Sector financiero

- 3.8 El sistema bancario mexicano es sólido en términos de rentabilidad, liquidez y capitalización³⁸. Sin embargo, su profundidad medida como el crédito bancario al sector privado en proporción al PIB (18.26% del PIB), grado de intermediación bancaria (74.4% del PIB)³⁹, nivel de ahorro privado y de bancarización (25.5% del PIB), no reflejan el nivel de desarrollo económico del país. El bajo nivel de financiamiento al sector privado tiene repercusiones en todos los segmentos de crédito. Existen varios rubros de actividad insuficientemente atendidos por el

³⁶ La alta probabilidad de ocurrencia de eventos de menor magnitud demandan inversión en acciones preventivas a fin de reducir las presiones fiscales dada la imposibilidad de transferir el riesgo de este tipo de eventos. Un reciente estudio calcula que la Pérdida Anual Esperada (PAE) o prima pura de riesgo para México ante eventos sísmicos catastróficos sería del orden de 800 millones de dólares al año. Adicionalmente, hay que destacar la PAE por eventos de menor magnitud y de alta recurrencia es más alta, alcanzando los US\$ 2,540 millones. (EIRD, 2011a).

³⁷ Una posible área de asistencia técnica que se ha identificado para apoyar el mejoramiento de la gestión pública federal y subnacional es el apoyo a los temas de modernización de los registros civiles.

³⁸ La capitalización agregada del sistema y el índice individual de cada banco se ubican por encima del nivel mínimo requerido de 10% establecido en Basilea III, ubicándose el de la banca múltiple en 15,95% en 2012. México ha sido el primer país de América Latina en implementar la regulación bancaria de Basilea III. La utilidad neta de la banca múltiple se ubicó en 86,689 millones de pesos en 2012 y la situación de liquidez, permanece por encima de los niveles requeridos por la regulación mayor al 100%. Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

³⁹ Los niveles de intermediación de México se encuentran por debajo de los de Chile (162.2%), Colombia (167.9%), Brasil (87.2%) y otros como China (251.2%). Global Financial Development Data Base.

sistema financiero tales como el sector hipotecario, agropecuario, energético y de infraestructura, cuyo financiamiento ha sido principalmente a través de los instrumentos disponibles de la Banca de Desarrollo. Esta atiende una multiplicidad de sectores, pero su participación ha resultado insuficiente (representa 8.73% del financiamiento total al sector privado)⁴⁰, debido al rígido marco normativo que le ha impedido asumir mayores riesgos, limitando su potencial para detonar y complementar el crédito al sector privado. Adicionalmente, persiste una baja penetración bancaria debido a rezagos en la infraestructura y a la falta de conocimientos financieros de la población⁴¹.

- 3.9 Dentro de la meta de México Próspero del PND, el GdM busca facilitar el acceso al financiamiento y ampliar la cobertura del sistema financiero, especialmente con la Banca de Desarrollo.
- 3.10 El objetivo general del Grupo Banco en el sector es incrementar el nivel de financiamiento a la economía real. Para ello, a través de intervenciones con garantía soberana y asistencia técnica se trabajará en: (i) mejorar el marco regulatorio e institucional de la Banca de Desarrollo y del resto del sistema financiero; y (ii) apoyar a la Banca de Desarrollo en programas de promoción del financiamiento en sus áreas de intervención⁴². Por su parte, las ventanillas no soberanas buscarán desarrollar a los intermediarios financieros privados que atienden principalmente las necesidades de las empresas. Se intentará prestar especial atención a las MYPIMES, apoyando alternativas de financiamiento para ampliar su acceso al crédito⁴³. Adicionalmente, se canalizarán recursos para promover el acceso a financiamiento ya sea para la adquisición de viviendas nuevas o mejoramiento de existentes, buscando atender la demanda de créditos hipotecarios.
- 3.11 La intervención del Banco en el sector podría verse comprometida, tanto por episodios inesperados de alta volatilidad en los mercados internacionales que afecten la estabilidad del sistema financiero, como por posibles rezagos en la implementación de las reformas del sector y, en especial, la de la Banca de Desarrollo, situación que se podría mitigar a través de la provisión de asistencia técnica y acompañamiento en el proceso de implementación de las mismas.

c. Mercado laboral

- 3.12 Si bien el grado de calificación del capital humano ha registrado avances en el promedio de años de escolaridad, pasando de 6.6 años en 1991 a 8.8 en el 2012, esto no se ha reflejado en mejoras en la productividad laboral, ya que este indicador ha venido declinando en los últimos veinte años⁴⁴. Además, los

⁴⁰ Cifras sobre agregados monetarios y actividad financiera. Banco de México. Julio 2013.

⁴¹ Encuesta Nacional de Inclusión Financiera 2012.

⁴² Áreas de acción de la Banca de Desarrollo: desarrollo productivo, sector agropecuario, infraestructura, vivienda, eficiencia energética, energía renovable e inclusión financiera.

⁴³ Para promoverlo se debe apoyar la innovación financiera, los mercados de capitales, y las instituciones financieras no bancarias (SOFOMES, etc.), incluyendo financiamiento en moneda local. También se buscará el incremento en la bancarización, a través de canales alternativos como la corresponsalía bancaria.

⁴⁴ Datos de la OCDE (Labour Productivity Growth – OCDE. Stat) indican que México fue uno de los países donde la productividad laboral ha disminuido.

esfuerzos del Gobierno para impulsar un sistema de formación para el trabajo basado en competencias han resultado insuficientes y no se ha logrado establecer un sistema de certificación de estándares de competencia laboral orientados a los requerimientos de los empleadores. Por otro lado, la economía no ha aprovechado el bono demográfico, debido a la limitada capacidad de crear empleos formales y de calidad (el número de trabajadores informales alcanza el 60% de la PEA). Además, el mercado laboral se ha caracterizado por una alta rotación de trabajadores entre el sector formal e informal, que ha derivado en menores oportunidades de desarrollo profesional dado los débiles incentivos a la capacitación laboral por parte de las empresas. Así, más del 20%⁴⁵ de las contrataciones formales son de corta duración. México tiene un sistema deficiente de protección a sus trabajadores, siendo el único país de la OCDE que no cuenta con un sistema de seguro de desempleo, lo que ha agudizado que las personas se empleen en condiciones sub-óptimas, presionando los niveles de informalidad⁴⁶.

- 3.13 La meta de México Próspero del PND busca promover el empleo de calidad, incrementar la empleabilidad y capacitación para el trabajo, así como perfeccionar los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador, en particular en implementar un seguro de desempleo.
- 3.14 El objetivo estratégico en este sector es mejorar la inserción laboral productiva en empleos de calidad. El Banco apoyará en la focalización e implementación de políticas para: (i) alinear las carreras técnicas de nivel media y superior y las iniciativas de capacitación para trabajadores activos a las prioridades de crecimiento del país; (ii) invertir en políticas activas de empleo mejorando la calidad de los servicios de intermediación y la ampliación de la capacitación en el trabajo; (iii) apoyar en el diseño y la implementación del seguro de desempleo; y (iv) contribuir al desarrollo de un marco regulatorio y sistema de seguridad social que incentive la creación de empleos formales⁴⁷.
- 3.15 Los principales riesgos en el sector están ligados al limitado alcance de las reformas laborales para lograr incentivar la generación de empleos de calidad, y al bajo interés de las empresas en participar en los diversos programas laborales promovidos por el Gobierno para ello. El Banco mitigará estos riesgos mediante asistencia técnica para el diseño de políticas efectivas.

d. Competitividad empresarial

- 3.16 La PTF y la contribución al crecimiento económico del sector empresarial⁴⁸ ha caído en 0.35% en promedio en los últimos años, afectando la competitividad de las empresas mexicanas y su participación en las cadenas globales de valor. En el modelo exportador mexicano existe una gran concentración sectorial y por destino

⁴⁵ Cálculo BID basado en la base de datos de trayectorias laborales de trabajadores afiliados al IMSSS entre 1997-2005.

⁴⁶ Según el INEGI, 13 millones de personas se encuentran en condiciones subóptimas de contratación.

⁴⁷ Esta área de trabajo se complementa con las acciones en el área de salud.

⁴⁸ Incluye la totalidad del sector secundario de la economía.

y un alto componente importado⁴⁹, que muestra la necesidad de incrementar el valor agregado local, profundizar los vínculos y los encadenamientos al interior del aparato productivo mexicano y fortalecer su conexión con los mercados globales. Adicionalmente, se observan grandes disparidades en el desempeño de la productividad entre regiones que explican las persistentes brechas de ingresos entre regiones⁵⁰ y evidencian la necesidad de definir políticas de competitividad de acuerdo al contexto territorial. Entre los factores que explican este desempeño se encuentran: (i) un déficit de inversión en materia de innovación y emprendimiento; (ii) falta de competencia y dificultades de acceso a telecomunicaciones; (iii) debilidades en la optimización del uso de infraestructura logística; y (iv) limitaciones en el marco institucional (particularmente a nivel territorial) y en el entorno de negocios que afectan el desarrollo empresarial y/o contribuyen a las disparidades regionales.

- 3.17 En relación a innovación, la inversión del país (0.48% del PIB) en actividades de investigación, desarrollo e innovación es escasa y se encuentra muy por debajo de países comparadores⁵¹. Por su parte, el emprendimiento mexicano se ha caracterizado por la creación de empresas individuales o familiares en negocios de baja productividad y muchos de ellos informales. La mayoría corresponden al sector comercial y de servicios (67% y 26% respectivamente), con poca actividad innovadora. Este panorama es consistente con el lugar 62 entre 118 países que México ocupa en el ranking 2013 del Índice Global de Emprendimiento.
- 3.18 En materia de acceso y uso de la infraestructura productiva, México se ubica en el lugar 47 de 155 países en el Índice de Desempeño Logístico del BM del 2012⁵² y aún persisten dificultades administrativas e institucionales para articular programas entre los tres órdenes de gobierno y el sector privado. Por su parte, el acceso y uso de los servicios de telecomunicación es limitado. México se encuentra en los últimos lugares en penetración de banda ancha entre los países de la OCDE y de acuerdo con el Índice de Tecnologías de la Información, el país ocupa la posición 63, de un total de 144 países.
- 3.19 La brecha de ingreso entre regiones coexiste con una gran dispersión de capacidades institucionales y de condiciones de entornos para realizar negocios. De acuerdo al Doing Business existe gran heterogeneidad en el desempeño de los

⁴⁹ Un 60% de las exportaciones proviene de 3 sectores; y más del 80% se destina a los EE.UU. El contenido nacional de las exportaciones de México a los EE.UU. es de 28.5%, mientras que el de China alcanza 45.5 %.

⁵⁰ De 1993 a 2008, la productividad laboral de la economía mexicana decreció 6.8%. Los estados con tasas de crecimiento positivas, *winner* y *catching-up*, registraron un crecimiento de 5.1% y 2.0% en todo el periodo, respectivamente. Sin embargo, tanto la región *falling-behind* como la región *losers* presentaron tasas de crecimiento media anual cercanas al -1.1%, implicando una caída en todo el periodo del 15%. Esta diferencia regional evidencia una clara tendencia a la divergencia en las tasas de productividad.

⁵¹ La inversión en I+D de Latinoamérica alcanza el 0.75% del PIB, 1.16% en Brasil y 2.3% en la OECD.

⁵² A pesar de las inversiones realizadas en materia de infraestructura en México, el sistema de transporte todavía se encuentra rezagado en materia de competitividad, ocupando el lugar 68 de 144 evaluados a nivel global en materia de infraestructura. Por otra parte, a nivel sectorial ocupa el lugar 50 en materia de carreteras, 60 en ferrocarriles, 64 en puertos y aeropuertos, comparados con el mismo número de países. Es claro que existen todavía retos importantes y áreas de oportunidad para mejorar su eficiencia y competitividad.

estados mexicanos en sus indicadores de facilidad para hacer negocios⁵³. Esta heterogeneidad se expresa en condiciones y costos dispares que están correlacionadas con la evolución de la productividad, particularmente de las PYMES⁵⁴.

- 3.20 Dentro de las iniciativas dirigidas al aumento de la productividad en el PND bajo México Prospero, el GdM se contempla impulsar la competitividad mediante el desarrollo y la promoción de cadenas de valor, el apoyo a la innovación y desarrollo tecnológico, el fomento al emprendimiento y mejoras en la conectividad logística y tecnológica.
- 3.21 El objetivo del Banco en esta área es el fortalecimiento de la competitividad empresarial. Considerando este objetivo, la actuación del Banco se centrará en: (i) Desarrollo de la capacidad para la innovación y el emprendimiento empresarial, con un foco en la PYME y en la inserción de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor; (ii) Consolidación de un marco para la planificación y optimización del uso de la infraestructura logística⁵⁵; (iii) Fortalecimiento del marco para el desarrollo de las telecomunicaciones y la promoción del uso de las TICs (incluyendo Estrategia Digital Nacional); y (iv) Reducción de costos de transacción y mejoras en el marco institucional y de políticas para fomentar desarrollo de los negocios, particularmente a nivel subnacional/territorial⁵⁶. Las ventanillas NSG apoyarán este objetivo buscando apoyar el desarrollo de cadenas de valor, de sistemas logísticos, y de telecomunicaciones, dar acceso a TICs a poblaciones excluidas y potencialmente oportunidades en temas de infraestructura con participaciones público-privadas o solamente privadas.
- 3.22 Un eventual rezago en la aprobación e implementación de reformas y leyes secundarias en materia de telecomunicaciones, y de la agenda digital del Gobierno podrían constituirse en riesgos obstaculizando las oportunidades de intervención del Banco. Asimismo, existen riesgos inherentes a las posibles fallas de coordinación entre organismos y agencias públicas encargados de los temas de competitividad e innovación, y a la reciente creación del INADEM. Para mitigar estos riesgos, se propone acompañar las operaciones con un fuerte componente de diálogo interinstitucional y de cooperación técnica, para sensibilizar a los actores de la importancia y apoyar la continuidad de las reformas propuestas.

⁵³ El registro de propiedad puede llegar a tardar hasta seis veces el tiempo de los estados más eficientes y triplicar el costo. De igual forma el tiempo que puede tomar la ejecución de un contrato se duplica y el costo se incrementa en un 50% a al comparar los extremos de la distribución (World Bank, 2012).

⁵⁴ De acuerdo a análisis del BM la facilidad en la ejecución de contratos está correlacionada con la productividad. Estados como los de Coahuila, Jalisco y Nueva León, donde la resolución de una disputa comercial es más eficiente exhiben mayor productividad laboral de las PYMES que estados como Puebla y Veracruz donde la resolución de litigios comerciales es menos eficiente. Este efecto no se manifiesta en el cohorte de la gran empresa.

⁵⁵ Incluye acciones como la definición de una política nacional de logística, desarrollo de sistemas de información; regulación, e institucionalidad, todo ello con una perspectiva territorial.

⁵⁶ Estas acciones se complementan con las propuestas bajo el eje de desarrollo territorial.

B. Desarrollo social

3.23 Para hacer frente a los desafíos para el desarrollo social, en el PND, el Gobierno ha planteado como meta un México Incluyente, con el fin de resolver los rezagos en materia de protección social y mejorar la cobertura de salud, entre otros.

a. Protección social

3.24 La población de México en situación de pobreza se ha mantenido por encima de los niveles registrados previo a la crisis financiera (45.5% en 2012), con una incidencia mayor entre los jóvenes e indígenas⁵⁷. La pobreza en el área rural es mayor (61.6%) que la pobreza urbana (40.6%), no obstante, ésta disminuyó en 3.4%, mientras la urbana aumentó en 0.2% entre el 2010 y 2012. Las carencias de la población disminuyeron en el mismo periodo, por acceso a alimentación alcanzan un 23.3% de la población, por servicios de salud un 21.5%, y por rezagos en educación 19.2%. El Programa de Desarrollo Humano Oportunidades (PDHO) ha sido el eje fundamental para combatir la pobreza, habiendo logrado importantes avances⁵⁸, aunque todavía con retos importantes en varios frentes. Como ejemplo de estos retos, se estima que el 17% de niños y 20% de jóvenes (de entre 6 y 18 años) de las áreas urbanas y rurales pertenecientes a hogares beneficiarios del PDHO no asisten a la escuela. Por otra parte, existen alrededor de 75,000 localidades donde no llega el PDHO o el Programa de Apoyo Alimentario (PAL) por falta de oferta institucional de servicios salud, lo que resalta la necesidad de mejorar la coordinación con otros programas y sectores, de manera que los beneficiarios del PDHO puedan acceder a prestaciones que puedan mejorar su productividad y capacidad generadora de ingresos.

3.25 El PND, bajo el eje de inclusión social, contempla el fortalecimiento de las capacidades en los hogares con carencias para contribuir a mejorar su calidad de vida e incrementar su capacidad productiva. El gobierno ha lanzado la iniciativa

⁵⁷ La pobreza en la población menor a 18 años de edad asciende a 53.8%, mientras que en la población indígena llega a 72.3% (Estimaciones de CONEVAL, según medición de pobreza definida como la población que tiene al menos una carencia social y percibe un ingreso inferior a la línea de bienestar, cuyo valor equivale al costo de las canastas alimentaria y no alimentaria juntas). Aun cuando la tasa de pobreza en 2012 es similar a la registrada a fines de la década de los ochenta, México experimentó una recuperación y reducción sostenida de la pobreza con posterioridad a la crisis de 1994 y hasta el año 2006 (pre crisis). Por ejemplo la pobreza de patrimonio pasó de 69.0% en 1996 a 42.9% en 2006 (fuente: CONEVAL). Este número se ha incrementado a 52.3% en la medición de 2012 en parte como consecuencia del desempeño económico, los efectos de la crisis económica global y del incremento de precios de la canasta básica verificado desde esa fecha.

⁵⁸ El PDHO ha contribuido al desarrollo de capacidades y a la reducción de la pobreza y la desigualdad, y a la acumulación de capital humano. Si se sustrajeran las transferencias del PDHO de los ingresos de los hogares, el porcentaje de población bajo la línea de bienestar mínimo aumentaría en 3,4 puntos porcentuales (1,5 a nivel urbano y casi 10 a nivel rural). Además, el PDHO contribuye a reducir la desigualdad. El coeficiente de Gini aumentaría de 0,48 a 0,50 sin las transferencias del PDHO a nivel nacional y de 0,48 a 0,55 en el ámbito rural (BID, 2012). En materia de nutrición, un porcentaje importante de la transferencia monetaria (alrededor del 75%) se destina al consumo de alimentos (Angelucci et al, 2009). En educación, se ha logrado un incremento de la matrícula de niños y jóvenes de entre 1 y 5 puntos porcentuales en el área urbana (Behrman et al, 2011). En salud, en las zonas rurales evaluaciones identifican mayor predisposición de la población a utilizar servicios de salud (SEDESOL, 2008). A pesar de los logros mencionados, el PDHO enfrenta grandes desafíos.

Cruzada Nacional contra el Hambre (CNCH), que se propone fortalecer la coordinación entre los tres niveles de gobierno para focalizar las intervenciones hacia los municipios de con mayor población en extrema pobreza. El PDHO, uno de los instrumentos presentes en los municipios priorizados, está en proceso de rediseño para mejorar su efectividad y alinearlos con la CNCH.

- 3.26 En tal sentido, el objetivo principal del apoyo del Banco en este sector será contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la nutrición, salud y educación. Las intervenciones se orientarán a: (i) apoyar la identificación e implementación de mejoras de diseño, eficiencia y evaluación del PDHO; (ii) fortalecer la coordinación interinstitucional con las diferentes entidades públicas encargadas de la provisión de los servicios de educación, salud y nutrición; y (iii) contribuir con el financiamiento de las transferencias condicionadas⁵⁹.
- 3.27 Los principales riesgos están relacionados con: (i) posibles demoras de implementación de las mejoras de rediseño del PDHO, dado que será necesaria la coordinación efectiva con otras instituciones del sector social y distintos niveles de gobierno; (ii) la futura expansión del PDHO en municipios de la CNCH puede plantear desafíos operativos adicionales; y (iii) la calidad heterogénea de los estudios y evaluaciones que informan las decisiones. Para mitigar estos riesgos, el Banco apoyará con recursos de asistencia técnica y su personal estará a disposición para dar el acompañamiento técnico en la implementación de las mejoras al diseño del PDHO y su expansión.

b. Salud

- 3.28 El sector salud es complejo y fragmentado y ofrece una protección incompleta y desigual a la población a pesar de un mayor esfuerzo presupuestal, sus recursos se han incrementado de 3.1% a 6.6% del PIB, entre el 2009 y 2012⁶⁰. Lo anterior, se explica en parte por problemas en la gestión y manejo ineficiente de los recursos en una estructura caracterizada por una escasa convergencia de políticas entre instituciones y programas que tienen distintos alcances, servicios y coberturas. Si bien la cobertura de los servicios de salud, ha mejorado y la proporción de la población sin acceso disminuyó en 29.2% en 2010 a 21.5% en 2012, el acceso no es equitativo y los esquemas de beneficios que las instituciones

⁵⁹ Existen sinergias con las áreas de mercados laborales y salud. Una de los aspectos de rediseño del PDHO es la vinculación de los jóvenes beneficiarios con los servicios de empleo, donde el Banco espera apoyar en la mejora la empleabilidad de los egresados de la educación media superior. En salud, el Banco trabajará en asegurar la cobertura efectiva a servicios de salud en particular en comunidades rurales y en rezago, áreas de intervención del PDHO.

⁶⁰ PEF 2012.

de salud brindan aún son desiguales⁶¹. Otro desafío, es la promoción de un modelo de salud más enfocado hacia lo preventivo y menos a lo curativo. Esto, ante las elevadas cifras que presentan los principales factores de riesgo de enfermedades crónicas como sedentarismo, tabaquismo, sobrepeso, obesidad, y consumo elevado de alcohol.

- 3.29 La estrategia principal del Gobierno en materia de salud es asegurar el acceso a los servicios y mejorar la salud a través de acciones de protección y prevención. En este sentido, el objetivo estratégico del Banco es fortalecer e integrar las acciones de promoción de la salud, y prevención y control de enfermedades, así como hacer efectivo el acceso universal a los servicios de salud. Para lograrlo el Banco intervendrá mediante asistencia técnica y financiera, y programas de inversión específicos dirigidos a la formulación e implementación de las políticas y programas de salud, principalmente en cuatro temas: (i) mejora en la gestión y rectoría del gasto público en salud; (ii) fortalecimiento del rol rector de la Secretaría de Salud; (iii) apoyo a las acciones de salud pública; y (iv) aumento de la cobertura efectiva a servicios de salud para la población. Asimismo, permanecerá el respaldo de la Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 para acelerar el logro de las metas del milenio en salud materno-infantil, fortaleciendo al mismo tiempo los vínculos de cooperación con el sector salud en la región. Por su parte, las ventanillas del sector privado buscarán complementar la provisión de servicios básicos y especializados de salud, enfocándose en inversiones en instalaciones de salud, incluyendo hospitales y clínicas de diagnóstico que reciban subrogaciones de las aseguradoras públicas.
- 3.30 Los potenciales riesgos a los cuales se exponen las acciones propuestas por el Banco son: (i) riesgos de gestión pública, monitoreo y rendición de cuentas; (ii) falta de coordinación entre los distintos actores del sector a nivel federal y local; y (iii) falta de voluntad política para lograr las reformas necesarias en el sector. Para mitigar estos riesgos, el Banco acompañará a la Secretaría de Salud, mediante el fortalecimiento de la comunicación y realizando estudios y evaluaciones rigurosas para verificar los avances y reorientar actividades.

C. Desarrollo territorial

- 3.31 Otra de las prioridades del Gobierno es que el crecimiento económico sea balanceado y favorezca a todas las regiones del país. Esta prioridad se recoge

⁶¹ Al sector salud lo integran instituciones públicas y proveedores privados. Por el lado público la provisión está separada entre el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) financiado con contribuciones a la nómina y los servicios de la Secretaría de Salud (SSA) para población sin seguridad social, los cuales se financian con recursos generales. En los últimos años el gasto público para la salud de la población no derechohabiente se ha incrementado de forma notable y en per cápita, el aporte del estado es mayor para los servicios de la SSA que para el IMSS. Si bien esta situación ha generado una importante mejora en el acceso a la salud, la segmentación tiene consecuencias negativas en el desempeño y eficiencia del sector y en el desempeño del mercado laboral. El enfoque en el sector salud busca mejorar la rectoría, gestión y eficiencia en el gasto público en salud, brindando un mejor control y vigilancia del ejercicio presupuestal, reduciendo las superposiciones en el destino de los recursos, y logrando un equilibrio de la asignación en el gasto per cápita y consecuentemente una mayor equidad en el plan de beneficios que reciben los afiliados a las distintas instituciones de la seguridad social. Las acciones iniciales estarían orientadas a la definición de un plan único de beneficios para toda la población.

tanto en la meta de México Próspero como en la de México Incluyente del PND y forma parte transversal de la actuación del Gobierno.

a. Desarrollo urbano

- 3.32 En los últimos treinta años, el tamaño de las ciudades mexicanas creció seis veces, mientras que la población urbana se duplicó en el mismo periodo⁶². La nueva población de las ciudades se ha instalado en la periferia en asentamientos informales y en desarrollos formales, que generalmente presentan déficit de infraestructura y de servicios públicos⁶³, y se ubican a distancias importantes de los puestos de trabajo⁶⁴. Así, el transporte se ha convertido en un reto en el desarrollo urbano. El crecimiento de las ciudades, aunado a un transporte público atomizado, de mala calidad, baja capacidad y desarticulado, sin la infraestructura vial requerida, y conjuntamente con la baja capacidad institucional en la gestión de los sistemas de transporte, ha provocado problemas en la movilidad urbana en la mayoría de las ciudades del país. Por último, la ausencia de planificación en el crecimiento urbano compromete la sustentabilidad social, económica y ambiental de las ciudades, más aun en zonas marginadas, donde se genera una pérdida de espacios públicos coadyuvando a la descomposición del tejido social.
- 3.33 Dentro de las acciones prioritarias del GDM resaltan: (i) la generación de un desarrollo urbano sustentable e inteligente; (ii) la reducción del rezago de vivienda y servicios públicos básicos y, (iii) la generación de entornos urbanos favorables que inhiban las causas del delito y la violencia.
- 3.34 El objetivo del Banco en el sector es promover el crecimiento ordenado, seguro y sustentable de las ciudades. Trabaja en el impulso de incentivos y programas que permitan la revitalización de zonas urbanas centrales y/o deprimidas; apoyará el desarrollo de las capacidades de los gobiernos locales para la mejora de la planificación y ordenamiento urbano, así como gestión de las políticas integrales de prevención social de la violencia, especialmente contra las mujeres. El Banco también apoyará acciones que favorezcan la reducción del déficit cualitativo de vivienda y apoyará las soluciones públicas que atiendan a la población que, por informalidad y/o ingreso, no accede a crédito hipotecario. Asimismo, invertirá en el mejoramiento de barrios para generar comunidades seguras; continuará apoyando el transporte sostenible principalmente en entidades subnacionales para el desarrollo de planes de transporte urbano, y proveerá asistencia técnica para fortalecer la estructura institucional. Por último, el Banco continuará impulsando el desarrollo sostenible de las ciudades emergentes a través del “Programa Especial para la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles” (ICES). La ventanilla no soberana buscará proporcionar un mejor acceso a servicios básicos

⁶² La expansión de las ciudades 1980-2010; Secretaría de Desarrollo Social (2011).

⁶³ Ante la falta de planificación urbana de los gobiernos locales, existen barrios formales, semi urbanizados, con alta concentración de pobreza que necesitan inversiones complementarias para su total incorporación a la ciudad. El déficit de servicios de infraestructura en las estas áreas intraurbanas corresponde a 11% en agua, 8% en drenaje y 2% en electricidad y alta carencia de pavimentación, alcantarillado y falta de servicios de recolección de residuos sólidos.

⁶⁴ Las familias urbanas llegan a gastar hasta un 50% de sus ingresos y más de tres horas diarias en transporte urbano.

para la población de bajos ingresos, complementando la red pública en las áreas de agua, saneamiento y energía renovable y eficiente.

- 3.35 El principal riesgo para las intervenciones del Banco es la falta de capacidad institucional a nivel local para la coordinación de acciones con los organismos responsables, lo que podría mitigarse promoviendo intervenciones transversales y mayor fortalecimiento institucional.

b. Desarrollo rural

- 3.36 El desarrollo de las zonas rurales del país, donde vive más del 60% de la población pobre del país, se ve afectado por la baja productividad del sector agrícola y la falta de acceso a oportunidades de ingreso y a servicios básicos⁶⁵. Esto requiere una respuesta integrada que combine mejoras en las políticas agrícolas con políticas sociales dirigidas al alivio de la pobreza⁶⁶ y la provisión de servicios.
- 3.37 El sector agropecuario representa 3.9% del PIB del país y emplea el 13% de la población económicamente activa⁶⁷, pero sus índices de productividad se han estancado en los últimos años. Para el 2012, el PIB agrícola presentó una disminución en términos reales de 0.6%, y se registró una caída de 7.1% en el volumen de la producción del campo con relación a 2011⁶⁸. El desempeño sectorial puede explicarse tanto por programas y políticas inconsistentes y con duplicidades, como por la baja eficiencia y falta de focalización del gasto público rural⁶⁹. Además, la actividad agrícola es una de las más fuertemente afectadas por los efectos del cambio climático⁷⁰. Otro aspecto que ha mermado el desarrollo rural ha sido la falta de provisión de servicios de agua potable y saneamiento. Existen poco más de 188,000 localidades⁷¹ con menos de 2,500 habitantes que presentan rezagos importantes en la cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado, cuya cobertura alcanza 78.8% y 69.4% respectivamente, comparado con la cobertura nacional de 91.6% y 90.2%. A pesar de que en los últimos años se redujeron las carencias de acceso a estos servicios, estas

⁶⁵ El sector agrícola se caracteriza por una marcada dualidad entre un gran número de pequeñas propiedades que producen principalmente para el autoconsumo y un reducido número de explotaciones agrícolas comerciales de gran escala que representan una considerable proporción de la producción agrícola (OECD).

⁶⁶ Por ejemplo, las transferencias monetarias de Oportunidades constituyen una inyección de liquidez en las economías rurales.

⁶⁷ WDI, 2012.

⁶⁸ El volumen de producción fue de 159 toneladas en los 50 cultivos principales.

⁶⁹ La eficiencia del gasto público rural se ve afectada, no solo por los parámetros de diseño y reglas de operación de los programas individuales, sino también por la falta de coordinación del inmenso número de programas dirigidos a las zonas rurales.

⁷⁰ El sector agropecuario es uno de los más vulnerables a los riesgos climáticos si consideramos que el 80% de las pérdidas económicas derivadas de desastres climáticos en México, estimadas en más de US\$10 mil millones en el periodo 1980-2005. CEPAL 2007. Un análisis reciente para México proyecta pérdidas estimadas para 2100 de 42% a 54% de la producción agrícola, bajo diversos escenarios climáticos. Se prevé que las actividades de pesca y acuicultura se verán afectadas por la disminución de la captura de especies comercialmente atractivas, entre 30% y 70% en regiones de latitud alta y con una caída de hasta 40% en los trópicos.

⁷¹ INEGI, Censo de población y vivienda 2010.

localidades aún siguen concentrando tres cuartas partes de la población que vive en pobreza extrema⁷².

- 3.38 Las prioridades del GdM en materia de desarrollo rural incluyen el impulso de la productividad rural, mediante inversiones en el sector agropecuario. Los objetivos del Banco son: (i) aumentar la productividad y competitividad en el sector agrícola⁷³; y (ii) mejorar la cobertura de servicios de agua potable en zonas rurales. La intervención del Banco irá orientada a proveer asistencia técnica y financiamiento para: (i) el análisis y reforma de programas existentes que conduzcan a mejorar la focalización del gasto rural⁷⁴, su eficiencia económica, y el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios; (ii) el establecimiento de medidas de reducción de vulnerabilidad del sector ante el cambio climático, y (iii) la ampliación de la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales⁷⁵. El sector privado buscará aumentar la productividad a través de empresas anclas que involucren en su cadena de valor a pequeños agricultores, que puedan proveer asistencia técnica contando con la participación de instituciones financieras.
- 3.39 Los principales riesgos identificados para la actuación del Banco en el sector son: (i) caídas en los precios internacionales de los bienes agrícolas, riesgo que podría mitigarse mediante un mayor acceso al financiamiento a los productores agrícolas; (ii) riesgo de desastres naturales que afecten las zonas cultivables, lo que se podría aliviar realizando inversiones en obras de prevención en zonas vulnerables; (iii) baja sostenibilidad de las inversiones realizadas asociado a la poca profesionalización de los prestadores de servicios, para ello, se podría capacitar en materia de administración y operación; y (iv) poca capacidad institucional a nivel local para la que se proveerá asistencia técnica.

c. Cambio climático

- 3.40 El cambio climático es un reto que involucra esfuerzos de distintos entes gubernamentales y órdenes de gobierno. Sólo una cuarta parte de las entidades federativas tienen programas estatales de cambio climático y cinco estados cuentan con leyes en esta materia. Aún persisten esquemas de índole fiscal, financiera y económica que generan un aprovechamiento ineficiente de los recursos naturales. México ha enfrentado en los últimos años un número creciente de afectaciones debido a fenómenos hidrometeorológicos extremos, que han

⁷² Así, en el sector rural 5.5 millones de personas carecen de acceso a este servicio, mientras que 8 millones no cuentan con un sistema de saneamiento mejorado o conexión al alcantarillado.

⁷³ Este objetivo se complementa con los definidos en materia de Competitividad Empresarial y Sector Financiero. En particular, se procurará generar sinergias con las acciones de fomento a la innovación y la inserción de las empresas mexicanas en las cadenas globales de valor (párrafo 3.21), y a la mejora del acceso a financiamiento mediante los programas de Banca de Desarrollo (párrafo 3.10) contribuyendo así a la implementación de un enfoque integral y multisectorial a la problemática del sector rural mexicano.

⁷⁴ Se busca ajustar el diseño de programas para dirigirlos preferentemente a agricultores pobres, buscando reducir los incentivos que generan para atar a los dueños a la tierra.

⁷⁵ Estas acciones se complementan con las propuestas en materia de protección social y el sector financiero, que contemplan el apoyo al PDHO y la canalización de financiamiento a través de la banca de desarrollo al sector agropecuario, respectivamente.

producido pérdidas humanas y altos costos económicos y sociales⁷⁶. Este incremento, además de estar asociado a la mayor ocurrencia de eventos, obedece también a un aumento en la exposición, por ejemplo, la creciente urbanización⁷⁷.

- 3.41 En este aspecto, el GdM buscará fortalecer la política nacional de cambio climático y minimizar la vulnerabilidad de zonas urbanas y rurales ante efectos del cambio climático.
- 3.42 El objetivo estratégico del Banco es apoyar la implementación e instrumentación de la política nacional de cambio climático impulsando acciones de adaptación con un enfoque de largo plazo. Así, el Banco trabajará en: (i) el desarrollo de instrumentos de planeación para identificar medidas de adaptación, de forma coordinada en los tres niveles de Gobierno que atienden las necesidades de la población más vulnerable incluyendo a la población indígena en las áreas afectadas; (ii) el diseño y promoción de medidas de adaptación que aborden el manejo integral de cuencas y la restauración de suelos; (iii) el desarrollo de plataformas o programas de investigación e innovación y evaluación y monitoreo de políticas públicas; (iv) la reducción de la vulnerabilidad y aumento de la resiliencia de los asentamientos humanos en zonas rurales, urbanas y costeras, la infraestructura estratégica y los sistemas productivos; y (v) la conservación y uso sustentable de los ecosistemas y mantener los servicios ambientales que proveen. A su vez las ventanillas no soberanas buscarán oportunidades en la financiación y operación de inversiones que reduzcan impactos climáticos y fomenten la adaptación a través de energía renovable, eficiencia energética, y la adopción de tecnología para la reducción de emisiones, además de explorar oportunidades de inversión en transporte de gas natural y sistemas de distribución.
- 3.43 El principal riesgo que se identifica en el sector sería la falta de coordinación intersectorial, interinstitucional y entre los tres órdenes de gobierno en detrimento de la ejecución de los proyectos de cambio climático. Para hacer frente a ello se promoverá el fortalecimiento institucional en materia de adaptación y mitigación, así como la generación de información relevante de apoyo a los proyectos.

D. Áreas de acción transversal

- 3.44 La Estrategia considera de forma transversal la incorporación de aspectos de género, diversidad e integración. Concretamente, en las áreas de salud, educación, protección social, cambio climático y desarrollo rural se hará especial hincapié en incorporar la perspectiva de género y diversidad con especial atención a la población indígena de zonas vulnerables en las intervenciones del Banco. Asimismo, el Banco podrá trabajar en programas multisectoriales e interinstitucionales con enfoque de género. Los aspectos de integración se considerarán en las áreas de salud y de competitividad empresarial. Los mecanismos de implementación de estos aspectos transversales se definirán durante la implementación de la Estrategia.

⁷⁶ Los daños económicos relacionados a estos eventos se han incrementado de un promedio anual de \$730 millones de pesos entre 1980 a 1999 a \$21,950 millones en el periodo 2000-2012.

⁷⁷ El país tiene 1,385 municipios considerados de alto riesgo (alta vulnerabilidad y probabilidad de ocurrencia de eventos climáticos).

E. Áreas de diálogo

- 3.45 El Banco profundizará el diálogo en los sectores de energía, educación y seguridad ciudadana con el GdM para generar los apoyos que éste requiere. La recién presentada reforma energética abrirá oportunidades para fortalecer al sector con inversiones que generen un aumento de la producción de hidrocarburos y de la capacidad de generación de electricidad, así como la disminución de los costos de la energía en el país. De igual forma, la reforma educativa abre espacios de diálogo con el Gobierno para trabajar en mejorar la calidad, acceso y permanencia en el sistema educativo.

IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO

- 4.1 **El Gobierno se financia mayoritariamente a través de los mercados de deuda local**, y cuenta además con alta calificación crediticia⁷⁸, que le permite el acceso a los mercados internacionales en condiciones favorables. Se debe resaltar que para el 2014, el Gobierno tendrá una política fiscal de corte expansivo, lo que supondrá mayores necesidades de financiamiento, incluyendo la obtención de recursos de OFIs, si las condiciones financieras que ofrecen son las adecuadas⁷⁹.
- 4.2 Las necesidades financieras del sector público para el 2014 se incrementarán a 4.1% del PIB, cifra superior en 1.2% a lo previsto para 2013, e irán disminuyendo gradualmente hasta alcanzar un 2.5% del PIB en el 2017, manteniéndose en el mismo nivel en el 2018 y 2019, ante el retiro del impulso fiscal⁸⁰. Se espera que la mayoría de estas necesidades sean satisfechas en el mercado de deuda local, mientras que el resto se financiaría en los mercados internacionales. El incremento en las necesidades de financiamiento para el periodo de la Estrategia dan al BID un mayor espacio para expandir sus operaciones directamente en la ventanilla soberana, e indirectamente con el sector privado.
- 4.3 De esta manera, durante el período de la Estrategia, **se estima que el Banco podría alcanzar un promedio de aprobaciones y desembolsos anuales de US\$1,740 y US\$1,500 millones**, respectivamente, sujeto a la disponibilidad de recursos financieros del Banco y a los ejercicios anuales de programación. Esto mantendría la deuda con el Banco en un promedio de 0.7% con relación al PIB y en 5.8% respecto al total de la deuda externa del país en el periodo de la EBP. Estos niveles de financiamiento podrían ser superados de contarse con demanda para proyectos para entidades federativas, en el marco de la reforma para regular el endeudamiento de los estados y municipios⁸¹. Adicionalmente, la capacidad real de

⁷⁸ BBB, BBB+

⁷⁹ Plazos y tasas competitivas respecto a otros instrumentos de financiamiento a los que tiene acceso el país.

⁸⁰ Criterios Generales de Política Económica, SHCP 2014.

⁸¹ La iniciativa de Reforma Financiera propone medidas encaminadas a ampliar el papel de la Banca de Desarrollo en el financiamiento de proyectos de inversión productiva en todo el territorio nacional, lo que podría facilitar la canalización de mayores recursos financieros a estados y municipios, y resultar en mayor demanda de financiamiento del Banco. Adicionalmente, la reforma para regular el endeudamiento de estados y municipios, (en discusión en el Congreso), propenderá a mejorar la gestión fiscal subnacional y mantener trayectorias de deuda sostenibles. Esto podría llevar al desarrollo de nuevos mecanismos de trabajo más directo del Banco con estados y municipios en el mediano plazo.

absorción de recursos por parte del país dependerá también de la posibilidad de que los costos financieros del Banco sean competitivos de contar con una tesorería local y de alinearse con los sistemas nacionales.

V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 5.1 México presenta sistemas sólidos de contratación pública, administración financiera y de control, que permiten que el Banco descansa la supervisión de sus operaciones en los siguientes subsistemas: presupuesto, tesorería, contabilidad, auditoría interna y externa, y contrataciones públicas. En este sentido, y durante el período de la EBP 2013-2018, el Banco profundizará el uso de los sistemas de país para contribuir a la eficiencia del gasto público y disminución de costos de transacción.
- 5.2 En materia de adquisiciones se prevé: (i) acompañar la revisión de la modalidad de contratación de servicios de consultoría, para incorporarla en el futuro en el uso del sistema de país; (ii) en la medida que se implemente la adopción del sistema nacional de contratación pública en cada proyecto, se eliminará la revisión ex-post de adquisiciones por auditores externos o consultores del Banco; y (iii) apoyar el mejoramiento continuo del sistema de contrataciones públicas, incluyendo la implementación un programa de profesionalización de compradores públicos y el establecimiento de un sistema de gestión y supervisión del desempeño de las adquisiciones públicas, entre otros. En el área de gestión financiera, el Banco focalizará esfuerzos para: (i) simplificar los informes del Banco para la rendición de gastos y facilitar una mayor utilización de los informes generados por el sistema país; (ii) profundizar la revisión y conocimiento de los subsistemas utilizados en los proyectos, a nivel federal y subnacional, para contribuir con su fortalecimiento y eficiencia de procesos; y (iii) apoyar a la ASF en la implementación de herramientas de modernización desarrolladas por organismos internacionales expertos en la materia. Estas actividades son de acompañamiento a la ejecución de proyectos de la cartera del Banco en México.

Tabla resumen uso de sistemas nacionales

Uso de sistemas nacionales	Línea de base 2013	Uso estimado 2018	Acciones previstas
Presupuesto	100%	100%	N/A
Tesorería	100%	100%	N/A
Contabilidad e informes ⁸²	7%	7%	Simplificar informes financieros
Auditoría interna	100%	100%	Acompañamiento para la mejora en la supervisión
Control externo	100%	100%	
Sistema informativo	100%	100%	N/A
Consultoría Individual	0%	0%	Acompañamiento para revisión y mejora en consultoría.

⁸² Los sistemas de contabilidad se utilizan en un 100%. Los informes se utilizan en operaciones cuyos desembolsos se realizan con conversión de moneda a pesos mexicanos y sus informes se generan de forma automática a partir del sistema del ejecutor.

Comparación de precios	0%	100%	Implementación uso avanzado del sistema país.
LPN parcial	0%	100%	
LPN avanzado	0%	100%	

- 5.3 En el área de salvaguardas ambientales y sociales, el Banco dará especial atención a avanzar en la implementación de los sistemas nacionales ambientales y sociales, comenzando por los proyectos de obras múltiples y con la Banca de Desarrollo, para financiar proyectos específicos y de obras de infraestructura menores a entidades elegibles a nivel federal y subnacional. En dichos proyectos se puede generar una demanda específica para diagnosticar los sistemas nacionales aplicados e identificar deficiencias y abordar actividades de fortalecimiento y de formación de capacidades con énfasis en temas sociales, como por ejemplo, reasentamientos, pueblos indígenas y género, y en temas ambientales donde se identifiquen debilidades en la aplicación de estándares equivalentes y aceptables.
- 5.4 Servicios innovadores. Las entidades subnacionales tienen capacidad para endeudarse en los mercados locales y comprometer recursos de participaciones federales, como colateral y garantía, además de contar con instrumentos financieros diversificados. La Banca de Desarrollo y la banca privada tienen de igual forma facilidades de acceso al financiamiento. Con objeto de continuar trabajando con este tipo de entidades, manteniéndose como una oferta competitiva, el Banco continuará sosteniendo un diálogo estrecho con el Gobierno para avanzar, tanto a nivel de programas federales, como directamente con los gobiernos subnacionales, dentro del marco legal vigente. Considerando las modificaciones que se deriven de las reformas presentadas por el Gobierno, se buscará generar instrumentos de financiamiento a estados y municipios, a la Banca de Desarrollo y la banca comercial, con y sin garantía soberana, y se analizará la posibilidad de trabajar en el desarrollo de la tesorería local, así como se considerará el uso de los nuevos instrumentos del Banco, como garantías y “facilidades de riesgo compartido”. También se explorará la posibilidad de contar con un esquema ágil para tramitar las operaciones con este tipo de entidades.
- 5.5 Acompañamiento técnico. El marco de presupuesto y financiamiento de México plantea una dinámica de programación y ejecución ágil y flexible, que le permite al país la movilización muy rápida de los recursos de financiamiento del Banco. Sin embargo, existe una demanda de asesoría técnica y diálogo adicional, que no está necesariamente relacionada con las operaciones de préstamo. Esto hace necesario contar con recursos humanos y asistencia técnica que permitan acompañar el diálogo sectorial del Banco. La nueva facilidad de “fee for services” podría apoyar en este frente. También se hace necesario contar con recursos de presupuesto y de cooperación técnica en apoyo al cliente para complementar el programa financiero del Banco en el país.
- 5.6 Coordinación con donantes. El BID continuará trabajando de manera coordinada con otros organismos multilaterales, como el Banco Mundial⁸³ y el Fondo

⁸³ El BID y el BM han venido sosteniendo una serie de reuniones para intercambiar puntos de vista sobre los desafíos que enfrentará el país entre 2013-2018, como el Foro México 2013.

Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y agencias bilaterales como la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y el Banco Alemán Gubernamental de Desarrollo (KfW en alemán), generando espacios de intercambio sobre los desafíos de política pública para el país, así como oportunidades de trabajo conjunto.

VI. RIESGOS

- 6.1 **Riesgos macroeconómicos.** Podrían existir riesgos asociados a una desaceleración de la economía por factores: (i) de carácter externo relacionados a menor dinamismo de la economía de los Estados Unidos, el debilitamiento de la economía mundial, y una elevada volatilidad de los mercados financieros internacionales, en combinación con un incremento en la aversión debido principalmente por la normalización de la política monetaria en países desarrollados. Por otro lado, el comportamiento en los precios del petróleo y de las materias primas, podrían tener efectos en la cuenta corriente e incluso generar presiones inflacionarias; y (ii) de carácter interno, relacionados con posibles dificultades en la aprobación de nuevas reformas, como la energética, y modificaciones en regulaciones secundarias para las recientemente aprobadas. Los recursos del Banco mitigarán, en parte, las necesidades de financiamiento del país. Sin embargo, incidir en sus indicadores de desarrollo dependerá, sobre todo, de los consensos políticos en materia fiscal y del sostenimiento de un marco de políticas macroeconómicas sólido.
- 6.2 **Riesgos de índole política.** La viabilidad de la agenda de reformas estructurales planteadas por el GdM, en las que se basa gran parte de la estrategia del Banco, dependerá de la permanencia de los acuerdos políticos logrados como el Pacto por México.
- 6.3 **Riesgos asociados con la gestión institucional.** Carencias técnicas en los marcos de gestión institucional, especialmente a nivel subnacional y de coordinación podrían afectar el cumplimiento de los objetivos de la EBP. En consecuencia, la EBP plantea acciones para fortalecer la gestión pública a nivel federal y subnacional en todas sus áreas prioritarias.
- 6.4 **Riesgos de desastres naturales.** México es altamente vulnerable a los desastres naturales debido tanto a amenazas geológicas como hidrometeorológicas, tendencia que se verá agravada por el efecto del cambio climático. La ocurrencia de desastres naturales podría afectar también el logro de los resultados planteados en la estrategia o llevar a una reprogramación de las prioridades planteadas en la misma. Al mismo tiempo, las áreas de intervención propuestas en la Estrategia, relacionadas con la prevención y mitigación de riesgos de desastres naturales y adaptación al cambio climático contribuirán a la mitigación de este riesgo.

MATRIZ DE RESULTADOS⁸⁴

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Area Prioritaria	Sectores	Objetivos Estratégicos BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores ⁸⁵	Línea de base (Fuente *, Año base)
Promover el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades	A. Productividad	Gestión Pública	Apoyar el fortalecimiento de la gestión pública a nivel federal y subnacional	Mejorar la recaudación de Ingresos Propios de Estados	Ingresos propios subnacionales como % del PIB	0.7% del PIB (SHCP, 2012)
				Mejorar la eficiencia de los sistemas de gestión financiera	SEP-PRODEV ⁸⁶	3.8 de 5.0 Máximo (2012)
		Sistema Financiero	Incrementar el nivel de financiamiento a la economía real	Mejora de la profundidad y eficiencia de los mercados de capitales y financieros mexicanos.	Calificación del 8 Pilar (Desarrollo de los mercados financieros) del "Global Competitiveness Index del World Economic Forum"	4.19 (2013-2014) Ref: World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2013-2014
				Aumento del financiamiento bancario al sector privado no financiero por parte de la Banca de Desarrollo ⁸⁷	Porcentaje del financiamiento al sector privado no financiero del total del crédito bancario ⁸⁸	8,6% (agosto 2013, BANXICO)

⁸⁴ Las metas indicativas serán revisadas o reemplazadas, según sea el caso, a través de los Documentos de Programación que se elaboraran durante el periodo de la EBP.

⁸⁵ Durante la implementación de la Estrategia el banco trabajará en la identificación e inclusión de indicadores de género y diversidad en sus programas.

⁸⁶ El Sistema de Evaluación PRODEV (SEP) analiza la capacidad de los países en cinco áreas claves de la GpRD: 1) planificación estratégica, 2) presupuesto por resultados, 3) gestión financiera, auditoría y adquisiciones, 4) gestión de programas y proyectos y, 5) monitoreo y evaluación. El índice SEP de GpRD comprende 140 variables o indicadores, que permiten medir la capacidad de un país para avanzar en la institucionalización de la GpRD. El SEP muestra una escala de 0 a 5, siendo 5 el máximo puntaje y se calcula como un promedio ponderado de las calificaciones en cada área.

⁸⁷ Incluye indicadores de acceso al crédito para vivienda social, MIPYMES, eficiencia energética, sector agropecuario, infraestructura de transporte, agua, energía y comunicaciones.

⁸⁸ Corresponde al crecimiento anual en términos reales de la proporción de recursos destinados al financiamiento del sector privado del total del crédito otorgado por la Banca de Desarrollo en diferentes sectores de actividad económica: Vivienda, infraestructura, energía renovable y agricultura. Este monto se publica al cierre de cada mes por el Banco de México.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Area Prioritaria	Sectores	Objetivos Estratégicos BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Línea de base (Fuente *, Año base)
Promover el crecimiento sostenido de la productividad en un clima de estabilidad económica y mediante la generación de igualdad de oportunidades	A. Productividad	Mercados Laborales	Promover una mejor inserción laboral	Aumento en servicios de intermediación laboral y apoyos económicos	Número de buscadores atendidos a través de las distintas ventanillas (orientación laboral presencial, Portal del Empleo, ferias de empleo, becas de capacitación) de los Servicios de Vinculación y de los Programas de Apoyo al Empleo del Servicio Nacional de Empleo (SNE)	3,077,713 (Registros del SNE, primer semestre 2013) *
				Mayor empleabilidad de los egresados de la educación técnica en el nivel de media superior	Porcentaje de egresados de escuelas de educación técnica que se incorporan al mercado laboral 6 meses después de haberse graduado	45% (ENILEMS, 2012)
		Competitividad empresarial	Apoyar el desarrollo de un sistema logístico y de telecomunicaciones y el impulso a la innovación y el emprendimiento	Reducción del costo país y mejor inserción de sus empresas en las cadenas globales de valor	Índice de Competitividad Global (Global Competitiveness Ranking)	Puesto 55 (Global Competitiveness Ranking, 2013-2014)
				Aumento del impacto económico de las TICs	Índice de disposición a la conectividad (Networked Rediness Index)	Puesto 71 (Networked Rediness Index WEF, 2012)
				Mayor capacidad innovadora en productos y procesos por parte de las empresas mexicanas	Inversión privada en I+D como porcentaje de la inversión total en I+D	37% de la inversión en I+D es financiada por el sector privado (2011)

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Area Prioritaria	Sectores	Objetivos Estratégicos BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Línea de base (Fuente *, Año base)
Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos sociales y proveer una red de protección social que garantice el acceso al derecho a la salud y vulnerabilidad de ingresos y desarrollar el potencial humano de los mexicanos con educación	B. Desarrollo Social	Proteccion Social	Contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza, favoreciendo el desarrollo de las capacidades asociadas a la alimentación, salud y educación.	Disminución en el número de Carencias de la Población en Pobreza Extrema	Número de carencias promedio de la población en pobreza extrema ⁸⁹	3.7 (CONEVAL, 2012)
		Salud	Fortalecer e integrar las acciones de promoción de la salud, y prevención y control de enfermedades y hacer efectivo el acceso universal a los servicios de salud	Disminución de Carencias por acceso a los servicios de salud	Porcentaje de población con carencias a los servicios de salud ⁹⁰	21.5 (CONEVAL, 2012)

⁸⁹ La definición de carencias corresponde a la contemplada en el concepto de pobreza multidimensional de CONEVAL y que incluye áreas como la educación, la salud, alimentación, vivienda y seguridad social.

⁹⁰ La definición de carencias corresponde a la contemplada en el concepto de pobreza multidimensional de CONEVAL y en particular en el área de salud incluye el porcentaje de la población que no está afiliada al Seguro Popular, al IMSS, al ISSSTE o ISSSTE estatal, a PEMEX, Defensa o Marina, a otros servicios médicos provenientes de su trabajo, por seguro privado de gastos médicos o población afiliada a otras instituciones.

Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	Area Prioritaria	Sectores	Objetivos Estratégicos BID	Resultados Esperados de la Estrategia	Indicadores	Línea de base (Fuente *, Año base)
Garantizar que el crecimiento económico sea balanceado y favorezca a todas las regiones del país impulsando la productividad en el sector rural y generando áreas urbanas sustentables con entornos que inhiban las causas del delito y la violencia y minimicen la vulnerabilidades del cambio climático.	C. Desarrollo Territorial	Desarrollo Urbano	Promover el crecimiento ordenado, seguro y sustentable de las ciudades	Las ciudades más expandidas se densifican	% de subsidios públicos asignados para viviendas en áreas previamente urbanizadas	0 (CONAVI, 2013)
				Reducción del rezago cualitativo de la vivienda	% de vivienda con rezago cualitativo ⁹¹	32% (BID, 2011)
				Apoyo al fortalecimiento institucional de las autoridades federales y estatales en sus programas y estrategias orientados a la mejora de la movilidad	Numero de organismos gubernamentales apoyados con programas, estudios e iniciativas que apoyen el desarrollo de planes y proyectos de movilidad	0 (BID, 2013)
				Los gobiernos locales cuentan con la capacidad local para diseñar e implementar políticas de prevención de delito y la violencia basada	% de Municipios que cuentan con un Plan de Acción elaborado con lineamientos de intervención y metas anuales en línea con el Programa Nacional ⁹²	0 (SEGOB, 2013)
		Desarrollo Rural	Aumentar la productividad en el sector agrícola y mejorar la cobertura de servicios de agua para la población rural	Aumento de la PTF del Sector Agrícola	Productividad Total de Factores (calculado como el promedio geométrico para 5 años anteriores)	-0.45% (2011; con base en información INEGI)
				Mayor cobertura en comunidades rurales de agua potable y saneamiento	Cobertura rural de agua potable	80.3% (2012)
		Cambio Climático	apoyar la implementación e instrumentación de la política nacional de cambio climático impulsando acciones de adaptación con un enfoque de largo plazo	Reducción de vulnerabilidad ante impactos de cambio climático con actividades de adaptación apoyadas por el Banco	Número de municipios altamente vulnerables atendidos con instrumentos de planeación o financiamiento promovidos por el Banco a nivel regional	18 (BID, 2013)

⁹¹ Fuente: Datos de la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH). La frecuencia de reporte es anual.

⁹² Fuente: SEGOB. La frecuencia de reporte es anual

MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES⁹³

Objetivos estratégicos	Resultados esperados durante la EBP	Indicador	Línea de base	Metas indicativas	Periodicidad
Acompañamiento al gobierno en la mejora de los sistemas nacionales	El subsistema de consultoría individual y de firmas revisado y mejorado	Subsistema revisado y mejorado 100% a nivel federal	0%	Revisión y modificación de la normativa en materia de consultoría	Al final de la Estrategia
	Acompañar a la SFP en la transferencia de funciones, financieras y adquisiciones, a la SHCP y otros que designen.	Acuerdos formalizados	0%	100%	Al final de la Estrategia
Uso de sistemas fiduciarios nacionales	Incrementar el uso de los siguientes sistemas nacionales de adquisiciones: - Comparación de precios. ⁹⁴ - LPN parcial y avanzado .	0%	100%	100%	Anual
	Incrementar el uso de los Informes financieros	# de préstamos que presentan informes directos del sistema nacional	7%	10%	Anual

⁹³ Indicadores de resultados mediables para el periodo de la estrategia.

⁹⁴ Actualmente los préstamos con desembolsos en moneda local presentan informes directamente del sistema nacional. 7% calculado con base a monto aprobado que corresponde a 3 de 19 operaciones de préstamo

PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

Indicadores Económicos y Sociales de México							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Crecimiento real del PIB	5,2	3,3	1,2	-6,0	5,3	3,9	3,9
PIB (miles de millones US\$)	952	1.036	1.104	886	1.035	1.160	1.178
PIB por habitante (US\$)	8971	9625	10111	7996	9214	10179	10191
PIB Real por habitante (pesos)	80383	81835	81643	75701	78577	80482	82463
Formación bruta de capital (% del PIB)	26,2	26,5	26,9	23,8	23,9	25,1	24,7
Ahorro nacional bruto (% del PIB)	25,5	25,3	25,2	23,1	23,7	24,2	23,9
Tasa nacional de desempleo (promedio, %)	3,6	3,7	4,0	5,5	5,4	5,2	5,0
Inflación (fin de periodo, %)	4,1	3,8	6,5	3,6	4,4	3,8	3,6
Tipo de cambio (promedio, pesos\$/US\$)	10,9	10,9	11,1	13,5	12,6	12,4	13,2
Tipo de cambio real efectivo (1990=100, aumento es depr.)	72,7	74,8	78,2	88,6	81,6	81,6	81,6
Cuenta corriente (% del PIB)	-0,6	-1,3	-1,7	-0,7	-0,2	-0,8	-0,8
Cuenta de capital (% del PIB)	0,7	2,1	3,0	2,0	4,3	4,3	4,0
Inversión extranjera directa (% del PIB)	2,1	3,0	2,5	1,9	2,1	1,9	1,1
Inversión de cartera (% del PIB)	0,6	0,7	0,2	0,9	2,3	2,2	4,8
Reservas internacionales (miles de millones de US\$, fin de período)	76,3	87,2	95,3	99,9	120,6	149,2	167,1
Balance del Sector Público Consolidado (% del PIB)	-1,0	-1,2	-1,1	-4,8	-4,4	-3,4	-2,8
Balance Primario del Sector Público Consolidado (% del PIB)	1,7	1,4	1,2	-2,1	-1,8	-1,0	-1,2
Deuda Bruta del Sector Público Consolidado (% del PIB)	38,5	37,9	43,2	44,5	43,9	43,8	43,1
Deuda Neta del Sector Público Consolidado (% del PIB)	30,3	29,4	34,3	36,8	36,9	38,0	38,0
INDICADORES SOCIALES							
Población (millones)	106,1	107,7	109,2	110,8	112,3	113,9	115,6
Esperanza de vida (años)	74,0	74,1	74,0	74,0	74,0	74,1	74,3
Hogares en Pobreza Alimentaria (%)	13,8		18,4		18,8		
Hogares en Pobreza de Capacidades (%)	20,7		25,3		26,7		
Hogares en Pobreza de Patrimonio (%)	42,7		47,7		51,3		
Homicidios intencionales (por 100,000 habitantes)	10,9	9,6	11,6				
Líneas telefónicas (por 100 habitantes)	18,4	18,3	18,5	18,1	17,7	17,6	
Suscripciones de teléfonos móviles (por 100 habitantes)	51,4	60,9	68,1	74,0	81,0	82,0	
Usuarios de Internet (por 100 habitantes)	19,5	20,8	21,7	26,3	31,0	36,2	

Fuentes: FMI (Perspectivas de la Economía Mundial, marzo 2013), Banco Mundial (Indicadores de Desarrollo Mundial 2013), Banxico, Secretaría de Hacienda, CONAPO y CONEVAL.

CONTEXTO MACROECONÓMICO

- 1. La economía mexicana ha venido perdiendo dinamismo debido a la débil recuperación de los mercados externos.** A partir de 2009, México recuperó rápidamente su ritmo de expansión y el producto interno bruto creció 5.5% en 2010 y 3.9% en 2011 y 2012 respectivamente. Sin embargo, a partir del segundo trimestre de 2012 la economía comenzó un proceso de desaceleración que se acentuó en el segundo trimestre de 2013, y el crecimiento registró un variación de 1.5%. Entre los factores que explican este comportamiento destaca la débil demanda externa y el menor ritmo de crecimiento de la interna, cuyos componentes también se desaceleraron, en especial, la inversión fija bruta y el consumo de gobierno. El PIB está por debajo de su potencial; han disminuido las expectativas de inflación, no se evidencian presiones de demanda en los mercados de factores y se ha debilitado la creación de empleo. Esta evolución llevó a las autoridades económicas a reducir sus estimaciones de crecimiento para el 2013 de un 3.5% inicial a un 1,8%.
- 2. Sin embargo, la evolución de la actividad económica en el corto plazo continúa sujeta a factores de riesgo, principalmente de carácter externo.** Destacan, la incertidumbre sobre las acciones de política monetaria y fiscal de Estados Unidos; la posibilidad de nuevos episodios de inestabilidad financiera en la zona del euro; y el efecto global de la sostenibilidad del crecimiento de China y de otras economías emergentes. El mayor factor de riesgo interno lo constituyen los posibles episodios de reversión de capitales, luego de su importante flujo de entrada registrado en los últimos años. Para el 2014 se espera un repunte del crecimiento (3.9%) ante las mejores perspectivas de la economía norteamericana, así como de la materialización de las reformas estructurales que se están impulsando en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Además se espera que se apruebe el “Programa de Aceleración de Crecimiento” que se presentó como parte de los Criterios de Política Económica para el 2014.
- 3. Se dificulta la vuelta al equilibrio presupuestario planeado para 2013 ante la desaceleración económica.** Como parte del retiro gradual del impulso contracíclico que se inició durante la crisis financiera de 2009, el déficit fiscal se ha venido reduciendo en los últimos 3 años, y para el 2012 alcanzó un 2.6% del PIB (incluyendo la inversión de Pemex). Esto ha permitido que la Deuda Bruta del Sector Público Federal cayera en 1.5% del PIB entre el 2009 y el 2012, cuando la misma se ubicó en 43.1% del PIB. También ha mejorado su perfil, en particular disminuyó la participación del endeudamiento externo del total, y mejoraron tanto los plazos como los costos de colocación de la deuda interna. Sin embargo, debido a la marcada desaceleración que se ha observado en la economía mexicana durante el 2013, el Gobierno Federal estimó que cumplir con el equilibrio fiscal previsto según lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para el 2013, acentuaría aún más la caída de la actividad económica. Por tal motivo, en su propuesta presupuestaria para el 2014 el gobierno planteó una estrategia macroeconómica que se fundamenta en dos elementos: (i) una política fiscal que contempla déficits transitorios y decrecientes desde el 2013 al 2016 como

política contracíclica y para financiar las reformas estructurales impulsadas; y (ii) la iniciativa de Reforma Social y Hacendaria, que contempla modificaciones a LFPRH, mediante la cual se solicitó al Congreso la aprobación de un déficit fiscal de 0.4% del PIB para 2013, en contraste con el equilibrio fiscal inicialmente aprobado.

4. **Si bien para los próximos años se espera una política fiscal de corte expansivo mientras se concreta el impulso de las reformas estructurales sobre el crecimiento, no se compromete la solidez de las finanzas públicas.** Para ello la Reforma Social Hacendaria planteó la introducción de una regla de balance estructural, la cual implicaría expandir el gasto públicos en las partes bajas del ciclo económico y generar ahorros cuando la economía crezca por encima de su potencial, colocando un techo al gasto corriente. Por otro lado, los análisis de sostenibilidad de la deuda indican que México no presenta problemas ni de solvencia ni de sostenibilidad, y aunque se materializaran los escenarios macroeconómicos más adversos, las cuentas fiscales contará con mecanismos institucionales de “*enforcement*” como la norma de equilibrio presupuestario y la mejora en los mecanismos de ahorro de los fondos de estabilización y de contingencia.
5. **Las cuentas externas de México se mantienen saludables y se refuerzan los mecanismos que limitan el grado de exposición externa.** El sector externo de la economía se ha caracterizado por niveles reducidos de déficit en la cuenta corriente (0.8% del PIB en 2012) y balances positivos en la cuenta de capital (4.3% del PIB en 2012), estos últimos favorecidos por importantes entradas de capital externo. Asimismo, las reservas internacionales han alcanzado niveles máximos históricos (170,927 mil millones de dólares en septiembre de 2013), lo que aunando a la disponibilidad de una línea de crédito flexible del FMI (73 mil millones de dólares), han resultado en un alto nivel de liquidez que garantiza que el país pueda honrar sin inconvenientes sus obligaciones financieras de corto plazo. Por último, el régimen de flotación del peso le ha permitido al país absorber los choques del exterior sin dislocaciones económicas mayores.
6. **La política monetaria ha moderado las expectativas inflacionarias y la evolución de los precios ha venido convergiendo sostenidamente a la meta del 3% establecida por Banco de México.** La credibilidad en el manejo de la política monetaria ha resultado en una disminución continua de la inflación en los últimos años, y a pesar de que a principios de 2013 la inflación general se vio afectada por choques de naturaleza transitoria, los indicadores de mediano plazo muestran que su tendencia hacia la desaceleración no se contaminó por dichas perturbaciones. La inflación general anual se situó la primera quincena de septiembre en 3.46%, dentro del intervalo permitido de variación de 1 punto porcentual, y se espera que la misma continúe disminuyendo y alcance la meta de 3% en 2014. Por su parte, ante la moderación en el ritmo de crecimiento de la economía y en ausencia de aumentos en las expectativas inflacionarias, el Banco de México decidió hacer más laxa su política monetaria, bajando la tasa de interés de referencia en 0.5 puntos

porcentuales en marzo y en 0.25 punto más en septiembre de 2013 para ubicarla en 3.75%, lo cual, según las autoridades monetarias, seguirá siendo consistente con la meta de inflación y la mayor desaceleración de la economía.

7. **El sistema financiero mexicano se ha venido fortaleciendo gracias a una sólida supervisión y regulación bancaria y un adecuado manejo de la política macroeconómica.** Durante 2012, el crédito al sector privado otorgado por la banca múltiple se expandió en todos sus rubros; los índices de capitalización de la banca indican adecuadas posiciones de solvencia, así como sólidos indicadores de rentabilidad y liquidez, todo lo cual es reforzado por la incorporación, a partir del 2013, de las nuevas disposiciones de Basilea III. Si bien continúan latentes los riesgos asociados a los mercados financieros internacionales, y otros de carácter interno, los distintos análisis para medir la estabilidad del sector financiero indican que no se evidencian amenazas sistémicas al sector. En suma, México ha logrado mantener la estabilidad y la solidez de su sistema financiero y promover su crecimiento y, aunque se identifican riesgos que continúan vigentes, éstos tendrían un impacto limitado sobre su funcionamiento.

8. **Se espera que el gobierno conjuntamente con el “Pacto por México” adelante las importantes reformas estructurales, que de implementarse, impulsarían el crecimiento potencial de la economía mexicana.** Estas reformas irían dirigidas a subsanar aquellas fallas de mercado y de regulación que han limitado en los últimos años el crecimiento de la productividad y la expansión de sectores fundamentales para el desarrollo. La superación de la pobreza y la desigualdad pasa por la democratización de los mayores niveles de ingreso que se podrían generar con tan importantes cambios. Dentro de las reformas que se consideran fundamentales para impulsar el crecimiento de la economía mexicana destaca la reforma la social hacendaria, y la ley de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios, y la reforma de sector de energía. Ambas iniciativas mejorarán la efectividad de la gestión fiscal federal y subnacional, mediante cambios sustantivos en la recaudación no petrolera y el régimen fiscal de Pemex, el financiamiento del sector público, la eficiencia del gasto público y la universalización de las políticas de seguridad social para promover la formalidad. Estas iniciativas se encuentran en discusión en el Congreso y se espera se aprueben antes de que finalice el 2013. Al mismo tiempo, el gobierno adelantó iniciativas que apuntan directamente al aumento de la productividad como la reforma educativa, la de telecomunicaciones y la financiera, y ha puesto en marcha importantes políticas públicas. Destacan las enfocadas a los grupos más vulnerables de la población como: la Cruzada Nacional Contra el Hambre; el Programa Nacional de Vivienda; la Cruzada Nacional para la Prevención Social y la Violencia; el Seguro de Vida para Jefas de Familia y la Pensión para los Adultos Mayores de 65 años; y otras de aliento a la productividad y competitividad como el mayor impulso al bloque comercial de la Alianza del Pacífico, la Estrategia Nacional de Energía 2013-2017 y la creación del Instituto Nacional del Emprendedor.

MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO

Escenario financiero: El Banco buscará, alcanzar niveles de aprobaciones y desembolsos, ubicados en montos crecientes progresivos durante el lapso de la EBP, alcanzando en promedio US\$1,740 millones de aprobaciones y US\$1,500 millones de desembolsos, lo que mantendría a la deuda con el Banco en un promedio de 0.7% con relación al PIB y en 5.3% respecto al total de la deuda externa del país, en el periodo de la Estrategia.

ESCENARIO FINANCIERO 2013-2018
(Millones de US\$)

	2010	2011	2012	2013 ^{2/}	2014	2015	2016	2017	2018
Aprobaciones ^{1/}	2,800.0	1,520.0	1,117.2	1,850.0	1,500.0	1,500.0	1,700.0	2,000.0	2,000.0
Desembolsos	2,286.9	1,567.5	1,241.8	1,800.0	1,800.0	1,100.0	1,350.0	1,500.0	1,500.0
Repagos	516.4	506.4	449.1	235.0	407.3	1,588.2	513.6	1,017.7	570.5
Flujo neto de préstamos ^{4/}	1,770.5	1,061.1	792.7	1,565.0	1,392.7	(488.2)	836.4	482.3	929.5
Suscripciones y contribuciones	8.3	8.1	60.6	22.0	nd	nd	nd	nd	nd
Flujo neto de capital	1,762.2	1,053.0	732.1	1,543.0	1,392.7	(488.2)	836.4	482.3	929.5
Intereses y comisiones	293.7	393.7	400.7	222.8	432.1	398.3	353.9	317.9	291.5
Flujo neto de caja	1,468.5	659.3	331.4	1,320.2	960.6	(886.4)	482.6	164.3	638.0
Deuda al BID ^{3/}									
Deuda del sector público con el BID (millones de dólares)	8,779	9,810	10,580	11,900	12,861	11,975	12,457	12,621	13,259
Deuda BID/PIB (%)	0.85	0.85	0.90	0.93	0.96	0.85	0.84	0.81	0.80
Deuda BID/deuda externa pública (%)	7.95	8.43	8.42	7.2	7.4	6.5	6.4	6.1	6.1
Deuda BID/deuda externa multilateral (%)	41.54	41.87	41.80	43.9	43.9	43.9	43.9	43.9	43.9

^{1/} Montos sujetos a la disponibilidad del capital financiero del Banco.
^{2/} Montos proyectados al 30 de Sep 2013
^{3/} Fuente: SHCP. Cifras históricas. Proyecciones con estimaciones propias y cifras del FMI
^{4/} El incremento en el repago de la deuda en el 2015 corresponde a los pagos de préstamos 2067/OC-ME y 2173/oc-me con SHF por un total de 1 billón de dólares. Ambos fueron efectivos en el 2009 y en el 2015 sería el inicio de repago una vez finalizado del periodo de gracia de 5 años.

ESCENARIO FINANCIERO PROMEDIO 2013-2018
(Millones de US\$)

	2011	2012	2013 ^{2/}	Promedio 2013-2018
Aprobaciones ^{1/}	1,520.0	1,117.2	1,850.0	1,758.3
Desembolsos	1,567.5	1,241.8	1,800.0	1,508.3
Repagos	506.4	449.1	235.0	722.0
Flujo neto de préstamos ^{4/}	1,061.1	792.7	1,565.0	786.3
Suscripciones y contribuciones	8.1	60.6	22.0	nd
Flujo neto de capital	1,053.0	732.1	1,543.0	782.6
Intereses y comisiones	393.7	400.7	222.8	336.1
Flujo neto de caja	659.3	331.4	1,320.2	446.5
Deuda al BID ^{3/}				
Deuda del sector público con el BID (millones de dólares)	9,810	10,580	11,900	12,512
Deuda BID/PIB (%)	0.85	0.90	0.93	0.87
Deuda BID/deuda externa pública (%)	8.43	8.42	7.2	6.6
Deuda BID/deuda externa multilateral (%)	41.87	41.80	43.9	43.9

^{1/} Montos sujetos a la disponibilidad del capital financiero del Banco.

^{2/} Montos proyectados

^{3/} Fuente: SHCP.

^{4/} El incremento en el repago de la deuda en el 2015 corresponde a los pagos de préstamos 2067/OC-ME y 2173/oc-me con SHF por un total de 1 billón de dólares. Ambos fueron efectivos en el 2009 y en el 2015 sería el inicio de repago una vez finalizado del periodo de gracia de 5 años.

COMENTARIOS A LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PAÍS MÉXICO 2007-2011

Recomendaciones de la Evaluación del Programa de País (OVE)	Incorporación en la estrategia de País 2013-2018
Fortalecer la relevancia del futuro Programa con los desafíos estructurales del país	
<p>1.1 Dialogar con el GDM sobre la posibilidad de que el Banco les apoye durante el próximo sexenio para la solución de los desafíos fiscales provenientes del envejecimiento de la población y para fomentar la integración de la industria mexicana con la economía global.</p>	<p>Ambos temas se encuentran considerados dentro de la nueva Estrategia del Banco bajo el eje de productividad. Específicamente en el área de mercados laborales se contemplan acciones dirigidas al desarrollo de un marco regulatorio y sistema de seguridad social con lo que se busca atender indirectamente los costos fiscales asociados al envejecimiento de la población. El tema de fomentar la integración de la industria mexicana a la economía global se atiende en el sector de competitividad empresarial mediante el apoyo al desarrollo de la infraestructura logística necesaria para aprovechar la inserción global.</p>
Redefinir y explicitar los criterios para el trabajo del Banco con el sector privado, y realizar un seguimiento a las inversiones en el sector para asegurar el cumplimiento de los resultados y el valor añadido del Banco	
<p>2 En particular, el Banco debiera considerar la definición de criterios claros y explícitos de intervención en el sector privado. Estos deben asegurar su adhesión a los criterios que justifican el apoyo de la banca de desarrollo a entidades del sector privado en México, y que permitan priorizar la acción del Banco en el sector, mejorando la participación coordinada de las distintas ventanillas en la elaboración de la Estrategia del Banco para el País (EBP). Asimismo, el Banco debiera considerar, para el diseño de operaciones sin garantía soberana (NSG, por sus siglas en inglés), el desarrollo de criterios de evaluabilidad claramente asociados a fallas de mercado explícitamente identificadas, de forma tal que los objetivos de las mismas estén claramente asociados con objetivos de desarrollo y la estrategia de desarrollo del país.</p>	<p>La EBP para el periodo 2013-2018 considera la intervención coordinada de las ventanillas del sector privado en las distintas áreas estratégicas de intervención, complementando las intervenciones con garantía soberana, los sectores financiero, competitividad empresarial, salud, desarrollo urbano y rural y cambio climático, además de buscar oportunidades de negocio adicionales en otros ámbitos donde éstas pueden proveer adicionalidad financiera y no financiera.</p>

<p>1. Reducir costos de transacción</p>	
<p>1.3 Para reducir los costos de transacción, el Banco debiera continuar sus esfuerzos para ahondar el uso de los sistemas nacionales. En particular, en los préstamos con la federación que se ejecutan con transferencias del ejecutor a las delegaciones o a los estados, usando reglas de operación del Programa del gobierno federal, el Banco debiera considerar permitir que la justificación del gasto sea el respaldo de la transferencia del nivel central a la delegación o al Estado, según corresponda y no solicitar el detalle de pago del beneficiario final. Además, el Banco debería considerar explorar conjuntamente con el Directorio maneras innovadoras para realizar préstamos al sector privado en moneda local, sin tener que recurrir a la modalidad swap.</p>	<p>La EBP considera acciones para continuar avanzando en la adopción de los sistemas nacionales en México y contribuir a reducir los costos de transacción.</p> <p>Durante 2012, en materia de adquisiciones, como parte de la implementación de la Estrategia para el Fortalecimiento y Uso de los Sistemas Nacionales (GN-2538) y en respuesta a la solicitud del Gobierno de México, se aplicó la Guía para la Aceptación del Uso de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones (GN- 2538-6). Los resultados indicaron que el sistema de adquisiciones mexicano logró avances significativos en transparencia, eficiencia y cumplimiento de la mayoría de las mejores prácticas internacionales, por lo que en febrero de 2013, el Directorio del Banco, aceptó el uso incrementado del sistema de adquisiciones y contrataciones públicas de México, para adquisición de obras, bienes y servicios de no consultoría mediante Licitación Pública Nacional, Comparación de Precios y adjudicación directa, todo de conformidad con lo establecido en el documento de actualización de estrategia de país (GN-2595-3). Para el último trimestre de 2013 se tiene previsto suscribir un acuerdo de implementación con el Gobierno de México contar con funcionamiento pleno en la adopción del sistema de país en materia de adquisiciones. En materia de administración financiera, la Administración ha implementado, con el acuerdo de la SHCP, simplificaciones en la rendición de gastos en varias operaciones en cartera. Estas simplificaciones han apoyado en la reducción de costos transaccionales y en el costo de auditorías ya que los informes presentados al Banco será una revisión bajo procedimientos convenidos cuyos TORs son específicos para cada operación y acordados con la SFP y el ejecutor. Durante el periodo de la EBP, se continuará analizando el mayor uso de los sistemas de control del país y ejecutor para una mayor implementación de la simplificación en la rendición de gastos al Banco.</p>
<p>2. Explorar formas efectivas para trabajar con los Gobiernos Sub Nacionales</p>	
<p>1.4 Para poder apoyar efectivamente al país en el desarrollo de sus GSNs, se sugiere que se aproveche la elaboración de la próxima estrategia para profundizar el diálogo que se ha venido manteniendo con el gobierno, en aras de encontrar y hacer efectivas alternativas para poder trabajar directamente con los GSNs sin necesidad de recurrir a las intermediarias financieras (e.g., la creación de un fideicomiso), o, en su defecto, reducir los costos de transacción relativos a la intermediación de Banobras (e.g., eliminación de la comisión de inspección y vigilancia, duplicidad de procesos, etc.), desarrollando mejores mecanismos de colaboración entre Banobras y el Banco, y facilitar la asistencia técnica del Banco a los GSNs.</p>	<p>Como se establece en el párrafo 5.5 de la EBP, el Banco continuara trabajando tanto a nivel de programas del gobierno federal, como a nivel directo con los gobiernos subnacionales. En el caso de los prestamos subnacionales, existen restricciones constitucionales por lo que las operaciones de inversión requeridas por los estados y municipios son atendidas a través de la banca de desarrollo nacional (en particular BANOBRAS). Sin embargo, las reformas estructurales recientemente impulsadas por el GDM que incluyen la ley de responsabilidad fiscal de estados y municipios y un mayor nivel de federalismo fiscal podrían abrir oportunidades para explorar nuevos mecanismos para atender a los estados y municipios y así reducir los costos de transacción y la duplicidad de acciones.</p>

Adoptar un enfoque más estratégico en la definición del programa de cooperaciones técnica	
<p>1.5 Para asegurar una mayor relevancia estratégica de la AT y priorizar los recursos cada vez más escasos, la Administración debería considerar, al realizar la programación anual, una discusión con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sobre el uso y destino de los recursos de AT potencialmente disponibles para México, sobre la base de las cifras indicativas y tendencias de uso de cada fondo que GCM facilitaría para este efecto. Asimismo, debiera considerar la posibilidad de exigir que las operaciones de AT contengan indicadores de resultados alineados con los objetivos estratégicos del Banco para el país, haciendo un seguimiento de su avance, el que se trasladaría al GDM.</p>	<p>Durante el periodo de vigencia de la EBP, la Administración mantendrá una estrecha coordinación con la SHCP para garantizar la priorización y eficiencia en el uso de los limitados recursos de AT y el seguimiento de los resultados de las operaciones en las áreas prioritarias identificadas en la EBP especialmente aquellas que ayuden a mitigar los riesgos identificados para su implementación. De esta manera, la Administración reforzará conjuntamente con SHCP los mecanismos actuales de programación para garantizar la consistencia y alineación de la AT con las áreas estratégicas de la EBP y, también, mejorar la supervisión y evaluación de esas operaciones, de conformidad con lineamientos vigentes en materia de cooperación técnica.</p>

RESUMEN DE LA MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

COUNTRY STRATEGY: DEVELOPMENT EFFECTIVENESS MATRIX
<p>In August 2008, the Board of Directors approved the Development Effectiveness Framework (GN-2489) to increase the evaluability of all Bank development products.</p> <p>The Development Effectiveness Matrix for Country Strategies (DEM-CS) is a checklist of the elements that are necessary to evaluate a country strategy. It is based on the evaluation criteria developed by the Evaluation Cooperation Group of the Multilateral Development Banks in the "Good Practice Standards for Country Strategy and Program Evaluation."</p>

ESTRATEGIA DE PAIS: MEXICO 2013-2018

ALINEACION ESTRATEGICA (mide dos dimensiones: (i) el grado de consistencia entre los objetivos de la estrategia y los desafíos de desarrollo del país, por un lado y las prioridades y planes de gobierno, por otro; y (ii) la utilización de una mezcla de productos (financieros, de conocimiento, de asistencia técnica) que permita alcanzar los objetivos planteados y la identificación de otras agencias de cooperación y sus áreas de acción):

Consistencia objetivos estratégicos: La estrategia se enfocará en el impulso al desarrollo productivo, social y territorial a través del apoyo a las siguientes áreas: (i) gestión pública; (ii) sistema financiero; (iii) mercados laborales; (iv) competitividad empresarial; (v) protección social; (vi) salud; (vii) desarrollo urbano; (viii) desarrollo rural; y (ix) cambio climático. El Banco profundizará el diálogo en los sectores de energía, educación y seguridad ciudadana. Los temas de género, diversidad e integración se abordarán de manera transversal en la estrategia. El 100% de las áreas seleccionadas atienden desafíos de desarrollo y son consistentes con las prioridades establecidas por el Gobierno de México. Además, las áreas de trabajo seleccionadas son el resultado del diálogo país-Banco.

Mezcla de productos y participación de otros cooperantes: la estrategia plantea la utilización de diferentes instrumentos del Banco tales como operaciones con garantía soberana, operaciones sin garantía soberana, cooperaciones técnicas. El BID continuará trabajando de manera coordinada con otros organismos multilaterales, como el Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y agencias bilaterales como la Agencia Francesa de Desarrollo y el Banco Alemán Gubernamental de Desarrollo.

EFECTIVIDAD (medida en la que se espera que la estrategia de país alcance sus objetivos a partir de un examen de cuatro dimensiones: (i) la calidad de los diagnósticos que sustentan la acción del Banco en cada área de trabajo; (ii) la calidad de la matriz de resultados de la estrategia; (iii) el uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales; y (iv) el análisis del marco de financiamiento):

Dimensiones de Efectividad	%
I. Diagnósticos sectoriales	
- Identifica los principales problemas con base en evidencia empírica	100
- Identifica los principales beneficiarios	100
- Identifica y dimensiona los factores que contribuyen a los problemas identificados	100
- Presenta el marco de políticas y una secuencia para la intervención del Banco	100
- Existe correspondencia entre el diagnóstico y los objetivos presentados en la estrategia	100
II. Matriz de resultados	
- Los resultados esperados están claramente definidos	100
- Los indicadores son de resultado y SMART	94
- Los indicadores cuentan con líneas de base	100

Se presentaron 12 notas sectoriales como parte de la estrategia.

- Todas las notas identifican con claridad los principales problemas del sector a partir de evidencia empírica.
- Todas las notas identifican los potenciales beneficiarios en cada área de intervención.
- Todas las notas plantean o dimensiona los factores que contribuyen a los problemas identificados.
- Todas las notas plantean el marco de política y una secuencia para las acciones del Banco.
- En todas las notas hay correspondencia entre los temas levantados en la nota y los objetivos estratégicos del Banco.

Matriz de resultados:

- El 100% de los objetivos estratégicos cuenta con una definición clara de los resultados esperados.
- El 94% de los indicadores utilizados son de resultado (outcome) y SMART; el 6% restante son indicadores de producto (output).
- El 100% de los indicadores cuenta con líneas de base.

Sistemas nacionales: se cuenta con diagnósticos para todos los sub-sistemas de gestión financiera y de adquisiciones. Durante el periodo de la estrategia se utilizarán todos los sub-sistemas de gestión financiera y todos los de adquisiciones salvo el de contratación de consultores individuales.

Marco de financiamiento: la estrategia contiene un análisis de las necesidades de financiamiento del país y provee una estimación de un escenario para el financiamiento con garantía soberana. El marco financiero es consistente con las proyecciones macroeconómicas y con la estrategia de financiamiento del país.

RIESGOS (mide tres dimensiones: (i) la identificación de los factores que afectan o pueden afectar el alcance de los objetivos propuestos, (ii) la definición de medidas de mitigación y (iii) los mecanismos de seguimiento):

La estrategia plantea riesgos asociados a la participación del Banco en cada uno de los sectores estratégicos y se identifican medidas de mitigación. Se plantean asimismo riesgos macroeconómicos, de índole política, institucional y riesgos asociados a desastres naturales.