

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**MÉXICO**

**PROGRAMA PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD EN MÉXICO II**

**(ME-L1186)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ramón Guzmán (IFD/CMF), Jefe de Equipo; María Carmen Fernández (IFD/CMF), Jefe de Equipo Alterno; Gregorio Arevalo y Carlo Pietrobelli (IFD/CTI); Sebastián Vargas, Gloria Lugo y Alison Arauz (IFD/CMF); Leticia Riquelme (CMF/CME); Germán Zappani y Rafael Flores (FMP/CME); Tatiana Virviesca (CID/CME); y Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/CME).

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

## ÍNDICE

<b>RESUMEN DEL PROYECTO</b> .....	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS</b> .....	<b>2</b>
A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
B. Objetivos, Componentes y Costo.....	14
C. Indicadores Claves de Resultados.....	17
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS</b> .....	<b>17</b>
A. Instrumento de Financiamiento.....	17
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	18
C. Sostenibilidad y Otros Riesgos del Proyecto.....	18
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN</b> .....	<b>19</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	19
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	19
<b>IV. CARTA DE POLÍTICAS</b> .....	<b>19</b>

## ANEXOS

Anexo I Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen

Anexo II Matriz de Políticas

## ENLACES ELECTRÓNICOS

### REQUERIDOS

1. [Carta de Políticas](#)
2. [Matriz de Medios de Verificación](#)
3. [Matriz de Resultados](#)

### OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Programa](#)
2. [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)
3. [Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros](#)
4. [Documento de Marco Sectorial de Innovación en Ciencia y Tecnología](#)
5. [The Global Competitiveness Report 2015–2016](#)
6. [Matriz de Políticas Comparativa](#)

## ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPD	Banca Pública de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCE	Consejo Consultivo Empresarial
CEP	Consejos Estatales de Productividad
CFC	Comisión Federal de Competencia
CID	Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard
CNBV	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
CNP	Comité Nacional de Productividad
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONACYT	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
CONATRI	Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia
CONDUSEF	Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros
CP	Coordinador del Programa
CRF	Marco de Resultados Corporativos
EFNR	Entidades Financieras No Reguladas
FCCyT	Foro Consultivo Científico y Tecnológico
FEM	Foro Económico Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero
ICG	Índice de Competitividad Global
IDB	<i>Inter-American Development Bank</i>
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
IED	Inversión Extranjera Directa
IFT	Instituto Federal de Telecomunicaciones
INADEM	Instituto Nacional del Emprendedor
INEGI	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LIC	Ley de Instituciones de Crédito
LSI	Ley de Sociedades de Inversión
MIPYME	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
PBP	Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política
PECiTI	Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PRE	Programa de Reestructuración Empresarial
PRONAFIDE	Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo
PROSARE	Programa de Reconocimiento y Operación
PTF	Productividad Total de los Factores
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
ROA	Retorno Sobre Activos
ROE	Retorno Sobre Patrimonio
RSFP	Requerimientos Financieros del Sector Público
SAPIB	Sociedades Anónima Promotoras de Inversión Bursátil
SARE	Sistema de Apertura Rápida de Empresas

**ABREVIATURAS**

SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SIMPLIFICA	Programa de Simplificación de Cargas
SOFOMES	Sociedades Financieras de Objeto Múltiple
TIC	Tecnologías de Información y Telecomunicaciones
VPN	Valor Presente Neto

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**MÉXICO**  
**PROGRAMA PARA IMPULSAR LA PRODUCTIVIDAD EN MÉXICO II**  
**(ME-L1186)**

<b>Términos y Condiciones Financieras</b>				
<b>Prestatario:</b> Estados Unidos Mexicanos			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	Pago único al 15 de julio 2028
<b>Organismo Ejecutor:</b> Secretaría de Hacienda y Crédito Público			<b>VPP original:</b>	Máximo 11,83 años <sup>(b)</sup>
			<b>Período de desembolso:</b>	5 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Período de gracia</b>	Pago único al 15 de julio de 2028 <sup>(b)</sup>
<b>BID (CO):</b>	600.000.000	100	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	(c)
			<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
<b>Total</b>	<b>600.000.000</b>	<b>100</b>	<b>Comisión de crédito:</b>	(c)
			<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario
<b>Esquema del Proyecto</b>				
<b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> El objetivo general de esta serie de Préstamos Programáticos en Apoyo de Reformas de Política es mejorar la productividad en México. Esto se logrará a través de los siguientes cinco objetivos específicos: (i) fortalecer el marco institucional de la agenda de productividad; (ii) mejorar la asignación de factores de producción a través del acceso al financiamiento de las empresas; (iii) fortalecer la competencia y el clima de negocios; (iv) mejorar la innovación y el desarrollo productivo; y (v) favorecer la convergencia regional en materia de productividad.				
<b>Condiciones Contractuales Especiales previas al único desembolso del financiamiento:</b> El desembolso de los recursos del financiamiento del Banco está sujeto al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Políticas y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (¶3.2). La presente operación de préstamo es la segunda de dos consecutivas de un solo tramo cada una, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas en forma independiente bajo la modalidad de préstamo programático de apoyo a reformas de política.				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
<b>Alineación Estratégica</b>				
<b>Desafíos:</b> <sup>(d)</sup>	SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input checked="" type="checkbox"/>
<b>Temas Transversales</b> <sup>(e)</sup> :	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input checked="" type="checkbox"/>

(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos

(b) La Vida Promedio Ponderada (VPP) Original y el período de gracia podrán ser menores de acuerdo con la fecha efectiva de firma del contrato de préstamo.

(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo, de conformidad con las políticas correspondientes.

(d) SI (Inclusión Social); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Antecedentes.** Este proyecto constituye el segundo de una serie de dos Préstamos Programáticos en Apoyo de Reformas de Política (PBP) destinados a mejorar la productividad. Esta serie de préstamos programáticos se originó en el año 2013 (2993/OC-ME), tras la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y fueron acordados con el Gobierno de México, como complemento a una serie de medidas estructurales destinadas a fortalecer la base productiva del país.
- 1.2 Las políticas de ambos préstamos incorporan elementos de varias iniciativas de reforma (por ejemplo, las agrupadas por el Gobierno de México bajo la denominada Reforma Financiera o la Reforma de las Telecomunicaciones). Todas estas políticas, contempladas en conjunto con el resto de reformas acometidas por el Gobierno de México con el consenso pluri-partidario forjado en el Pacto por México (Reforma Educativa, Reforma Energética, Reforma Hacendaria), constituyen una agenda sincronizada de cambio estructural ambiciosa. Específicamente, la presente operación acompaña reformas de políticas cuyos objetivos concretos son eliminar barreras estructurales que afectan el acceso al financiamiento de las empresas, mejorar el clima de negocios y la competencia entre empresas, modernizar el sistema nacional de innovación e investigación y promover un desarrollo regional más equilibrado. Dichos objetivos son los mismos contemplados en 2013, cuando se aprobó la primera operación de esta serie de préstamos programáticos ([2993/OC-ME](#)). En aquel se establecieron las principales reformas legales e institucionales del programa. Dicho proyecto fue desembolsado en el mismo año, al haberse cumplido las condiciones previas. Con este segundo proyecto se consolidan las decisiones de política que a la fecha han logrado avances significativos, entre los que se destacan las aprobaciones de las reformas en los sectores de telecomunicaciones y financiero.
- 1.3 **Contexto macroeconómico.** México cuenta con un sólido marco de política económica<sup>1</sup>, lo que le ha permitido mantener la estabilidad macroeconómica a pesar del aumento reciente en la volatilidad en los mercados financieros internacionales y de la fuerte caída en el precio del petróleo. La inflación alcanzó su mínimo histórico en 2015, al cerrar el año en 2,1% apoyada por la reforma en telecomunicaciones y menores precios de los bienes energéticos, y en lo que va de 2016, se ha mantenido por debajo de la inflación objetivo de 3%. Esto ha contribuido a ganancias reales del poder adquisitivo de las familias, impulsando la demanda interna y el crecimiento de la economía ante la menor demanda externa de manufacturas mexicanas. A pesar del entorno global desfavorable,

---

<sup>1</sup> La política monetaria se rige por un esquema de objetivos de inflación. Adicionalmente, el tipo de cambio flexible le ha permitido a la economía ajustarse a los choques externos. En lo referente a la política fiscal, la misma se rige por una regla fiscal que establece límites al déficit anual y al crecimiento del gasto. Además, México cuenta con un sólido marco regulatorio y de supervisión del sistema financiero (FMI 2015), que cumple con los estándares internacionales.

entre 2013 y 2016 la economía creció moderadamente con un promedio de 2,1%. Se espera que en 2016, el crecimiento se situó alrededor del 2%, luego de la importante desaceleración registrada en el segundo trimestre del año de 1,5% anual (con cifras desestacionalizadas) En 2015 los ingresos del gobierno se vieron afectados por la fuerte caída de los precios internacionales del petróleo<sup>2</sup>, aunque esta caída fue en gran parte compensada por un importante incremento de 3 puntos del Producto Interno Bruto (PIB) de los ingresos tributarios no petroleros, favorecidos por el impacto de la reforma tributaria de 2014 y por la reducción en el subsidio a las gasolinas<sup>3</sup>. Adicionalmente, para hacer frente a la mencionada reducción de ingresos, y ante un escenario de bajos precios internacionales del petróleo por un periodo prolongado de tiempo, a inicios de 2016, el gobierno ha anunciado reducciones al gasto público por aproximadamente 1% del PIB. Por otra parte, el gobierno se ha comprometido a continuar con el proceso de consolidación fiscal iniciado en el 2014 en los próximos dos años, el cual tendería a estabilizar los Requerimientos Financieros del Sector Público (RSFP) en 2,5% del PIB en 2018.

- 1.4 **Problemática de la productividad.** Numerosos diagnósticos<sup>4</sup> coinciden en señalar que el mayor desafío a largo plazo para el país es asegurar las condiciones para que la economía mejore su productividad. El crecimiento de la productividad en México durante los últimos 25 años ha sido bajo comparado con el promedio de la región, sus principales economías y los países avanzados<sup>5</sup>. Desde 1991, la contribución de la Productividad Total de los Factores (PTF) al crecimiento ha sido negativa, restando un 0,33 puntos porcentuales al crecimiento anual promedio del PIB entre 1991 y 2014, mientras que el valor de la producción para dicho período tuvo un crecimiento del 3,01%. Los datos provisionales recientes de crecimiento de la PTF para 2013 y 2014 arrojan cifras negativas (-0,65 y -0,19 de crecimiento anual promedio, respectivamente)<sup>6</sup>. Esta es la razón principal por la cual, pese a haber experimentado una acumulación rápida de los factores trabajo y capital, se ha ampliado la brecha del PIB por habitante de México respecto a las economías más avanzadas<sup>7</sup> y por lo que la trayectoria de desarrollo ha sido deficiente en las últimas tres décadas con incidencia en la pobreza<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> En 2015, el precio promedio de la mezcla mexicana del petróleo a finales de 2015 solo equivalía en un 28,2% al valor observado a finales de 2013. En 2015 los ingresos petroleros del gobierno disminuyeron en 3,7 puntos porcentuales del PIB por debajo del valor de 2013.

<sup>3</sup> Dicha reforma fue impulsada por el Programa del Banco de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas I y II (3201/OC-ME y ME-L1189).

<sup>4</sup> Levy (2010) *“Good Intentions, Bad Outcomes, Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico”*, Fondo Monetario Internacional (FMI), Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP), 2012. FMI, Artículo IV, 2015. Foro Económico Mundial (FEM), The Global Competitiveness Report 2014-2015.

<sup>5</sup> Para una perspectiva comparada del crecimiento de la productividad. Véase: BID. 2010. DIA. Pagés, C. Editora. La Era de la Productividad y OCDE (2015) “Estudios Económicos de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) México. Visión General.”

<sup>6</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2016.

<sup>7</sup> Véase Daude, C y Fernández Areas, E. 2010. *On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean*. IDB-WP-155.

<sup>8</sup> Gordon H. Haston (2010): *“Why isn’t Mexico Rich?” Journal of Economic Literature, American Economic Association, vol. 48 (4), pages 987-1004, December*. Describe los factores fundamentales que inciden en los bajos crecimiento (1,1% en las últimas dos décadas) y productividad: la debilidad de los mercados de crédito, el tamaño del sector informal y los altos costos de producción asociados a la inadecuada regulación en sectores como telecomunicaciones, internet y eléctrico.



- 1.5 Las restricciones al crecimiento de la productividad en México se pueden sistematizar en aquellas que distorsionan una asignación eficiente de los factores de producción entre sectores (limitaciones al acceso al crédito; clima de negocios, incluyendo problemas de competencia y marco contractual y regulatorio poco eficiente; calidad de la educación; y políticas que incentivan la informalidad), y aquellas que frenan el crecimiento de la productividad en el interior de las empresas (baja Investigación, desarrollo e innovación-I+D+i, formación y educación). La estructura económica, se caracteriza por la dualidad geográfica y empresarial y por un grado de informalidad que genera inequidades. La concentración de la actividad económica regional en el centro, norte y occidente del país incrementa las disparidades entre estados y reduce la productividad agregada<sup>9</sup>. Por otra parte, mientras las pequeñas empresas representan el 99% del total, el 57% del empleo privado y el 23% del valor añadido, las medianas y grandes (con más de 50 trabajadores) representan el 1%, el 43% y el 77%, respectivamente. A su vez, dos tercios de todas las empresas son informales, representando el 35% del empleo y el 21% del valor añadido<sup>10</sup>. Alrededor del 57% de los trabajadores tienen empleos informales, si bien esta proporción se ha venido reduciendo ligeramente<sup>11</sup>. Además la informalidad es contra cíclica y previene la transmisión de los efectos positivos que pueden tener los *shocks* negativos en el crecimiento<sup>12</sup>.
- 1.6 Para enfrentar el reto de la baja productividad, el Gobierno de México decidió emprender una agenda de reformas estructurales y atacar los principales factores de restricción y rezago, medidas que se identificaron en la primera operación y que se actualizan y presentan a continuación<sup>13</sup>. Estas reformas complementan la extensa labor de apoyo al país que el Banco viene realizando en los últimos años, en particular a través de programas de inversión de financiamiento a instituciones financieras públicas mexicanas orientados a fortalecer la productividad sectorial (¶2.4) (2838/SX-ME, 3335/OC-ME, 3178/OC-ME, 3178/OC-ME, 3302/OC-ME, 3597/OC-ME, 3531/OC-ME y 3563/OC-ME).
- 1.7 **Marco institucional de apoyo a la productividad.** Uno de los factores que se identificaron para la mejora en la productividad fue la creación de un marco institucional formal que organizara la colaboración entre los sectores público y privado y el diálogo entre los agentes políticos, económicos y sociales. En México, la colaboración público privada se ha caracterizado por ser esencialmente informal y poco estructurada<sup>14</sup>. Por tanto, era relevante fortalecer

---

<sup>9</sup> En los seis Estados más productivos la productividad laboral (no petrolera) se encuentra un 67,2% por encima del promedio y ha aumentado un 10,4% entre 1993 y 2008; mientras que en los doce estados menos productivos, la productividad se encuentra un 32% por debajo del promedio y se ha reducido un 7%. Datos en base a los Censos Económicos 1993–2008.

<sup>10</sup> Los datos son del censo económico de 2014.

<sup>11</sup> El promedio de informalidad del período 2005-2014 ha sido del 59% de la fuerza laboral (Fuente: INEGI, Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo e Instituto Mexicano de Seguro Social).

<sup>12</sup> Fernández, A. y A.Meza (2015) "*Informal employment and business cycles in emerging economies: The case of Mexico*", *Review of Economics Dynamics* 18 (2015) (381-405). Los autores presentan evidencia empírica y teórica sobre las características y efectos del mercado de trabajo informal en los ciclos económicos en México.

<sup>13</sup> La matriz de políticas del primer préstamo programático ya contenía los compromisos para este segundo préstamo. Los cambios en la formulación de los compromisos son meramente semánticos/formales. (Véase la Matriz de Política comparativa en el enlace opcional #6.)

<sup>14</sup> Ross Schneider. 2010. *Business-Government Interaction in Policy Councils in Latin America*. IDB WP 167.

el marco institucional que estructurara dicha colaboración. Para maximizar los beneficios del diálogo público-privado, éste debía contar con una organización que tuviera un mandato bien definido, reglas transparentes, una representación equilibrada y operativa de intereses, y una fuerte capacidad técnica<sup>15</sup>.

- 1.8 En el contexto del primer préstamo programático (2993/OC-ME), el Gobierno de México aprobó el PND incorporando la estrategia de la productividad como eje transversal y creando el Comité Nacional de Productividad (CNP) como un marco para el diálogo entre el gobierno (áreas de hacienda, educación y trabajo) y agentes económicos y sociales (incluidos sindicatos y universidades) con la capacidad de proponer y desplegar acciones y el Consejo Consultivo Empresarial (CCE) como foro de diálogo formal del gobierno con las organizaciones empresariales. Durante 2014, los Subcomités se reunieron en más de 86 ocasiones<sup>16</sup>. El 6 de mayo de 2015 se promulgó la Ley de Productividad y Competitividad, que institucionaliza al CNP y su rol en la construcción de una política de fomento económico de largo plazo.
- 1.9 En este contexto, el desafío a corto plazo que se atiende con la segunda operación programática es contribuir a sentar las bases institucionales y de gobernabilidad para un funcionamiento efectivo del marco de información y diálogo entre el conjunto de actores públicos, privados y sociales, y la promoción de la coherencia entre los tres órdenes de gobierno. Asimismo, se acordarán las estrategias sectoriales en sectores prioritarios y adopción de métricas para el seguimiento de los indicadores relevantes en la programación de las políticas de productividad y competitividad, mediante la publicación de las normas correspondientes.
- 1.10 **Mejora de la asignación de factores de producción a través del acceso al financiamiento de las empresas.** Otro de los factores identificados por el Gobierno de México para impulsar la productividad fue el de la mejora en la eficacia y eficiencia del sistema financiero, como un área clave de actuación para canalizar proyectos de inversión y fomentar la reasignación eficiente de los factores de producción hacia actividades de productividad elevada. En la actualidad, factores tales como los elevados niveles de informalidad exacerbaban los problemas de información, dificultan la evaluación del crédito y, por tanto, aumentan el costo del financiamiento o de las garantías exigidas. Esta situación reduce las oportunidades de crecimiento de las empresas más productivas y cercanas a la frontera tecnológica<sup>17</sup> y los incentivos a formalizarse de los empresarios que pudieran ver en el acceso al crédito un incentivo para hacerlo<sup>18</sup>; lo que sesga aún más la estructura empresarial hacia la microempresa

---

<sup>15</sup> Rodríguez Clare, A. 2011. *Institutions for Productive Development Policy*. IDB. Mimeo.

<sup>16</sup> De los 26 acuerdos del Comité, firmados durante las Sesiones Ordinarias, se han cumplido 19. En particular, se han realizado diagnósticos teniendo en cuenta las brechas de productividad entre sectores y priorizado las estrategias considerando el tamaño del sector (empleos) y su nivel de productividad. Por ejemplo en el Subcomité de Formalización de la Economía se acordó la simplificación de trámites y la reducción de costos de apertura y operación de empresas formales, en el subcomité de Apoyo a la PYME y Emprendedores se elaboró el programa para articular la cadena de valor de Autopartes, Eléctrico-Electrónico y Turismo.

<sup>17</sup> Rajan, R. G. and Zingales, L. (1998). *Financial dependence and growth*. *American Economic Review*, 88.

<sup>18</sup> Para un análisis de los vínculos entre crédito y formalidad, véase Cata, L. Pagés, C. y Rosales. MF. *Financial Dependence, Formal Credit and Informal Jobs*. IDB-WP-118.

y la informalidad, reduciendo la productividad agregada. El sistema financiero en México es rentable, líquido y bien capitalizado<sup>19</sup>, pero no provee crédito en condiciones ni cantidad apropiadas a la empresa. Las reformas financieras<sup>20</sup> han estado dirigidas a eliminar restricciones estructurales en la oferta de crédito, en cuatro áreas complementarias que recogemos en la operación:

- a. En el marco del primer préstamo programático (2993/OC-ME) se creó un nuevo marco legal normativo para **Mejorar la eficacia y eficiencia de la Banca Pública de Desarrollo (BPD)**. Con la presentación al congreso de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) y las leyes orgánicas de la BPD del país. El principal objetivo de esta reforma era flexibilizar el marco normativo que rige a la BPD a fin de contribuir al desarrollo del sistema financiero. En este sentido se avanzó en el marco jurídico para definir claramente su mandato en el sentido de facilitar el acceso al crédito y a los servicios financieros, con el establecimiento de tasas, plazos, riesgos de las operaciones y tipos de negocio. Además se amplían las facultades de la BPD en áreas prioritarias para el desarrollo nacional, como las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES). Estas medidas ya han tenido resultados en el corto plazo que se observan en la reducción de las tasas de interés para las Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME)<sup>21</sup> y en el incremento de financiamiento al sector privado<sup>22</sup>. Con el segundo préstamo programático se concreta la reforma de la BPD con la elaboración y publicación de un Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) y la mejora en la administración del capital humano.
- b. **Desarrollo del mercado de capitales, como fuente alternativa al crédito bancario que permite a las empresas diversificar su pasivo y fortalecer su balance.** Con el objetivo de estimular el desarrollo de los mercados de capitales en México se avanzó en la mejora regulatoria para incrementar la seguridad jurídica y atraer más emisores e inversores, con la presentación al Congreso de la reforma de la Ley del Mercado de Valores, con la cual se buscaba incrementar la celeridad en los procesos de emisión al mercado en un marco de certeza y seguridad jurídicas y mejorar la dinámica de funcionamiento de las entidades que lo integran. Además la reforma de la Ley de Sociedades de Inversión (LSI), flexibiliza el régimen vigente y homologa figuras previstas en el resto de las leyes. Como resultado de esta reforma se han disminuido los requisitos de plazos y capital contable mínimo para transformar en sociedades anónimas bursátiles a las Sociedades Anónima Promotoras de

---

<sup>19</sup> El Retorno sobre Activos (ROA) y el Retorno sobre Patrimonio (ROE) del sistema bancario con fecha de diciembre de 2015 fueron del 1,32% y el 12,47%, respectivamente; (CNBV, 2016).

<sup>20</sup> Una descripción de las Reformas Financieras puede encontrarse en: [Análisis de la Reforma Financiera. Price WaterhouseCoopers, S.C., México, Sector Financiero, 2013.](#)

<sup>21</sup> Los tipos de interés medio bajaron en 4,32 puntos para las micro empresas, 4,85 para las pequeñas y 1,48 para las medianas, entre Julio 2009 y Septiembre de 2014. Fuente: Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

<sup>22</sup> En 2014 la BPD otorgó financiamiento al sector privado por más de 1.82 billones de pesos (6,7% del PIB) lo que supuso un incremento anual del 15%. Fuente: "Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, Logros 2014". Gobierno de la República de México.

Inversión Bursátil (SAPIB), en el régimen de la Ley de Mercado de Valores, y se ha creado la figura de los fondos de inversión, para sustituir a las sociedades de inversión en el régimen de la Ley General de Sociedades Mercantiles. En el segundo préstamo programático, en el ámbito del mercado de capitales, se avanzará con el desarrollo y publicación de los lineamientos reguladores y programas de acceso al mercado de capitales para las PYMES y en el desarrollo y publicación de regulación secundaria relacionada con los fondos de inversión.

- c. **Mejora de la competencia en los servicios financieros y la protección al consumidor.** Con el objetivo de mejorar la movilidad de los usuarios de servicios financieros y de garantizar el acceso de todos los bancos a los sistemas de información de crédito, al tiempo que se garantiza la protección el consumidor. En este sentido se avanzó en el primer programa mediante la presentación ante el Congreso de un marco regulatorio de la competencia para incrementar la movilidad de usuarios, eliminar las restricciones de Inversión Extranjera Directa (IED), y reformar la Ley de Protección y Defensa del Usuario para incorporar todos los servicios financieros a su ámbito objetivo. Hasta la fecha la adecuación del marco jurídico vigente de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) ha contemplado, entre otros avances, la creación de una herramienta de consulta, el Buró de Entidades Financieras, con la finalidad de que los Usuarios de servicios financieros cuenten con información relevante para la toma de decisiones<sup>23</sup>. No obstante, el marco de competencia y protección al usuario de servicios financieros requería del desarrollo y publicación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de un sistema de evaluación del desempeño de las instituciones de la banca pública, del funcionamiento de las entidades bancarias y de cumplimiento de los preceptos establecidos en la reforma, además era necesaria la Reforma del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los usuarios de servicios financieros, para permitir el fortalecimiento institucional de la CONDUSEF, Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros y disposiciones aplicables a entidades financieras. Estos aspectos se cubren con la segunda operación.
- d. **Fortalecimiento de la regulación prudencial.** Para garantizar el fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de las instituciones de regulación prudencial. Dada la concentración de la estructura bancaria en México y para asegurar la integridad y estabilidad del sistema financiero y proteger a los inversionistas, depositantes y participantes en el sistema financiero, con el primer programático se avanzó en instaurar el marco regulatorio que fortaleció la autonomía y las capacidades de supervisión de la CNBV. A su vez se mejoró la regulación prudencial a través del incremento en los estándares de gobernanza corporativa e información de las Entidades Financieras No Reguladas (EFNR) y de regulación de

---

<sup>23</sup> Hasta la fecha del tercer trimestre de 2015, el [Buró](#) contiene información de 4.104 entidades financieras de 25 sectores y ha recibido 485.356 visitas desde su puesta en marcha el 30 de septiembre de 2015.

los grupos financieros a través de la modificación de la Ley de Agrupaciones Financieras, siguiendo los estándares internacionales. No obstante, para avanzar en el desarrollo de la reforma se requería implementar los estándares de liquidez y medidas de autocorrección que deberán observar las instituciones de banca múltiple y de crédito. Estos avances se contemplan en esta segunda operación de préstamo.

**1.11 Mejora de la competencia y el clima de negocios.** El desarrollo de estas instituciones es fundamental para la asignación eficiente de los factores. Por ejemplo, un marco regulador de la competencia o de ejecución de garantías eficiente son elementos esenciales para un mejor acceso al factor capital por parte de las empresas más dinámicas y eficientes. Las reformas en el clima de negocios pueden llevar a incrementos en la producción y la PTF en rangos de entre 20-58% y de entre 7-19%, respectivamente<sup>24</sup>. En 2015-2016 México ocupa la posición 57 en el *ranking* de competitividad del Foro Económico Mundial (FEM), que mide el clima de negocios<sup>25</sup>. Los [indicadores de competitividad](#) en 2016 muestran un progreso en el *ranking* del reporte de competitividad global, gracias a las reformas en los mercados financieros (sube 17 puestos hasta el lugar 47), a la mejora en la sofisticación de los negocios (sube 8 lugares hasta el 46) y la mejora en la innovación (59 lugar). Existen tres áreas del clima de negocios identificadas en el primer programático como ámbitos de mejora: (i) la competencia en sectores clave; (ii) la eficacia y eficiencia en la ejecución de contratos y juicios mercantiles; y (iii) la simplificación de la carga regulatoria (FEM, 2015-2016)<sup>26</sup>.

- a. En el marco del primer préstamo programático (2993/OC-ME) se mejoró la competencia de sectores estratégicos concediendo un mayor grado de autonomía y capacidad regulatoria a la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Además en materia de telecomunicaciones se redujeron barreras de entrada liberalizando la inversión (así como en otros sectores) y se incrementaron las capacidades y autonomía del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)<sup>27</sup>. Estas reformas han tenido un impacto muy directo en los consumidores con bajadas en los precios<sup>28</sup>. Los desafíos pendientes, que se atienden con el nuevo préstamo programático incluyen [reformular la Ley de la Competencia](#), con el fin de promover los incentivos al crecimiento de las empresas más innovadoras, así como a una gestión empresarial

---

<sup>24</sup> Véase Norris, D. et al., *Reforms and Distance to Frontier*, IMF Discussion Note, 2013.

<sup>25</sup> El Índice de Competitividad Global (ICG) del Foro Económico Mundial combina 114 indicadores que se agrupan en 12 pilares: instituciones, infraestructura, ambiente macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior, eficiencia en los mercados de bienes, de trabajo, desarrollo de los mercados financieros, tecnología, tamaño de mercado, sofisticación de los negocios e innovación. En este *ranking* EE.UU. ocupa la posición tres, Chile (35), Panamá (50), Costa Rica (53) y Colombia (61).

<sup>26</sup> Otras áreas del clima de negocios en México que afectan a las empresas pero el programa no toca son la seguridad y la educación. Sin embargo, el PND tiene acciones concretas sobre estos temas.

<sup>27</sup> Algunos estudios preveían ex ante impactos esperados en el crecimiento (3,2%) y la productividad (2,6 puntos porcentuales) como resultado de un incremento del 10% en penetración de los servicios de banda ancha (García Zaballos, A. Lopez-Rivas, R., 2012).

<sup>28</sup> Tras la entrada en vigor de la reforma en telecomunicaciones la telefonía local fija reportó una baja de 4,4% y en la telefonía internacional la baja fue de 40,7% (caída del componente comunicaciones del Índice de Precios al Consumo-IPC del 9,6% solamente entre marzo 2015 y 2016 INEGI).

más eficiente. Asimismo, en materia de telecomunicaciones aún se debe avanzar en penetración en servicios de banda ancha fija y móvil<sup>29</sup>. Para ello en 2013 se presentó la Reforma Constitucional cuyos principales ejes eran ampliar los derechos fundamentales—acceso a Tecnologías de Información y Telecomunicaciones (TIC) y banda ancha, actualizar el marco legal, fortalecer a los órganos reguladores, IFT, promover competencia efectiva, inclusión digital universal, y nueva infraestructura de banda ancha. Con el objetivo de incrementar cobertura y reducir las tarifas a los consumidores en los servicios de telecomunicaciones, liberalizada la banda el 31 de diciembre de 2015 se debe avanzar en el Proyecto de Promoción y licitación de la Red Compartida que contempla un mejor aprovechamiento del espectro, de los recursos de la red troncal de fibra óptica y de cualquier otro activo del estado. Este préstamo programático contempla la modificación de la Ley General de Telecomunicaciones, la puesta en funcionamiento del IFT, con nuevas capacidades regulatorias para promover competencia tales como la imposición de obligaciones a los operadores dominantes. A su vez, dados los rápidos avances en el sector de telecomunicaciones se requiere una vigilancia estrecha de la evolución tecnológica y de lo que ello implica para los límites del sector en términos de condiciones de competencia, para lo que se requiere el desarrollo y publicación de un sistema de indicadores de telecomunicaciones; además de una Estrategia Digital Nacional en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y de seguridad de la información.

- b. La eficiencia en la ejecución de garantías y la reducción del coste del crédito y de los incentivos a la informalidad fue un segundo aspecto a considerar para mejorar la competencia y el clima de negocios. En el primer programa se avanzó en la mejora de los procesos de concursos mercantiles, con la presentación de la reforma de la Ley de Concursos Mercantiles, y en la ejecución de garantías y contratos, mediante la reforma de la ley para facilitar la ejecución de garantías, acortando plazos e incrementando la fuerza ejecutoria de los documentos públicos. La reforma regulatoria ha permitido fijar las bases para hacer del procedimiento concursal moderno, eficaz, eficiente y justo mediante la protección a los acreedores, la preservación del valor económico de los bienes y el establecimiento de mecanismos tanto procesales como electrónicos para llevar los juicios a término, sin perjudicar los activos del concursado. En este segundo préstamo se implementan las reformas regulatorias mencionadas y se busca mejorar la eficiencia de los concursos mercantiles mediante el fortalecimiento institucional de los juzgados en materia mercantil.
- c. Reducir la carga regulatoria excesiva, un coste innecesario para las empresas que desincentiva su entrada y encarece su operativa en el mercado formal, fue también objeto de la primera operación de préstamo.

---

<sup>29</sup> Aunque la penetración de la banda ancha fija en México (10,95%) se encuentra por encima de la media de América Latina y el Caribe (ALC) (8,33%) la brecha con los países de la OCDE (26,1%) y países líderes como Corea (37,56%) y UE (28%) es aun amplia.

Entonces se agilizó la gestión gubernamental y se inició el esfuerzo de reducción de las cargas regulatorias mediante la integración de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional en una sola unidad, y la presentación al congreso de una reforma del Código del Comercio y Ley General de Sociedades Mercantiles. La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) se encuentra en la actualidad implementando el Programa de Mejora Regulatorio 2015-2016 en el ámbito federal y la Agenda Común de Mejora Regulatoria, en coordinación con las entidades federativas y municipios<sup>30</sup>. Además, se está implementando un Programa Nacional de Juicios Orales Mercantiles cuyo objetivo es diseñar una ruta crítica para la implementación del juicio oral mercantil a nivel nacional lo cual brinda mayor rapidez a la solución de controversias, transparencia en los procesos y calidad de las resoluciones<sup>31</sup>. No obstante, subsiste la necesidad de alineación entre los diferentes niveles y funciones del gobierno y la falta de calidad de la regulación en las entidades federativas hace necesario promover el desarrollo y publicación de un programa de simplificación de trámites a nivel federal, estatal y municipal, siguiendo las mejores prácticas internacionales. Además de acciones en esa dirección, en este segundo programático reforzarán las áreas de mejora regulatoria y simplificación de procesos mediante el desarrollo y publicación de la Estrategia Digital Nacional en materia de simplificación de trámites empresariales y gobierno electrónico, con particular énfasis en la simplificación de todos los pasos registrales que afectan a la vida de la empresa como entidad jurídica, en particular, con diseños que favorezcan los trámites para las empresas pequeñas.

**1.12 Desarrollo productivo e innovación de las empresas.** Según se identificó en la anterior operación, la productividad al interior de las empresas mexicanas es baja en términos comparados y no ha tenido una evolución positiva<sup>32</sup>. Esta situación es independiente a la composición sectorial de la economía, y se da tanto en los sectores de baja como de alta tecnología<sup>33</sup>. Entre las condiciones esenciales para

---

<sup>30</sup> Los resultados bienales en 2015 muestran una reducción en la carga regulatoria como porcentaje del PIB y se sitúa en el 3,44%, rebasando la meta planeada (3,9%). Entre los programas de COFEMER se incluyen: (i) el Programa de Simplificación de Cargas (SIMPLIFICA) para medir el coste económico que representan los trámites y servicios de las entidades federativas y municipios y mejorar la simplificación; (ii) el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE) para garantizar la emisión de licencia de funcionamiento municipal en menos de 72 horas en una sola ventanilla para negocios de bajo riesgo, que ha dado lugar a 322 SARE instalados en municipios; (iii) Programa de Reconocimiento y Operación (PROSARE), para certificar los módulos SARE; y (iv) Simplificación de Licencia de Construcción en 7 municipios pilotos para la emisión de licencias en menos de 36 días en 5 trámites.

<sup>31</sup> Programa de la Secretaría de Economía a través de su órgano Administrativo desconcertado COFEMER y la Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia (CONATRI) a través de la Comisión Especial de Mejora Regulatoria Procesal, en coordinación con el Banco Mundial. Para la implementación de la oralidad en materia mercantil la COFEMER colaborará con las 32 entidades federativas en la instrucción de: manual de procesos, protocolo de audiencias, capacitaciones, diseños arquitectónicos, manual del abogado e infraestructura tecnológica.

<sup>32</sup> La empresa manufacturera típica de México tiene una productividad del trabajo de 3,14, inferior al promedio para ALC de 3,43. Medida como el logaritmo del valor de las ventas dividido por el empleo. *World Bank/IDB Enterprise Survey* 2011.

<sup>33</sup> En los sectores de baja (alta) tecnología la productividad en México es de 3,02, y 3,67, mientras que el promedio en ALC) es de 3,43 y 3,97.

la mejora de la productividad de las empresas se encuentra la inversión en Servicios de Desarrollo Empresarial (SDE) y en I+D+i. Existe amplia evidencia de que el uso de SDE y el impulso de la I+D+i contribuyen a la mejora de la productividad de las empresas<sup>34</sup>. El rol del sector público es fundamental en la provisión de estos servicios debido a la existencia de importantes fallas de mercado<sup>35</sup>. Mediante el programa se apoyaron los esfuerzos del Gobierno de México en impulsar y estructurar mejor los SDE e I+D+i.

- 1.13 En el marco del primer préstamo programático (2993/OC-ME) se reformaron las condiciones esenciales para la mejora de la productividad de las empresas y en la provisión de servicios públicos. En este sentido el primer programa contempló la creación del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) como agencia rectora de la ejecución y coordinación de los SDE, siguiendo los esfuerzos del Gobierno de México en impulsar y estructurar mejor los SDE e I+D+i. A partir de este marco institucional creado se definió un Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (PECiTI) 2014-2018, como herramienta en la que se formulan los elementos de planeación transversales para la consolidación de las capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación de todos los sectores involucrados. El PECiTI es responsabilidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y se tomaron en cuenta las propuestas de las comunidades científica, académica, tecnológica y del sector productivo convocadas por el Foro Consultivo Científico y Tecnológico (FCCyT). También para impulsar el fortalecimiento del emprendimiento y el desarrollo empresarial en todo el país se creó en el INADEM el Fondo Nacional Emprendedor<sup>36</sup>. Además, estos esfuerzos normativos e institucionales deben ir acompañados por el impulso en el Gastos en Investigación Científica y Desarrollo Experimental<sup>37</sup>.
- 1.14 Con el segundo préstamo programático se continuará el esfuerzo de impulsar y fortalecer las políticas de Ciencia y Tecnología e Innovación, con la aprobación por parte de CONACYT del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, el desarrollo y publicación del Plan Estratégico de actividades del INADEM, el impulso de las políticas de apoyo a emprendimientos, la continuidad en la realización de las reuniones de la Conferencia Nacional de Ciencia y Tecnología y el crecimiento de los presupuestos de I+D+i según las metas establecidas en el primer programa.

---

<sup>34</sup> Véase un resumen de la evidencia en Hulten, Charles 2013. *“Stimulating Economic Growth through Knowledge-based Investment”*, STI Working Paper 2013/2, DSTI/DOC (2013)2, Paris, OECD. Castillo et al (2010), “Evaluación del impacto del Programa de Reestructuración Empresarial (PRE) sobre el empleo, los salarios, y las exportaciones de las empresas Argentinas”, y Castillo et al (2011), *“Innovation Policy and Employment: Evidence from an Impact Evaluation in Argentina”*.

<sup>35</sup> Los principales fallos del mercado son: (i) existencia de bienes públicos; (ii) problemas de información asimétrica (riesgo moral y selección adversa); y (iii) costes de transacción. Véase: Rivas, Gonzalo. 2010. *Cuándo y cómo intervenir: Criterios para guiar las intervenciones de apoyo al desarrollo productivo*. IDB-TN-160.

<sup>36</sup> En 2014 y 2015 se han realizado un total de 56 convocatorias emitidas. Se han atendido a 394.284 MIPYME y a 686.017 emprendedores beneficiarios del programa (Fuente: Informe Trimestral 2015 de los Programas Sujetos a Reglas de Operación y de Otros Subsidios, Secretaría de Economía).

<sup>37</sup> Para México el valor de este indicador se mantenía constante hasta 2012 en el 0,43% del PIB y ha venido creciendo en los últimos años hasta el 0,58% en 2015 (Fuente: SHCP). Aún alejado de 2,37 % que destinan los países desarrollados. Véase enlace: [OECD.STAT Main Science and Technology Indicators, 2016](#)



- 1.15 **Desarrollo y convergencia regional.** La evolución de la productividad a nivel regional en los estados de México desde principios de los 90 se caracteriza por una falta de convergencia y una gran heterogeneidad<sup>38</sup>. En la mayoría de estados el cambio estructural ha sido negativo; es decir, la población ocupada se ha movido a los sectores menos productivos. Los estados en que ha aumentado la productividad muestran algunos rasgos comunes, tales como: (i) una composición sectorial menos sesgada hacia el sector del comercio y más centrada en sectores de mayor valor añadido (como comunicaciones y servicios financieros); y (ii) mayor calidad regulatoria, especialmente en materia de ambiente de negocios<sup>39</sup>. Por este motivo, el programa contempló el fortalecimiento de la mejora regulatoria a nivel de los estados y el establecimiento de programas regionales ad hoc de mejora de la productividad. Para contrarrestar el cambio estructural negativo hacia sectores menos productivos que caracterizó la falta de convergencia regional desde los 90 e integrar a todas las regiones del país con los mercados nacionales e internacionales, se desarrollaron con el primer programático programas y mecanismos formales de coordinación a nivel de la federación y los estados, como la suscripción de un marco para la mejora regulatoria de los estados. También entró en vigor la Ley Federal del Trabajo en la que estableció el marco legal para la creación de las CEP. Asimismo a nivel sectorial y regional, se definieron los criterios para la conformación de tres Zonas Económicas Especiales que contribuirán a cerrar las brechas de las regiones menos desarrolladas con respecto al resto del país. Los desafíos pendientes, que se atienden con el nuevo préstamo programático incluyen realizar diagnósticos territoriales por instituciones y entidades competentes y desarrollar y publicar planes sectoriales específicos para el incremento de la productividad.
- 1.16 **Justificación y estrategia del programa.** Este préstamo contribuye a consolidar el papel del Banco como socio estratégico del Gobierno de México en aspectos de conocimiento sectorial para el desarrollo de políticas, complementando la amplia y extensa labor del Banco en los últimos años a través de sus préstamos de inversión para la mejora en el acceso al financiamiento de las PYME y la inclusión financiera con el objetivo de mejorar la productividad. Este préstamo programático fortalece estas acciones al enfatizar la implementación de políticas que favorecen las reformas en los sectores financiero, telecomunicaciones y ciencia y tecnología, encaminadas a mejorar la productividad.
- 1.17 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Estrategia de País con México 2013-2018 (GN-2749), que considera como área prioritaria de acción el incremento de la productividad<sup>40</sup> con el objetivo de incrementar el nivel de

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, mientras que la tasa promedio de crecimiento anual de la productividad laboral (no petrolera) entre 1993 y 2008 en el estado de Chihuahua fue de 1,5% en el estado de Guerrero fue de -1,7%. Los estados más desfavorecidos y en los que menos creció la productividad laboral fueron los de Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos México, Nayarit, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz. Por tanto, no hay homogeneidad territorial, en el sentido de que no todos los estados del Norte registran un peor nivel o evolución de la productividad laboral que los del Sur o viceversa.

<sup>39</sup> Medidos por el *Doing Business* a nivel regional.

<sup>40</sup> Véase que la relación entre mejora en el financiamiento y la productividad se menciona en el objetivo, así como en la justificación del programa (ver ¶1.8 y ¶1.11) y queda evidenciada empíricamente en el Marco Sectorial de Respaldo para PyME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-3). Asimismo, este programa complementa otras reformas impulsadas por el Gobierno de México que afectan a la

financiamiento a la economía real. Específicamente la intervención del Banco en el país tendrá como objetivos estratégicos, entre otros: (i) el desarrollo de los mercados financieros; (ii) el aumento de la competitividad empresarial; y (iii) la mejora de la gestión pública. El programa también es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea de manera directa con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión social e Igualdad a través de las reformas financieras para mejorar el acceso al crédito, la estrategia Digital Nacional y el énfasis en el desarrollo y convergencia de los Estados; (ii) productividad e innovación a través de la mejora en el clima de los negocios y la competitividad y productividad al interior de las firmas; y (iii) integración económica, a través de la revisión de procesos y topes de inversión extranjera. El programa también se alinea con el tema transversal de la capacidad institucional y el estado de derecho. Por otra parte, la operación contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-4) mediante los indicadores de resultados a través de la alineación para cumplir con el indicador del número de las MiPyME financiadas (ver Cuadro 2 del CRF). En este sentido, la Matriz de Resultados del Programa tiene como indicador, el porcentaje de PyME que financian sus inversiones con préstamos bancarios.

- 1.18 La operación es también consistente con el Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-3), en el desarrollo de reformas institucionales y normativas para promover el acceso al financiamiento, con la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) al proponer reformas encaminadas al fortalecimiento de las instituciones financieras de México, así como con las dimensiones de éxito y líneas de acción del Documento de Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-3).
- 1.19 **Lecciones aprendidas.** El Banco ha acumulado una extensa experiencia en el diseño de operaciones en México, en particular sector financiero, a partir de múltiples operaciones de préstamos de inversión que ha desarrollado con diversas instituciones financieras públicas, y que se han tenido en cuenta en el diseño de este programa. Es el caso por ejemplo de la línea CLIPP (ME-X1024) para el financiamiento Rural Productivo e Inclusivo, con el objeto de contribuir a elevar la productividad del sector primario y promover la inclusión financiera mediante el acceso al financiamiento y la realización de inversiones productivas. Si bien los objetivos de los otros programas de inversión difieren al programático propuesto, se complementan en que promueven acceso a crédito productivo y contribuyen a atender las vastas necesidades de financiamiento para inversiones que enfrenta el sector productivo mexicano para mejorar su productividad, cubriendo múltiples sectores y regiones. En ambos proyectos se ha diseñado el monitoreo de los indicadores y la evaluación de impacto para permitir medir los beneficios y la atribución del programa en términos de su eficiencia.

---

productividad y, en particular, las reformas destinadas a mejorar la calidad de la educación y el funcionamiento del mercado de trabajo, y la Reforma Energética.

- 1.20 Además, el programa recoge las lecciones aprendidas por el Banco en el diseño de préstamos para reformas de política. Entre los préstamos de políticas recientes diseñados para el fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera se encuentran el de Uruguay (3627/OC-UR), el programa de Jamaica (3704/OC-JA) y el de Nicaragua (NI-L1096). Algunas de las lecciones aprendidas a partir del diseño de dichos programas, en particular, se refieren a la importancia de: (i) una secuenciación adecuada de reformas<sup>41</sup>; (ii) el interés por parte de las autoridades del país en impulsar una agenda de reformas y el *ownership* de las mismas que queda de manifiesto en la consonancia de las propuestas con las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo; (iii) el apoyo a las reformas mediante acciones de asistencia técnica<sup>42</sup>; y (iv) coordinación con organizaciones multilaterales. Estas lecciones han sido incorporadas al diseño del programa.
- 1.21 **Coordinación con otros donantes.** En consonancia con los diagnósticos internacionales y la experiencia del Banco en el país, el préstamo propuesto tiene como objetivo general mejorar la productividad. Este segundo préstamo del programático está coordinado con las [recomendaciones del FMI](#) en materia de estabilidad del sistema financiero, y es complementario a las actuaciones del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Corporación Andina de Fomento (CAF)-Banco de Desarrollo de América Latina en ámbitos como la mejora regulatoria en el ámbito de la Justicia Cotidiana en toda la región.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.22 **Objetivos.** El objetivo general de esta serie de Préstamos Programáticos en Apoyo de Reformas de Política es mejorar la productividad en México. Esto se logrará a través de los siguientes cinco objetivos específicos: (i) fortalecer el marco institucional de la agenda de productividad; (ii) mejorar la asignación de factores de producción a través del acceso al financiamiento de las empresas; (iii) fortalecer la competencia y el clima de negocios; (iv) mejorar la innovación y el desarrollo productivo; y (v) favorecer la convergencia regional en materia de productividad.
- 1.23 **Beneficiarios.** Las reformas del programa son de carácter transversal y están dirigidas a superar restricciones financieras y regulatorias que obstaculizan el adecuado funcionamiento del sistema financiero y el sector productivo, y su respectiva contribución al crecimiento. Dado este objetivo, y el carácter amplio de las reformas, se espera que este programa beneficie al conjunto de actores de la economía. Los componentes de financiamiento para el desarrollo productivo y de mejora de la productividad al interior de la firma hacen énfasis en las PYME, a través del fortalecimiento del accionar de la banca pública, la mejora en el clima

---

<sup>41</sup> Al consolidarse en esta segunda operación las principales reformas legales e institucionales iniciadas en el primer préstamo, con las publicaciones de las leyes de las Reformas de la Ley del Mercado de Valores, La Reforma de la Ley de la Competencia Económica y la Reforma Constitucional en materia de Telecomunicaciones, entre otras.

<sup>42</sup> La Cooperación Técnica -*Institutional Capacities for State Policies for Productivity* (ATN/FI-14669-ME), está acompañando la construcción de capacidades en las políticas a nivel de Estados para la mejora y democratización de la productividad en México.

de negocios, y la mejora del sistema de apoyo al desarrollo productivo y la innovación.

- 1.24 El programa se desarrolla a través de seis componentes<sup>43</sup>:
- 1.25 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente es asegurar que se cumplen las condiciones para un contexto macroeconómico estable congruente con los objetivos del programa y con los lineamientos de la Carta de Políticas.
- 1.26 **Componente II. Fortalecimiento del marco institucional de la agenda de productividad.** Esta segunda operación comprende el desarrollo de los Comités Estatales de Productividad y una guía para la evaluación de las políticas desde la productividad. En particular, mediante la aprobación de guías para la conformación y el funcionamiento de los CEP, por lo que se han iniciado proyectos para el fortalecimiento institucional y técnico de los CEP con base a las mejores prácticas internacionales<sup>44</sup>. Asimismo, son objetos de esta operación la aprobación de programas sectoriales previstos en el PND y la definición y adopción de métricas de la orientación de los programas presupuestales y de inversión hacia la democratización de la productividad<sup>45</sup>, que permitan la evaluación rigurosa de resultados e impactos alcanzados, con miras a mejorar la eficiencia y efectividad operativa de las intervenciones.
- 1.27 **Componente III. Mejora de la asignación de factores de producción a través del acceso al financiamiento de las empresas.** Esta segunda operación continúa la Reforma de la Banca Pública de Desarrollo con la elaboración y publicación de PRONAFIDE para fortalecer el mandato de la Banca Pública y mejorar su eficiencia. Asimismo este componente incluye la mejora en la administración del capital humano en al menos tres BPD, otorgando mayor flexibilidad y autonomía para su adecuada administración y para organizar las estructuras internas, con la finalidad de reconocer el esfuerzo laboral y la contribución a los objetivos. El fortalecimiento de los comités de recursos humanos y la aprobación de los Manuales de Remuneraciones van dirigidos a lograr este objetivo.

---

<sup>43</sup> Algunas de las medidas que impulsa el programa han sido implementadas en el curso del último año, y son producto del diálogo continuo entre el Banco y el Gobierno de México. Las cuales son fundamentales para el desarrollo de la agenda que el Banco apoya en términos del fortalecimiento de la regulación financiera y del fortalecimiento de las distintas instituciones involucradas.

<sup>44</sup> Se ha diseñado una estrategia de desarrollo productivo para el estado de Chiapas bajo el esquema de colaboración técnica con el BID y el Centro de Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard (CID). Con la Cooperación Técnica *Support for Strengthening Negotiating & Management Capacity of CRNM* (ATN/CC-10176-RG) se está apoyando además el fortalecimiento y la gobernanza de los Comités Estatales de Productividad, en coordinación con el Comité Nacional de Productividad de la SHCP.

<sup>45</sup> El término “democratizar la productividad” se recoge en la Ley para Impulsar el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional”, DOF 06-05-2015, en el artículo 8, al describir las políticas de carácter sectorial cuyo objetivo es el de impulsar el crecimiento sostenido y sustentable de la economía nacional a tasas anuales capaces de absorber el empleo demandado e incrementar los ingresos de la población de manera significativa, con el propósito de democratizar la productividad a corto, mediano y largo plazos.

- 1.28 En el ámbito de mercados de capital, se avanzará con el desarrollo y publicación de los lineamientos reguladores y programas de acceso al mercado de capitales para las PYMES y en el desarrollo y publicación de regulación secundaria relacionada con los fondos de inversión.
- 1.29 En relación a la mejora de la competencia en los servicios financieros y la protección al consumidor con el programa se desarrolla y publica por parte de la Comisión Federal de Competencia (COFECE) un estudio sobre la competencia en el sector financiero. Además se desarrolla y publica un sistema de evaluación del desempeño de las instituciones de la banca pública por parte de la SHCP. Por último, se fortalecerá institucional la CONDUSEF como paso para incrementar las facultades de la Institución de Defensa de los Usuarios Financieros con la Reforma de la Ley de Protección y Defensa al usuario de Servicios Financieros y Disposiciones de carácter general en materia de transparencia y de cláusulas abusivas.
- 1.30 En lo referente al fortalecimiento de la regulación prudencial, este componente prevé el desarrollo y publicación por parte de la CNBV de la regulación relativa a medidas de autocorrección para las instituciones de la banca pública y requerimientos de liquidez para una adecuada gestión y supervisión del riesgo para las instituciones de crédito.
- 1.31 **Componente IV. Mejora de la competencia y del clima de negocios.** En el ámbito de la mejora de la competencia en sectores estratégicos, la segunda operación contempla la publicación de las reformas de las leyes de competencia y telecomunicaciones. Además, este préstamo programático aborda la modificación de la Ley General de Telecomunicaciones, la puesta en funcionamiento del IFT y de la COFECE, el desarrollo de un programa sectorial de comunicaciones y transporte, y el desarrollo y publicación de un sistema de indicadores de mercados de telecomunicaciones.
- 1.32 En lo que respecta a la mejora de los procesos de concursos mercantiles y en la ejecución de garantías y contratos, en este segundo préstamo se fortalecerá institucionalmente a los juzgados en materia mercantil, a través de actividades de la COFEMER.
- 1.33 En el ámbito de las mejoras en la simplificación de procesos de gobierno electrónico, el programa desarrolla y publica la Estrategia Digital Nacional en materia de tecnologías de la información y comunicaciones y de seguridad de la información y de programas de simplificación de trámites a nivel nacional y sub-nacional. Además el programa incluye la revisión de los procesos para la inversión extranjera y el incremento o la eliminación de los topes a la IED en sectores específicos y la publicación de la normatividad respectiva.
- 1.34 **Componente V. Mejora de la productividad al interior de la firma.** Este componente apoyará el desarrollo y publicación de un plan estratégico del INADEM. Además se incluye el acuerdo de crear y fortalecer puntos de acceso a programas relacionados con emprendedores y PYME en al menos 15 estados, el programa especial de I+D+i por parte de la CONACYT, la continuidad en la realización de las reuniones de la Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e

Innovación como punto de coordinación territorial y el compromiso y la publicación de la asignación presupuestal para la inversión en I+D+i.

- 1.35 **Componente VI. Desarrollo y convergencia regional.** Mediante este componente el programa apoyará la creación del marco para la mejora regulatoria de los estados, mediante la realización de diagnósticos territoriales por instituciones y entidades competentes para incrementar la productividad de los estados y el desarrollo y publicación de planes sectoriales específicos en los sectores agropecuario, servicios y turístico.

### **C. Indicadores Claves de Resultados**

- 1.36 El objetivo del programa es mejorar la productividad. Los indicadores clave para medir este objetivo serán la contribución de la PTF al PIB y el crecimiento del PIB. Se espera que la contribución de la PTF al PIB pase de ser negativa a ser positiva, haciendo más sólido el crecimiento. Los objetivos específicos del programa se medirán a través de los siguientes indicadores: crédito bancario al sector privado y a las PYME como porcentaje del PIB; indicador Boone de competencia en el sistema financiero; calidad de la regulación del mercado de capitales; eficacia de las leyes antimonopolio; protección de los derechos legales; sofisticación empresarial; inversión en Ciencia y Tecnología como porcentaje del PIB; y la desviación típica de la productividad entre estados. Más detalle se encuentra en la Matriz de Resultados del programa y en el Plan de Monitoreo y Evaluación.
- 1.37 **Análisis Económico.** El análisis económico estima el impacto de las políticas apoyadas por el programa sobre el crecimiento del PIB y calcula la diferencia entre este y el nivel de producción tendencial que se hubiera dado en un escenario sin reformas. Adicionalmente, se descuentan los costos de implementación de un conjunto de políticas del programa para llegar a un Valor Presente Neto (VPN) del programa de US\$34 miles de millones de dólares con una tasa de descuento del 12%. A continuación, se realizó un análisis de sensibilidad de este resultado ante variaciones en las proyecciones de crecimiento del PIB, del impacto esperado del programa y de la eficiencia en la implementación de las políticas. En todos los escenarios el VPN se mantuvo positivo y significativo.

## **II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS**

### **A. Instrumento de Financiamiento**

- 2.1 La presente operación es la segunda de dos consecutivas, vinculadas técnicamente entre sí, pero financiadas de forma independiente bajo la modalidad de Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política. El monto de la segunda operación es de US\$600 millones, lo cual se encuentra en línea con las necesidades de financiamiento externo del país con los organismos multilaterales al suponer el 21,73% de dichas necesidades para 2016, por lo que se enmarca dentro de los criterios para el dimensionamiento de préstamos fijados en el párrafo 3.27(en concreto el criterio contenido en la letra "b") del documento

Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (CS-3633-1).

## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.2 De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703), no se requiere de clasificación. Las reformas propuestas no generan impactos ambientales ni sociales negativos.

## **C. Sostenibilidad y Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.3 **Riesgos del programa.** El riesgo de sostenibilidad en el tiempo de las medidas contempladas en el programa es medio, por lo que el Banco está realizando un importante esfuerzo de monitoreo y acompañamiento de las condiciones macroeconómicas y fiscales vigentes. Sin embargo, el estado de avance de las reformas es elevado, y no se espera que los recortes presupuestales afecten al desarrollo de las mismas. El riesgo de gestión pública y gobernabilidad que debilitaría la implantación de las reformas por falta de coordinación o capacidad técnica del Gobierno de México, o por falta de coordinación entre las entidades del Gobierno Federal y los Estados, se considera bajo dado que: (i) los compromisos de política están dirigidos a dar respuesta a las debilidades institucionales y de gestión; (ii) las capacidades técnicas del país son adecuadas; y (iii) la ejecución de una cooperación técnica prestada por el Banco para la construcción de capacidades<sup>46</sup>.
- 2.4 **Sostenibilidad de los resultados.** Este segundo programa de la serie programática contribuye a consolidar la implementación de las reformas apoyadas en el marco de las prioridades del Gobierno de México y complementa la extensa labor que el Banco viene realizando en los últimos años, en particular a través de programas de financiamiento a instituciones financieras públicas mexicanas orientados a fortalecer la productividad sectorial (¶1.6). Más específicamente, las acciones públicas propuestas son congruentes con las metas establecidas por la SHCP en relación a los logros del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018<sup>47</sup>. A su vez, la contribución del Banco mediante las condiciones programáticas acordadas con la SHCP, así como los productos de las cooperaciones técnicas (*Institutional Capacities for State Policies for Productivity-ATN/FI-14669-ME* y *Mexican National Broadband*

---

<sup>46</sup> La cooperación técnica -*Institutional Capacities for State Policies for Productivity* (ATN/FI-14669-ME), está fortaleciendo institucionalmente a los Estados con un nivel inferior de desarrollo en reducir la pobreza mediante la creación de empleo y mejora en la productividad, a través de los Consejos Estatales de Productividad. La Cooperación Técnica – *Mexican National Broadband Plan* (ATN/OC-13987-ME) analizó las mejores prácticas internacionales en relación a los servicios de telecomunicaciones y simplificación de los procesos de gobierno electrónicos.

<sup>47</sup> En particular en relación con los objetivos 5, de Fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia de los sistemas financiero, asegurador y de pensiones para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantengan su solidez y seguridad; y objetivo 6 de Ampliar el crédito de la Banca de Desarrollo, facilitando el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, con una mayor participación del sector privado, para los cuales se realiza un cálculo y seguimiento anual de los indicadores.

*Plan-ATN/OC-13987-ME*), permiten blindar los objetivos de desarrollo y los resultados esperados del programa.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El Organismo Ejecutor será la [SHCP](#) de México, como Secretaria responsable de la coordinación de toda la planeación del desarrollo en el país. La SHCP ha designado a la Unidad de Productividad Económica de la SHCP como Coordinador del Programa (CP)<sup>48</sup>, en colaboración con la Unidad de Asuntos Internacionales y en coordinación con la Secretaria de Economía. El CP será responsable de: (i) apoyar a las entidades involucradas en la implementación; (ii) coordinar la ejecución; (iii) presentar los planes de trabajo e informes de seguimiento; y (iv) monitorear el cumplimiento en tiempo y forma de la Matriz de Políticas (Anexo II).
- 3.2 **Condiciones Contractuales Especiales previas al único desembolso del financiamiento. El desembolso de los recursos del financiamiento del Banco está sujeto al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la Carta de Políticas y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.**

#### B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.3 La implementación del programa será monitoreada por el CP para lo cual enviará información periódica y dará seguimiento a las medidas de verificación de las reformas del programa. El prestatario y el Banco mantendrán reuniones trimestrales para revisar el cumplimiento de los compromisos de políticas. Al final de la serie, el Banco preparará un Informe de Terminación de Proyecto y una evaluación ex post (véase el Plan de Monitoreo y Evaluación y el Análisis Económico). La evaluación será responsabilidad de la división de Mercado de Capitales e Instituciones Financieras (IFD/CMF) con el apoyo de la Oficina de Planeamiento Estratégico y Efectividad en el Desarrollo (SPD).
- 3.4 Para la evaluación de impacto del programa, dada la diversidad de componentes, se buscará evaluar por separado los impactos de dos de las reformas, las financieras y las vinculadas al sector de telecomunicaciones. La metodología a utilizarse será la de control sintético. Para el primer grupo de reformas, se buscará medir el impacto de las reformas vinculadas al sector financiero sobre el nivel de profundidad financiera, medida como el porcentaje de crédito al sector privado sobre el PIB. Para el caso de las reformas en el sector de telecomunicaciones, se medirá el impacto sobre los ingresos del sector como

---

<sup>48</sup> Con dos Direcciones Generales y dependiente directamente del Secretario, entre las funciones de la Unidad de Productividad Económica se encuentra la de promover, en colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos locales, así como con los sectores económicos, privado y social, el uso eficiente de los recursos productivos.



proporción del PIB. Finalmente, se realizará el ejercicio de evaluar el impacto del Programa en su conjunto sobre variables más agregadas como PIB y productividad total de factores. La información de línea de base para ambas evaluaciones son de disponibilidad pública a través las bases de datos internacionales del Banco Mundial (*World Development Indicators* y *Global Financial Development*) así como de la *International Telecommunication Union*.

#### **IV. CARTA DE POLÍTICAS**

- 4.1 La Matriz de Políticas para el programa propuesto está alineada con la Carta de Políticas, emitida por el Gobierno de México, en la que se reafirma el compromiso del gobierno de implementar las actividades acordadas con el Banco para la serie programática.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
<b>I. Alineación estratégica</b>			
<b>1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID</b>	<b>Alineado</b>		
<b>Retos Regionales y Temas Transversales</b>	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Integración Económica -Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
<b>Indicadores de contexto regional</b>	-Tasa de crecimiento del PIB por cada persona empleada (%) -Índice Global de Innovación (Promedio ALC) -Gasto en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB (%)		
<b>Indicadores de desarrollo de países</b>	-Micro / pequeñas / medianas empresas financiadas (#)		
<b>2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país</b>	<b>Alineado</b>		
<b>Matriz de resultados de la estrategia de país</b>	GN-2749	Aumentar el nivel de financiamiento a la economía real.	
<b>Matriz de resultados del programa de país</b>	GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
<b>Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)</b>			
<b>II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad</b>			
	<b>Evaluable</b>	<b>Ponderación</b>	<b>Puntuación máxima</b>
	8.2		10
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>	9.6	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
<b>4. Análisis económico ex ante</b>	7.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	2.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	2.0		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	2.0		
4.4 Supuestos Razonables	0.0		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.0		
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>	8.1	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.0		
5.2 Plan de Evaluación	7.1		
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>			
<b>Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad</b>	<b>Bajo</b>		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación			
<b>Clasificación de los riesgos ambientales y sociales</b>	<b>B.13</b>		
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>			
<b>El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales</b>			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)			
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.	
<b>La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:</b>			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
<b>Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto</b>	Sí	El Banco ha apoyado al sector mediante las siguientes cooperaciones técnicas: ME-T1260, ME-T1187 y ME-T11670.	
<b>La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.</b>	Sí	El plan de evaluación propone la aplicación de la metodología de control sintético para la estimación de los impactos de las reformas. Esta sería una aproximación novedosa a implementarse en el país para la evaluación de este tipo de reformas.	

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El "Programa para impulsar la productividad en México II" (ME-L1186) es la segunda operación de una serie programática de dos Préstamos de Apoyo a Reformas de Política. Su objetivo general es mejorar la productividad en México. Para ello, esta segunda operación (por un monto de hasta US\$600MM) acompañará cambios regulatorios e institucionales mediante cinco componentes (aparte del de contribuir a la estabilidad macroeconómica): i) fortalecimiento del marco institucional de la agenda de productividad; ii) mejora de acceso a financiamiento de empresas; iii) mejora de la competencia y del clima de negocios; iv) mejora de la productividad al interior de la firma y v) promoción de la convergencia regional en materia de productividad.

Se presenta con claridad el diagnóstico del problema, baja productividad, y la descripción de sus dos mayores causas. La primera tiene que ver con las distorsiones en la asignación eficiente de factores productivos entre sectores, por ejemplo limitaciones al acceso al crédito y mal clima de negocios (problemas de competencia, marcos contractual y regulatorio poco eficientes, calidad de la educación, y políticas que incentivan la informalidad). La segunda causa es la presencia de restricciones que frenan el crecimiento de la productividad de las firmas, tales como la poca investigación y desarrollo, y la baja formación y educación de trabajadores. El diagnóstico está adecuadamente articulado con las propuestas de solución reflejadas en los componentes específicos del programa.

Se mantiene en esta segunda operación la validación de la metodología de Análisis Económico General escogida en la primera operación de la serie. No obstante, a futuro se recomienda utilizar estándares para la valoración de beneficios y de costos a partir de un modelo económico formal de equilibrio general en los PBL de esta naturaleza.

El plan de Monitoreo define los medios de verificación e información necesarios para el seguimiento de productos y resultados. El plan de Evaluación presenta una propuesta de estimación de efectos a partir de controles sintéticos.

El programa se define como de riesgo bajo.

## MATRIZ DE POLÍTICAS

OBJETIVOS DEL COMPONENTE	ACUERDOS 1ER PRÉSTAMO	ACUERDOS 2DO PRÉSTAMO
<b>I. Marco macroeconómico estable</b>		
Marco macroeconómico	Mantener un marco macroeconómico estable y conducente al logro de los objetivos del programa.	Mantener un marco macroeconómico estable y conducente al logro de los objetivos del programa.
<b>II. Fortalecimiento del Marco Institucional de la Agenda de Productividad</b>		
Establecer como eje prioritario en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 el objetivo de incrementar la productividad	Aprobación del PND incorporando a la democratización de la productividad como una estrategia transversal de la política económica del gobierno.	
Establecer un marco que estructure e informe el diálogo entre el conjunto de actores públicos, privados y sociales involucrados en la Agenda de Productividad	Creación del Comité Nacional de Productividad (CNP), como órgano consultivo del Ejecutivo Federal, con el propósito de definir objetivos, metas, estrategias, acciones y prioridades en materia de productividad y empleo.  Creación de un Consejo Consultivo Empresarial para el Crecimiento Económico de México (CCE) como una instancia de vinculación del Gobierno Federal con el sector empresarial del país que tenga por objeto coordinar acciones para la formulación de políticas y programas tendientes a impulsar el crecimiento sostenido de la economía.	Aprobación de guías para la conformación y funcionamiento de los Comités Estatales de Productividad, de manera consistente con los objetivos del Programa Especial para Democratizar la Productividad.
Establecimiento de principios y guías de actuación en materia de productividad	Aprobación por el poder ejecutivo de un Programa Especial para Democratizar la Productividad, que defina los principios básicos para las acciones del Gobierno Federal en materia de productividad.	Aprobación de los programas sectoriales previstos en el PND alineados con el Programa Especial para Democratizar la Productividad  Definición y adopción de métricas de la orientación de los programas presupuestales y de inversión hacia la democratización de la productividad, mediante la publicación de las normas correspondientes.
<b>III. Mejora de la asignación de factores de producción a través del acceso al financiamiento de las empresas</b>		
<b>(i) Reforma de la Banca Pública de Desarrollo (BPD)</b>		
Fortalecimiento del mandato de la Banca Pública de Desarrollo (BPD) para mejorar su eficacia	Presentación al Congreso de la Unión de un Proyecto de Reforma de la Ley de Instituciones de Crédito (LIC) y leyes reglamentarias de la BPD del país para incorporar con claridad como mandatos de la BPD: (i) facilitar el acceso al crédito y a los servicios financieros, especialmente de las	Elaboración y publicación del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) teniendo en cuenta el nuevo mandato definido en la reforma financiera.

OBJETIVOS DEL COMPONENTE	ACUERDOS 1ER PRÉSTAMO	ACUERDOS 2DO PRÉSTAMO
	Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) y de los productores agrícolas; y (ii) atender a sectores estratégicos y prioritarios del país, atendiendo también criterios de igualdad de género.	
Flexibilización de la operación de la BPD para incrementar su eficiencia y eficacia	Presentación al Congreso de la reforma a la LIC para: (i) incrementar las facultades de la BPD para desarrollar una política de recursos humanos; (ii) centrar la función de los Consejos Directivos de los BPD en los temas estratégicos e incrementar las funciones operativas y de transmisión de información de las direcciones generales; y (iii) clarificar los límites y objetivos de la política de inversiones de la BPD y reducir restricciones a su operativa.	Desarrollar en al menos tres BPD una política salarial y de recursos humanos que garantice la atracción y la retención de talento a través de: (i) fortalecimiento de Comités de Recursos Humanos (CCRH) con capacidad de proponer mejoras organizativas y en las políticas de recursos humanos; y (ii) aprobación de Manuales de Remuneraciones (MR).
<b>(ii) Fortalecimiento de los mercados de capitales</b>		
Incremento de la eficiencia y seguridad jurídica en el funcionamiento del mercado de valores para incrementar el acceso al mercado de capitales	Presentación al Congreso de la reforma de la Ley del Mercado de Valores (LMV) para: (i) facilitar esquemas más flexibles de colocación y de información que faciliten el acceso de las pequeñas y medianas empresas al mercado de capitales; (ii) precisar el marco jurídico y las tipologías de títulos de crédito según el tipo de inversión; (iii) eliminar las restricciones a la participación del público inversionista general en el acceso al mercado de valores; y (iv) facultar y facilitar esquemas de integración de mercados de capitales.	Desarrollo y publicación de lineamientos regulatorios y programas de acceso al mercado de capitales para pequeñas y medianas empresas siguiendo mejores prácticas internacionales.
Potenciación de la capacidad de atracción y diversificación de inversiones de las sociedades de inversión	Presentación al Congreso de la reforma de la Ley de Sociedades de Inversión (LSI) y la Ley del Mercado de Valores (LMV) para: (i) adecuar el marco corporativo de las Sociedades de Inversión a su operativa como fondos de inversión; y (ii) regular a los prestadores de servicios de sociedades de inversión siguiendo las mejores prácticas internacionales.	Desarrollo y publicación de la regulación secundaria relacionada con los fondos de inversión por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).
<b>(iii) Mejora de la competencia en el sector financiero</b>		
Incremento de la movilidad de usuarios en el mercado de productos y servicios financieros	Presentación al Congreso del marco regulatorio de la competencia para incrementar la movilidad de usuarios en el mercado a través de: (i) reducir las restricciones de transferencias de créditos al consumo entre entidades financieras; (ii) establecer	Desarrollo y publicación por parte de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) de un estudio sobre la competencia en el sector financiero que incluya recomendaciones sobre líneas de mejora de la

OBJETIVOS DEL COMPONENTE	ACUERDOS 1ER PRÉSTAMO	ACUERDOS 2DO PRÉSTAMO
	<p>prohibiciones para el otorgamiento de crédito u operaciones condicionados a la contratación de servicios; (iii) permitir que las entidades financieras integrantes de un grupo financiero ofrezcan productos y servicios financieros de otras entidades; y (iv) facilitar la portabilidad entre entidades financieras de créditos garantizados destinados a la adquisición, construcción, remodelación o refinanciamiento de vivienda.</p> <p>Eliminar las restricciones a la entrada de Inversión Extranjera Directa (IED) en el capital social de entidades financieras, ente ellas, las empresas aseguradoras, las organizaciones auxiliares de crédito, las Sociedades Financieras de Objeto Múltiple (SOFOMES), y las uniones de crédito.</p>	<p>competencia en el sector.</p> <p>Desarrollo y publicación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de un sistema de evaluación del funcionamiento de las entidades bancarias y de su cumplimiento con los preceptos establecidos en la reforma financiera.</p>
Incremento de la disponibilidad de información crediticia y la protección y defensa del consumidor de servicios financieros	Reformar la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros y otras normas asociadas para: (i) otorgar mayores facultades a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) para regular contratos, vigilar la calidad de información financiera disponible a usuarios y poder establecer un buró de entidades financieras; y (ii) fortalecer el sistema arbitral en materia financiera para solución de controversias entre entidades financieras y clientes.	Fortalecimiento institucional de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) a través mejoras en sus procedimientos internos, coordinación con actores y dotaciones presupuestarias y de personal, mediante la publicación de las correspondientes reformas a su estatuto orgánico, Ley de Protección y Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros y disposiciones aplicables a entidades financieras.
<b>(iv) Fortalecimiento de la regulación prudencial</b>		
Fortalecimiento de la autonomía y las capacidades de las instituciones de regulación prudencial	<p>Presentar al Congreso de la Unión y/o a las instancias administrativas que corresponda, un Proyecto de Reforma de la Legislación Financiera, que incorpore las siguientes medidas:</p> <p>Fortalecimiento legal de la autonomía y capacidad de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en materia de regulación prudencial para:</p> <p>(i) supervisar a los centros cambiarios y transmisores de dinero, organizaciones auxiliares de crédito, SOFOMES, uniones de crédito y las sociedades prestadoras de servicios a fondos de</p>	Desarrollo y publicación por parte de la CNBV de la regulación relativa a medidas de autocorrección y requerimientos de liquidez.

OBJETIVOS DEL COMPONENTE	ACUERDOS 1ER PRÉSTAMO	ACUERDOS 2DO PRÉSTAMO
	inversión; y (ii) fortalecer el régimen de intercambio de la información.	
Mejora de la regulación prudencial	<p>Fortalecer el marco regulador de las uniones de crédito, las SOFOMES, y las organizaciones auxiliares de crédito para, entre otras cosas: (i) mejorar el gobierno corporativo y la transparencia de sus operaciones; and (ii) regular con claridad las condiciones de entrada y salida al ejercicio de su actividad.</p> <p>Modificar la Ley de Agrupaciones Financieras siguiendo los estándares de Basilea II con la finalidad de: (i) mejorar la gobernanza corporativa de las sociedades controladoras; (ii) incrementar las capacidades de supervisión de las autoridades competentes en materia de liquidación de grupos financieros; (iii) mejorar la coordinación con supervisores de otros países en materia de conglomerados financieros; y (iv) introducir limitaciones a las operaciones con personas relacionados que puede celebrar una institución de crédito y penalizaciones a su incumplimiento.</p>	
<b>IV. Mejora de la competencia y del clima de negocios</b>		
<b>(i) Mejora de la competencia en sectores estratégicos</b>		
Fortalecimiento del marco regulador de la competencia	Entrada en vigor de un marco regulador de la competencia que contemple: (i) concesión de mayor grado de autonomía (autonomía constitucional) a la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE), y distinción en sus funciones de análisis y de comisionado; y (ii) mayor capacidad regulatoria a la CFCE y, en especial, respecto a la regulación de insumos esenciales y de ordenar la desincorporación de activos y derechos para evitar problemas de competencia.	Publicación de la Reforma de la Ley de Competencia, incorporando nuevos mandatos y capacidades de la COFECE.
Incremento de la competencia en materia de telecomunicaciones y servicios audiovisuales	Entrada en vigor de un nuevo marco de competencia en el sector de las telecomunicaciones y la radiodifusión que contemple: (i) la reducción de las barreras a la entrada, especialmente de la IED; (ii) la creación y definición de responsabilidades del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL)	<p>Publicación de la reforma de la Ley General de Telecomunicaciones y de reglamentos secundarios principales.</p> <p>Publicación de la normativa para la puesta en funcionamiento del Instituto Federal de</p>

OBJETIVOS DEL COMPONENTE	ACUERDOS 1ER PRÉSTAMO	ACUERDOS 2DO PRÉSTAMO
	como ente regulador del sector; (iii) el incremento de la autonomía y la capacidad normativa y sancionadora del órgano regulador, especialmente en materia de abuso de posición dominante; y (iv) la mejora de la eficacia del poder judicial en materia de telecomunicaciones.	Telecomunicaciones y de la COFECE.  Desarrollo y publicación de un Programa Sectorial de Comunicaciones y Transporte (2013-2018).  Desarrollo y publicación de un sistema de indicadores de mercados de telecomunicaciones.
<b>(ii) Mejoras en los procesos de concursos mercantiles y en ejecución de garantías y contratos</b>		
Incremento de la eficacia de los concursos mercantiles	Presentación de la reforma de la Ley de Concursos Mercantiles para agilizar el proceso de concurso, incorporar mecanismos tecnológicos y contables más modernos y estandarizados y fortalecer los derechos de acreedores y comerciantes.  Presentación de la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para incrementar la especialización en materia mercantil y hacer más eficiente la asignación de casos.	Fortalecimiento institucional de los juzgados en materia mercantil, a través de actividades de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).
Mejora de la eficiencia en la ejecución de garantías	Presentación de la reforma del Código de Comercio para acortar plazos e incrementar la fuerza ejecutoria de documentos públicos.  Presentación de la reforma de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito que incluya la opción de ejecutar la transferencia de propiedad de los valores dados en prenda sin necesidad de un procedimiento judicial.	
<b>(iii) Mejoras en la simplificación de procesos de gobierno electrónico</b>		
Gestión gubernamental ágil y eficiente	Integración de la Coordinación de Estrategia Digital Nacional en una misma unidad encargada de coordinar la Estrategia Digital Nacional en materia de tecnologías de la información y comunicaciones, en coordinación con las dependencias de la administración pública.	Desarrollo y publicación de la Estrategia Digital Nacional en materia de simplificación de trámites empresariales y gobierno electrónico.
Reducción de cargas regulatorias	Presentación al Congreso de un proyecto de reforma del Código de Comercio y Ley General de Sociedades Mercantiles que simplifique trámites administrativos para facilitar las actividades empresariales y fortalecer los derechos de	Desarrollo y publicación de un programa de simplificación de trámites a nivel federal, estatal y municipal siguiendo las mejores prácticas internacionales, así como de sus resultados.

OBJETIVOS DEL COMPONENTE	ACUERDOS 1ER PRÉSTAMO	ACUERDOS 2DO PRÉSTAMO
	accionistas minoritarios, según buenas prácticas internacionales.	Revisión de los procesos y los topes de inversión extranjera con el objetivo de incrementar la productividad y la competencia y publicación de la normatividad respectiva.
<b>V. Mejora de la productividad al interior de las empresas</b>		
Impulso y fortalecimiento institucional de las políticas de emprendimiento e innovación	<p>Creación del INADEM como instrumento para:                      (i) ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las PYME; y                      (ii) impulsar la innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico.</p> <p>Identificación por parte de INADEM de sectores estratégicos para el desarrollo empresarial y del emprendimiento a nivel estatal.</p>	<p>Desarrollo y publicación del Plan Estratégico de Actividades del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM).</p> <p>Creación y fortalecimiento de puntos de acceso a programas relacionados con emprendedores y pequeñas y medianas empresas (PYME) en por lo menos 15 estados de la Federación.</p>
Impulso y fortalecimiento institucional de las políticas de ciencia, tecnología e innovación	<p>Fortalecimiento de la regulación y la gobernanza de las políticas de ciencia, tecnología e innovación:                      (i) integración de la coordinación de ciencia, tecnología e innovación en una sola Unidad Administrativa de la Oficina de la Presidencia de la República, encargada de encabezar y coordinar los esfuerzos de los diferentes actores del sector de manera eficiente; (ii) definición de una meta de inversión nacional en ciencia, tecnología e innovación de, al menos, el 1% del PIB para el 2018; y (iii) aumento del 10% de la asignación presupuestal para el ejercicio fiscal 2013, destinada a Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i).</p>	<p>Aprobación y publicación por parte del consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), del Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación.</p> <p>Continuar realizando las reuniones de la Conferencia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para avanzar en la coordinación de CONACYT con los Estados, según se refleje en las actas y acuerdos respectivos.</p> <p>Asignar los recursos presupuestales para que la inversión nacional en investigación, desarrollo e innovación ( I+D+i) crezca anualmente y llegue a la meta establecida de inversión en I+D+i, y publicar las correspondientes asignaciones.</p>
<b>VI. Desarrollo y convergencia regional</b>		
Definición de una política para regiones y sectores específicos con la finalidad de integrar a todas las regiones del país con los mercados nacionales e internacionales	Subscripción de un convenio marco de colaboración entre la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Asociación Mexicana de Desarrollo Económico, para promover una mayor y efectiva colaboración entre la Federación y las Entidades Federativas, en	Realización de diagnósticos territoriales específicos por instituciones y entidades competentes para el incremento de la productividad en al menos tres estados.



<b>OBJETIVOS DEL COMPONENTE</b>	<b>ACUERDOS 1ER PRÉSTAMO</b>	<b>ACUERDOS 2DO PRÉSTAMO</b>
	materia de simplificación y mejora regulatoria de la actividad emprendedora.  Entrada en vigor de la Ley Federal del Trabajo en la que se establece un marco legal para la creación de las Comisiones Estatales de Productividad.	Desarrollo y publicación de planes sectoriales específicos para el incremento de la productividad, preferentemente en el sector agropecuario, en el sector servicios, y/o en el sector turístico.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/16

México. Préstamo \_\_\_/OC-ME a los Estados Unidos Mexicanos  
Programa para Impulsar la Productividad en México II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a celebrar el contrato o contratos que sean necesarios con los Estados Unidos Mexicanos, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento para cooperar en la ejecución del Programa para Impulsar la Productividad en México II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$600.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016)