

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

FINANCIAMIENTO EXTERNO PARA EL DESARROLLO:
LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ENTRE BANCO MUNDIAL Y BANOBRAS
COMO AGENTE FINANCIERO Y POR CUENTA PROPIA A PARTIR DEL 2004

TESINA

*Alumna: **Adriana Pérez Navarro***

*No. de Cuenta: **9038598-6***

*Carrera: **Relaciones Internacionales***



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mis padres, por su amor incondicional.

A mi tía Carmen, por su complicidad.

A mis tíos Raúl y Georgina, por estar cerca de mí, siempre.

A Ana Cristina, por no quitar el dedo del renglón, por el grupo que ha logrado formar y por su valiosa amistad.

A Alejandro Peralta, por el tiempo dedicado y por haber compartido su conocimiento conmigo.

A Ariadna y Anayelí, por acompañarme en este proyecto y, sobre todo, por su amistad.

A mis amigos en Banobras, por recordarme siempre este compromiso.

A mí, por cerrar este ciclo y permitirme continuar.

SERENDIPIA; en la búsqueda de un trabajo dignamente remunerado encontré mi realización profesional, lo dejo plasmado en este documento.

Índice

Introducción	i
1. Antecedentes	1
1.1 Contexto Internacional	1
1.2 Banco Mundial	3
1.3 Contexto Nacional	13
1.4 Banobras	21
1.5 Relación entre Banco Mundial y Banobras.	25
2. Contratación de préstamos entre Banco Mundial y Banobras como Agente Financiero	27
2.1 Normatividad del Banco Mundial	27
2.1.1 Importancia de los proyectos	30
2.2 Normatividad de Banobras en su función de Agente Financiero	39
2.2.1 Importancia	39
2.2.2 Proceso	41
3. Nuevas condiciones en Banco Mundial y Banobras	54
3.1 Normatividad de Banobras en contrataciones por Cuenta Propia	65
3.1.1 Importancia	65
3.1.2 Proceso	67
3.2 Comparación entre Agente Financiero y Cuenta Propia	70
3.2.1 Proyectos de Agente Financiero desde el 2004	70
- Financiamiento a la Educación Superior	70
- Proyecto para la Reestructuración del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda	75
- Proyecto de Manejo de Desastres Naturales	79
- Proyecto de Mantenimiento de Carreteras Federales	85
- Proyecto de Asistencia a Estudiantes para la Educación Superior “PAEES-Gobierno Federal”	88
3.2.2 Proyectos de Cuenta Propia desde el 2004	92
Proyecto de Financiamiento a Estrategias Sectoriales Integrales	92
Proyecto de Asistencia a Estudiantes para la Educación Superior “PAEES-Banobras”	96
Conclusiones	101
Bibliografía	110

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta tesina es analizar los procesos de contratación entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, en adelante Banco Mundial) y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras) para demostrar que las condiciones internacionales y nacionales llevaron al surgimiento de un nuevo proceso de financiamiento externo para el desarrollo, que traslada los riesgos al intermediario financiero y mejora la ejecución de los proyectos, ya que éstos operan en condiciones de mercado.

En los Estados Unidos Mexicanos (México) la necesidad de recursos económicos lleva a la contratación del financiamiento para el desarrollo otorgado por instituciones multilaterales como el Banco Mundial que, de acuerdo con el marco jurídico, es facultad de la Banca de Desarrollo¹ mediante la función conocida como Agente Financiero² por cuenta y orden del Gobierno Federal, e implica la responsabilidad de asegurar que los recursos externos son utilizados en los proyectos para los cuales fueron contratados así como el cumplimiento de las obligaciones adquiridas en los documentos legales correspondientes.

Esta función no existe en otros países debido a que las dependencias ejecutoras o las provincias pueden contratar el financiamiento externo directamente, en tanto que en México los agentes financieros concentran diversos procesos relacionados con los requerimientos de los organismos financieros internacionales con el fin de agilizar la ejecución de los proyectos.

El Banco Mundial ha reconocido esta forma de trabajar e incluso ha difundido sus ventajas a través de reuniones entre representantes del gobierno de países como Ecuador y Colombia con la Banca de Desarrollo en México.

¹ Entre otros; Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C. (BANSEFI) y la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C. (SHF) actúan como Agente Financiero del Gobierno Federal de acuerdo con sus leyes orgánicas.

² La administración del agente financiero, de acuerdo con el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, consiste en dar seguimiento a los compromisos del Gobierno Federal y a realizar trámites como desembolsos o el pago de las obligaciones pero en el presente trabajo se expondrán las demás actividades que implica tal función.

Adicionalmente a los recursos que México adquiere a través del crédito externo, con el apoyo del Banco Mundial obtiene asistencia técnica para enfrentar las consecuencias de la pobreza, a partir de la experiencia internacional de este organismo en condiciones similares y, a la vez, se logra el desarrollo de los sistemas nacionales (fortalecimiento institucional).

Este trabajo describe los instrumentos financieros del Banco Mundial así como las políticas aplicables a los proyectos de inversión para vincularlo con: a) la aportación de los agentes financieros que han adaptado dichas políticas al marco legal, las instituciones y las necesidades de México; b) la experiencia y el aprovechamiento de las tendencias que llevaron a cambios e incluso a un nuevo proceso de contratación, y; c) la comparación de ambos procesos, sus ventajas y desventajas.

En este sentido, se analizan los cuatro proyectos que se encontraban vigentes entre el Banco Mundial y Banobras en el 2004, así como los tres que se encontraban en preparación, de los cuales uno sería contratado como agente financiero y dos por cuenta propia. Se espera reflejar los cambios internacionales que, a través del Banco Mundial, se perciben en la implementación de mejores prácticas, así como los nacionales que buscan un uso eficiente del crédito externo por medio de la Banca de Desarrollo así como transmitir la experiencia de proyectos exitosos a nivel federal a los gobiernos estatales y municipales (es decir, se les facilita el acceso a recursos externos).

En el primer capítulo se describe el contexto internacional desde el punto de vista del fomento al desarrollo a través de las acciones que los países han llevado a cabo para atender esta necesidad; como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, que incluyen la creación de una asociación mundial para el desarrollo. Debido al tema de estudio, se destaca el papel del Banco Mundial como institución multilateral que canaliza la asistencia oficial para el desarrollo mediante el otorgamiento de créditos para proyectos de asistencia social y alivio de la pobreza.

El Banco Mundial es un organismo financiero internacional conocido, por lo que sus objetivos, funciones, administración y organización se describen de manera general con el fin de mostrar la adaptación a diversos cambios y su transformación interna para atender las necesidades de desarrollo en diferentes niveles -global, regional y estatal- mediante la estrategia de asistencia por país.

Por ejemplo, en la región de América Latina y el Caribe, el organismo enfoca su participación en áreas como educación e infraestructura pública al mismo tiempo que contribuye con el intercambio de conocimiento. En México, de manera particular, se dirige a cumplir con las metas de desarrollo del milenio y apoya las políticas de desarrollo de infraestructura y medio ambiente, entre otras. Por lo tanto, la estrategia de asistencia para el país resalta la importancia de apoyar las políticas de los Estados -en sectores como la educación-.

De igual manera, el trabajo conjunto entre México y el Banco Mundial debe reflejar la atención a las necesidades nacionales. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001–2006 se plantean los esquemas de financiamiento que permitan proporcionar servicios de comunicación competitivos, vivienda digna, descentralización, etc., y, entre otros instrumentos, se utiliza la política exterior para su cumplimiento.

Como miembro de este organismo financiero internacional, México tiene acceso a sus créditos; sin embargo, no es conocido el proceso para contratarlos, por lo que se describe el marco legal nacional relativo al manejo de la deuda externa.

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, mientras que los Estados en ningún caso pueden contraer obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, sociedades o particulares extranjeros. El ejecutivo federal se apoya en la Administración Pública Federal, en particular, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para contratar y manejar la deuda externa así como para coordinar el Sistema Bancario Mexicano que está

integrado, entre otras, por las instituciones de banca de desarrollo que atienden actividades productivas otorgando el servicio de banca y crédito y realizan operaciones tales como aceptar y otorgar préstamos de los organismos financieros internacionales. Dentro de las instituciones de banca de desarrollo, por el tema de esta tesina, se estudia al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras).

En otras palabras, el marco jurídico nacional establece que la Banca de Desarrollo a través de agentes financieros, como Banobras, puede llevar a cabo la contratación y administración de los créditos externos otorgados por el Banco Mundial.

Banobras, de acuerdo con su Ley Orgánica, tiene como objetivo general el financiar o refinanciar proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos así como contribuir al fortalecimiento institucional de los gobiernos federal, estatales y municipales. Los objetivos particulares son establecidos conforme al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales y regionales y/o los planes estatales y municipales. Además del otorgamiento de créditos, proporciona asistencia técnica y evalúa proyectos de interés social. Su actividad financiera se enfoca a sectores como desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes, etc.

Sin embargo, la SHCP determina las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos, montos, plazos y demás características de las operaciones activas y de los servicios, ya que el Consejo Directivo de Banobras está presidido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público. El director general tiene la facultad de contratar financiamiento externo y, a marzo de 2007, delegó dicha función a la subdirección de planeación, adscrita a la dirección de finanzas.

Banobras inició operaciones como agente financiero en 1975, es decir, con la facultad para contratar por cuenta y orden del Gobierno Federal préstamos de fuentes externas, con la responsabilidad de aplicar los recursos al proyecto correspondiente y cumpliendo los derechos y obligaciones adquiridas en las operaciones. A partir de 2004, surge un nuevo proceso de contratación que le

permite trasladar los recursos externos al ámbito estatal y municipal para atender las necesidades, fortalecer y desarrollar los sistemas locales a través de la experiencia obtenida en su trabajo con el Banco Mundial. Es decir, hay una transición en el proceso de contratación como agente financiero hacia la contratación por cuenta propia.

Para entender la transición antes mencionada, en el capítulo dos se explica la contratación de crédito externo entre Banco Mundial y Banobras conocida como Agente Financiero.

En primer lugar se detalla la normatividad del Banco Mundial correspondiente a los instrumentos financieros y su formalización a través de los contratos de préstamo y de garantía. De igual manera, se explica el proceso conocido como “el ciclo de los proyectos” a través del cual se vinculan las condiciones financieras con las características técnicas de los proyectos, donde aplica sus políticas operacionales en aspectos relevantes como los sectores (estrategias de desarrollo), gestión financiera (informes y auditoría), licitaciones (métodos de contratación), desembolsos (gastos elegibles) y aspectos ambientales y sociales (calidad), entre otros.

En segundo lugar, se detalla la forma de trabajar en Banobras con el Banco Mundial como Agente Financiero cuyo fin es el hacer un uso eficiente de los recursos debido a que el costo siempre ha representado un aspecto preocupante en el tema de crédito externo. El proceso de contratación se lleva a cabo a través de la adaptación del ciclo del proyecto y con las modificaciones correspondientes para incluir la normatividad nacional en los aspectos relevantes antes mencionados.

Una vez conocidos los aspectos generales de los proyectos y su operación en México, en el capítulo tres se consideran los cambios tanto internos como externos que derivaron en un nuevo proceso de contratación en Banobras conocido como Cuenta Propia.

Por un lado, Banco Mundial agiliza sus procesos e incluye los sistemas del país en sus proyectos con el fin de reducir costos y aumentar la efectividad. En la revisión realizada de manera conjunta con el Gobierno Federal, el Banco Mundial propone alternativas en gestión financiera y licitaciones.

Por el otro lado, en México el Gobierno Federal ha adoptado una política de cero endeudamiento con los Organismos Financieros Internacionales pero en cumplimiento con su política integral de desarrollo ha reactivado a la banca de desarrollo para transferir a los estados el crédito externo.

Lo anterior, se lleva a cabo en Banobras a través del proceso de contratación por Cuenta Propia cuyas características incluyen la aplicación del marco normativo interno, el dejar de recibir una comisión de intermediación, el asumir el riesgo de los proyectos con el Banco Mundial, etc., con el fin de que los proyectos operen en condiciones de mercado y mejoren su ejecución.

En este sentido, en la última parte del capítulo tres se describen los proyectos que se encontraban vigentes entre Banobras y el Banco Mundial en el 2004, así como los tres proyectos que se tenían en preparación para resaltar los cambios antes mencionados y comparar ambos procesos con sus ventajas y desventajas.

Finalmente, se pretende resaltar la experiencia transmitida del Banco Mundial a Banobras en el crédito externo, así como su posible aplicación -de los proyectos exitosos- de nivel federal a nivel estatal y municipal.

1. Antecedentes

1.1 Contexto Internacional

El compromiso de los países para apoyar el desarrollo económico mundial, como respuesta ante la pobreza global y sus consecuencias,³ se refleja en diversos foros y organismos internacionales; por ejemplo, la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) ayuda al exterior a través de cinco objetivos⁴ entre los cuales destaca el fomento al desarrollo transformador que se refiere a apoyar el cambio económico a largo plazo para que un país logre evoluciones estructurales que posteriormente le permitan dejar de depender de la ayuda externa.

En este sentido, varios países se han esforzado en romper el círculo de la pobreza⁵ y en el 2000, a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dieron a conocer la Declaración del Milenio cuyos propósitos fueron formalizados posteriormente, por las 189 naciones participantes en la cumbre del 2002, mediante los Objetivos de Desarrollo del Milenio que establecen metas concretas para toda la comunidad (tanto los donantes como los receptores) y que se resumen en los siguientes siete puntos, cuyos resultados se esperan para el 2015:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la educación primaria universal
3. Promover la igualdad entre los géneros y potenciar la capacidad de acción de las mujeres
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
6. Asegurar la sostenibilidad ambiental
7. *Crear una asociación mundial para el desarrollo*

³ Las estadísticas del Banco Mundial reflejan que en algunos países las personas de nivel medio ganan más de US\$40,000 al año mientras que más de la mitad de la población de los países en desarrollo (2.800 millones de personas) viven con menos de US\$700 al año y dentro de este grupo alrededor de 1.200 millones ganan menos de un dólar al día por lo que entre otras consecuencias, tenemos: la mortandad infantil de 33.000 niños diariamente en los países desarrollados, más de 100 millones de niños (en su mayoría niñas) sin asistir a la escuela, la muerte de una mujer durante el parto cada minuto, etc. En este sentido, un reto de la comunidad internacional es reducir estos niveles de pobreza considerando el aumento de la población mundial en 3.000 millones de personas durante los próximos 50 años, que llegará a 9.000 millones (el 95% de este incremento se llevará a cabo en los países en desarrollo). En www.worldbank.org el 15 de marzo de 2005.

⁴ Fomentar el desarrollo transformador; apoyar a los estados estratégicos; fortalecer a los estados frágiles; brindar ayuda humanitaria y enfrentar desafíos mundiales como la epidemia del VIH y el cambio climático. Sachs, Jeffrey, "Desafío del desarrollo", **Foreign Affairs** en español, México, abr-jun 2005, p.p.117-132.

⁵ Cada país pobre debe hacer inversiones específicas en salud, educación e infraestructura básica pero sus recursos financieros son limitados por lo que deben utilizarlos para sobrevivir, no para invertir en el futuro cayendo en el círculo de la pobreza; son pobres porque no tienen satisfechas sus necesidades básicas y por ser pobres no pueden invertir en estas necesidades. Sachs, Jeffrey, "Desafío del desarrollo", **Foreign Affairs** en español, **OP. CIT.**

El último objetivo busca definir las funciones que corresponderán a los donantes y receptores, como se ha observado en las cumbres mundiales (la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de Monterrey y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo celebradas en 2002), en las cuales los países desarrollados han reconocido la necesidad de reducir las barreras comerciales, aumentar la asistencia y aligerar la carga de la deuda, por lo que apoyarán a los países en desarrollo a establecer políticas económicas bien fundamentadas, sistemas de gestión del sector público eficaces y sin corrupción, así como un entorno favorable para la inversión privada.

Posteriormente, en el 2003, la comunidad internacional adoptó el Consenso de Monterrey que plantea la estrategia para conseguir dichos objetivos abriendo el comercio con los países en desarrollo y aumentando la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD).

Un estudio para determinar la cantidad de AOD necesaria para conseguir los objetivos de la Declaración del Milenio determinó que para el 2006 el mundo en desarrollo requerirá 70,000 millones de dólares en asistencia adicionales al nivel actual, suma que llegará a 130,000 millones para el 2015.⁶

La AOD es definida por el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como la suma de subvenciones y créditos, con una tasa de interés inferior a la del mercado, otorgados a países en desarrollo para fomentar el desarrollo y el bienestar económicos.⁷

Bajo esta definición, a través de instituciones multilaterales como el Banco Mundial se canalizan 20,000 millones de dólares cada año; en México dicho organismo financiero internacional, otorga préstamos por 1,500 millones de dólares en promedio anualmente, por lo que a continuación se describen aspectos generales y su operación en nuestro país a través de Banobras.

⁶ Dólares estadounidenses constantes a precios de 2003.

⁷ Sachs, Jeffrey, "Desafío del desarrollo", *Foreign Affairs* en español, **OP.CIT.**

1.2 Banco Mundial

Marco Histórico

El Banco Mundial fue creado después de la Segunda Guerra Mundial⁸ en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos para ayudar a la reconstrucción de Europa, por lo que el desarrollo se consideraba de manera secundaria, sin embargo, ha sufrido diversas transformaciones y sus funciones se han diversificado.

Hasta los años 50 se enfocó en la reconstrucción, a principios de los años 60 impulsó la infraestructura, entre los años 60 y 70 transmitió los compromisos de la revolución verde y desde 1974 su principal objetivo ha sido la reducción de la pobreza a través del desarrollo.

Durante la década de los 80, atendió problemas macroeconómicos y de reestructuración de la deuda, cuyas repercusiones sociales y ambientales provocaron que la sociedad civil lo acusara de no seguir sus propias políticas en algunos proyectos que recibieron mucha publicidad. Esta situación, llevó a la difusión del Informe Wapenhans, que resultó de gran importancia debido a que una comisión interna determinó la falta de responsabilidad del Banco Mundial en los proyectos que promovía dando inicio a la corresponsabilidad de los proyectos con los países prestatarios. Además se adoptaron medidas de reforma tales como la creación de un Grupo de Inspección para investigar quejas. A partir de las Reuniones Anuales celebradas en Madrid, España en 1994, el Grupo del Banco Mundial progresó en el grado de compromiso asumido, así como en la prestación y la calidad de los servicios otorgados.

En el 2000 creó un portal de desarrollo, en el 2001 estableció la red global de aprendizaje en desarrollo, en el 2002 participó en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de las Naciones Unidas que se llevó a cabo en Monterrey, México y en el 2003 participó en el Foro Mundial de Agua en Kyoto, Japón.

⁸ En 1944 durante las conferencias monetarias en las que participaron 44 naciones, su Convenio Constitutivo fue ratificado en 1945 e inició sus operaciones el 25 de junio de 1946 con un préstamo a Francia.

Objetivos

El Banco Mundial apoya a los gobiernos de los países en desarrollo en proyectos para lograr un crecimiento estable, sostenible y equitativo.

Busca reducir la diferencia en los ingresos convirtiendo los recursos de los países ricos en crecimiento para los países pobres, a través de un clima favorable para la inversión, empleo y crecimiento sostenible e inversión en las personas pobres para potenciar su capacidad de participación en el desarrollo.⁹

Funciones

Apoya a través de financiamiento, garantías, estudios analíticos y de asesoría, alivio de la deuda, iniciativas para el fortalecimiento de la capacidad y actividades de seguimiento y promoción a nivel mundial.

Otorga préstamos a los países miembros clasificándolos en: ingreso bajo, ingreso medio (subdivididos en medio bajo y medio alto)¹⁰ e ingreso alto. Los países de ingreso bajo y medio también se clasifican como países en desarrollo mientras que los países con ingresos altos se consideran industrializados. Otra división es la de donantes y prestatarios, éstos últimos generalmente no pueden conseguir préstamos en los mercados internacionales o los obtienen con tasas de interés muy elevadas.

Sus préstamos son a largo plazo para programas concretos contra la pobreza como la prestación de servicios sociales, protección del medio ambiente y promoción del crecimiento económico que mejoren los niveles de vida. Sus características están descritas en el capítulo 2.

Administración

El Banco Mundial obtiene casi todos sus recursos monetarios en los mercados financieros mundiales por ejemplo emitiendo bonos. Debido a su clasificación crediticia puede traspasar las bajas tasas de interés a sus prestatarios, sin embargo, su política financiera queda condicionada por los compromisos

⁹ En www.worldbank.org el 15 de marzo de 2005.

¹⁰ México es considerado un país de ingreso medio alto, es decir, requiere un papel complementario del Banco Mundial para fortalecer la capacidad institucional en el diseño e implementación de reformas sectoriales y económicas.

contraídos con la Banca Internacional mismos que inciden en el costo de fondeo.

Sus recursos son destinados a actividades que producen efectos de alcance mundial. Actualmente, sus iniciativas están enfocadas en alcanzar los objetivos de desarrollo del milenio considerando una relación entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico,¹¹ por lo que incluye en sus proyectos conceptos como la asociación entre los sectores público y privado, la participación, el empoderamiento (toma de decisión) y la función de gobierno.

Debido a la diferencia entre las necesidades y los recursos limitados del Banco Mundial se ha procurado incluir la participación de todas las fuentes de financiamiento concentrándose en las reformas normativas, el fortalecimiento de la capacidad y en operaciones de inversión seleccionadas, sin embargo, los criterios de selección a nivel nacional se basan en las prioridades de desarrollo de cada país.

El invertir en las personas pobres y potenciar su capacidad de participar en el desarrollo así como favorecer la inversión, el empleo y el crecimiento sostenible, tiene mejores resultados si la responsabilidad de utilizar la asistencia extranjera recae en los propios países receptores. En este sentido, el Banco Mundial desempeña una función de asesoramiento y son los prestatarios quienes definen sus programas de desarrollo.

Organización

El Grupo Banco Mundial cuenta con cinco instituciones:¹² el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), la Corporación Financiera Internacional (CFI), el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y el Centro Internacional de

¹¹Históricamente se demostró que el crecimiento económico no reducía por sí mismo la pobreza además es muy importante la inversión pública y privada en infraestructura, ya que el acceso a servicios modernos y mejorados tiene una influencia directa y favorable en la salud y la educación pues reduce los niveles de mortalidad infantil que se deben a las enfermedades transmitidas por el agua así como a enfermedades respiratorias, y facilita el acceso a las escuelas y a los centros de atención de la salud.

¹² El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF) otorgan préstamos con intereses bajos, créditos sin intereses y donaciones a los países en desarrollo; la Corporación Financiera Internacional (CFI) promueve la inversión privada apoyando sectores y países con un riesgo elevado; el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) ofrece seguros (garantías) contra riesgos políticos a los inversionistas y prestamistas que operan en países en desarrollo; y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) soluciona diversos asuntos entre los inversionistas extranjeros y los países en que éstos operan.

Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). "Banco Mundial" es la denominación que se ha adoptado para designar al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y a la Asociación Internacional de Fomento (AIF). *En la presente tesina el término Banco Mundial aplica al BIRF.*

El Banco Mundial es un organismo especializado de las Naciones Unidas, integrado por 184 países miembros que son responsables de la manera en que se financia la institución y del destino que se da a los fondos.

Los países miembros¹³ se reúnen anualmente en la Junta de Gobernadores¹⁴ que delega funciones al Directorio Ejecutivo,¹⁵ responsable de operaciones generales tales como la aprobación de los préstamos y la elección del presidente del Banco Mundial.¹⁶ Al presidente le reportan cinco directores generales y él le informa al Directorio Ejecutivo, con excepción del Departamento de Evaluación de Operaciones que lo hace de manera directa.¹⁷

En cuanto al personal, anteriormente consistía en un grupo homogéneo de ingenieros y analistas financieros que trabajaban en la sede establecida en Washington, D.C.; actualmente es variado y de carácter multidisciplinario (economistas, especialistas en políticas públicas, expertos sectoriales y especialistas en ciencias sociales) y alrededor del 40% trabaja en las 109 oficinas en los países miembros.

A partir de mediados de los 90 tuvo una reorganización para descentralizarse y adoptó una estructura matricial, es decir, está dividido en regiones y redes temáticas. Cada región, red temática o función central cuenta con una vicepresidencia para intercambiar las lecciones aprendidas y contribuir a las mejores prácticas globales.

¹³ Para ser miembro del Banco Mundial, un país debe pertenecer al Fondo Monetario Internacional y firmar el Convenio Constitutivo.

¹⁴ Órgano supremo para tomar decisiones donde cada país es representado por un Gobernador o Gobernador Suplente. En el caso de México el Gobernador es el Secretario de Hacienda y Crédito Públicos y el Gobernador Supremo es el Director del Banco de México.

¹⁵ Conformado por 24 directores ejecutivos y precedido por el presidente del Banco Mundial, generalmente toman decisiones por consenso pero su poder de votación está basado en sus acciones siendo: 16.41% para Estados Unidos, 7.87% para Japón, 4.49 para Alemania, 4.31% para Francia, 4.31% para el Reino Unido y los demás un 62.61%. Se reúne con la frecuencia que requieran los asuntos del Banco Mundial.

¹⁶ Por lo general, el presidente del Banco Mundial es americano mientras que el director del FMI es europeo. Su primer periodo es de cinco años mientras que el segundo puede ser igual o menor.

¹⁷ **A guide to the World Bank**, BIRF, Washington D.C., 2003, p.p. 8-13.

Cada red temática cubre sectores de desarrollo relacionados, tales como el desarrollo ambiental y socialmente sostenible, finanzas, desarrollo humano, reducción de pobreza y manejo económico, y desarrollo privado e infraestructura; el comité de cada sector identifica temas en los que todos los especialistas trabajan para crear estrategias sectoriales. Otras unidades del Banco Mundial se ocupan de las políticas administrativas y de los servicios para los países.

Las seis regiones en las que se divide son: África, Asia del Este y el Pacífico, Europa y Asia Central, América Latina y el Caribe,¹⁸ Medio Oriente y Norte de África y Asia del Sur.

En la región de América Latina y el Caribe¹⁹ el crecimiento económico²⁰ ha sido muy reducido, por lo que la pobreza ha disminuido marginalmente.²¹ Un estudio del Banco Mundial ejemplifica que la pobreza impide obtener tasas de crecimiento altas y sostenibles en América Latina y el Caribe; sugiere que para un país promedio, un aumento de 10% en la pobreza reduce la tasa de crecimiento anual cerca de 1%.

El Banco Mundial dirige su apoyo²² en cuatro áreas: activos (mejorar el acceso especialmente a la educación, tierra e infraestructura pública); mercados de factores (mercados de crédito y laboral formal) y seguridad social; normas macroeconómicas y financieras (prevención de crisis), y mejor uso de la capacidad redistributiva del Estado (impuestos y transferencias).²³

¹⁸ Dentro de esta región, la oficina en México representa a la Subregión de México y Colombia, esta ubicada en Insurgentes Sur No. 1605, Piso 24, Col. San José Insurgentes, cuenta con un centro de información al público (5480-4291, horario de servicio 9:00 a 18:00 hrs. lunes a viernes). La Directora de la representación es Isabel Guerrero, a marzo 2007.

¹⁹ En esta región el Banco Mundial presta servicios a 30 países, donde habitan 525 millones de personas que hablan español, portugués, inglés, francés y cerca de 400 lenguas indígenas. Es la región más urbanizada del mundo en desarrollo (tres cuartas partes de la población vive en ciudades o sus alrededores) sin embargo, tiene una gran pobreza y profundas desigualdades.

²⁰ En el 2004 fue del 4.7%, la tasa más alta desde 1997, debido al aumento en los precios de los productos básicos, mayores movimientos de capital y crecimiento acelerado de Estados Unidos, Europa y Japón. La mayoría de los países de la región se encuentran en el rango del ingreso mediano. En 2006, la región creció 5% por el aumento del volumen de las exportaciones y el ingreso del alza en el precio de los productos básicos y el crecimiento mundial. Sin embargo, continúan dos desafíos en materia de desarrollo: fomentar y estabilizar el crecimiento, y reducir la pobreza y la desigualdad.

²¹ Alrededor de 128 millones (24,5%) de habitantes de la región viven en condiciones de pobreza (con menos de US\$2 al día), de los cuales 50 millones (9,5%) son pobres extremos (viven con menos de US\$1 al día).

²² En el 2004 su apoyo fue de US\$5.300 millones distribuidos como se muestra en el cuadro siguiente.

²³ En www.worldbank.org el 15 de marzo de 2005.

En el año 2006, hubo elecciones en casi una tercera parte de los 30 países prestatarios del Banco Mundial en esta región, lo que afectó a casi la mitad de la población de la región, por lo que el Banco Mundial mantuvo el diálogo con todos los principales grupos y candidatos y el financiamiento del Banco llegó a US\$5,600 millones. En el 2007 ha considerado US\$300 millones a Argentina para mejorar el acceso a servicios de salud básicos para madres e hijos de escasos recursos y US\$300 millones a Colombia para fomentar las inversiones y la productividad de las empresas. En Perú ayuda al gobierno a cumplir los objetivos contra la pobreza, desigualdad y gobernabilidad. De igual manera, en Bolivia, Haití, Nicaragua y Panamá respalda los esfuerzos realizados en contra de la pobreza.²⁴

Con el fin de estimular las inversiones y lograr competitividad en la región otorgó un préstamo a México de US\$300 millones para ayudar a las pequeñas empresas a participar en el mercado formal y a mejorar su competitividad; a Colombia otro préstamo de US\$250 millones para facilitar la creación y el funcionamiento de empresas y mejorar su acceso a financiamiento; en Perú un préstamo de US\$200 millones para mejorar la gestión fiscal y la competitividad.

Para mejorar la infraestructura en la región (cuya inversión ha disminuido en la última década, lo que dificulta el crecimiento económico, la lucha contra la pobreza y la capacidad de competir con China y otras economías dinámicas de Asia), proporcionó asistencia vial en Argentina; la gestión de la carretera estatal en Brasil; el abastecimiento de agua y saneamiento en zonas rurales y ciudades pequeñas en Ecuador; rehabilitación de caminos rurales en Perú.²⁵

El Banco Mundial promueve mejorar aspectos como gobernabilidad, participación de inversionistas y beneficiarios y acceso y calidad de la prestación de servicios, otorgando préstamos de protección social y mejoramiento de la educación rural en Argentina; desarrollo humano e inclusión

²⁴ Durante el año 2006 Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua cumplieron los requisitos para que se les condonara el 100% de su deuda en virtud de la [Iniciativa multilateral para el alivio de la deuda](#); además, Haití es ahora beneficiario de la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME).

²⁵ Con éste préstamo se redujo el tiempo de viaje en promedio un 68%; la rehabilitación de estos caminos también explica el aumento de 8% en la matrícula escolar y de 55% en las visitas a centros de salud. Además, éste préstamo ha servido de ejemplo y se espera replicarlo en México.

social en Brasil; y gestión basada en la escuela, vivienda asequible y lucha contra la pobreza urbana en México.

El Banco Mundial además ha respaldado programas de transferencias condicionadas en efectivo (CCT) en diversos países de América Latina desde fines de la década de 1990. Estos programas entregan dinero a personas pobres con la condición de que inviertan en el capital humano de sus hijos, por ejemplo enviarlos a la escuela o usar regularmente los servicios básicos de salud.²⁶ El Banco Mundial ha proporcionado US\$572 millones para el programa Bolsa Familia, la principal política social en Brasil y el programa de transferencias CCT más grande del mundo. Estos programas ya muestran resultados; por ejemplo, los beneficiarios del programa Familias en Acción de Colombia aumentaron su consumo en promedio 15 puntos porcentuales más que los hogares controlados y los niños menores de dos años crecieron más, hasta en 0,78 centímetros. En Ecuador, entre 2003 y 2005, la matrícula en educación secundaria aumentó en 10 puntos porcentuales y el trabajo infantil cayó en 17 puntos entre las familias beneficiarias del programa de CCT, Bono de Desarrollo Humano.

En relación con la promoción de una mayor participación e inclusión de la mujer, los pueblos indígenas y otros excluidos, en México, el proyecto Generosidad ha contribuido a aumentar la igualdad entre hombres y mujeres, por ejemplo, al mejorar el acceso de la mujer a programas de generación de ingreso. En Ecuador, Colombia y Guyana, el apoyo del Banco ha ayudado a los pueblos indígenas y a personas descendientes de africanos a obtener títulos de dominio de miles de hectáreas de tierra.

En otros sectores, en Venezuela un proyecto de transporte urbano ayudó a impulsar la capacidad de las instituciones de transporte en 12 ciudades. En Colombia, el Banco ayudó a financiar un sistema de alcantarillado de US\$32.3 millones, que beneficia a unos 500,000 habitantes de Bogotá. En Perú, un proyecto ayudó a rehabilitar 11,000 kilómetros de caminos rurales en la Sierra,

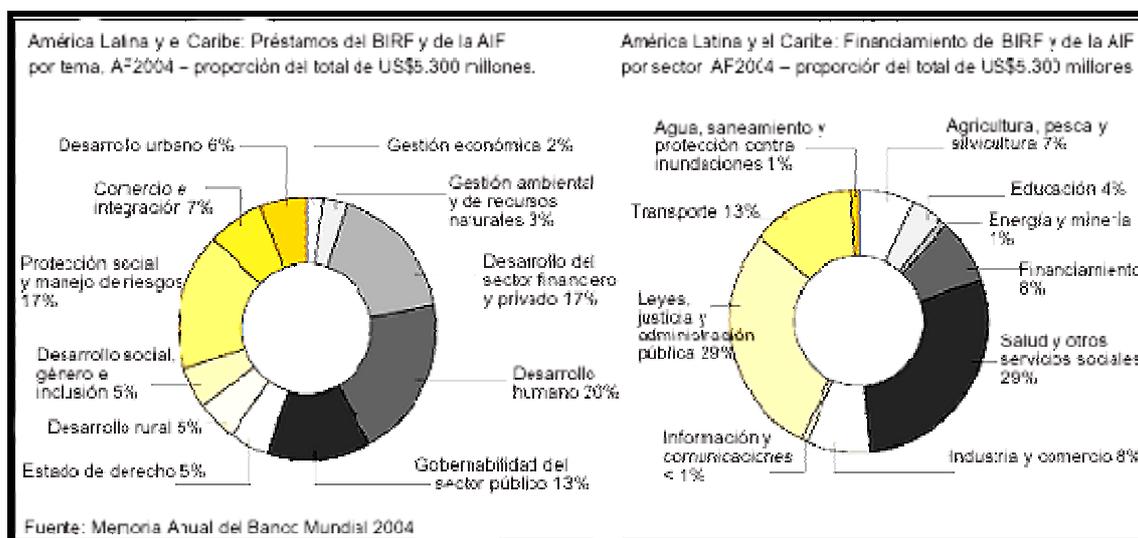
²⁶ A marzo de 2007, el Banco Mundial reconoce el éxito del programa Oportunidades y se encuentra realizando un estudio que le permita replicarlo en otros países.

lo que mejoró el acceso a los mercados para los tres millones de pobres que residen en la zona y creó empleos en 410 empresas locales de mantenimiento vial. En Brasil, algunos proyectos de gestión de tierras han abordado problemas ambientales, lo que ha generado el mejoramiento de la productividad de los cultivos entre 20% y 35% y ha reducido la pérdida de suelo entre 10% y 50%, con el consiguiente beneficio para más de 106,000 familias que se dedican a la agricultura. En Granada, un proyecto de educación básica ayudó a reducir las tasas de repetición en escuelas secundarias de 11.6% a 1.3% entre 1994-1995 y 2000-2001, mientras que la tasa de repetición de las escuelas primarias se redujo a la mitad. En México, un proyecto de educación primaria ayudó a aumentar las tasas de finalización escolar en la educación primaria (hasta los 11 años) de 66% en 1994-1995 a 80% en 2000-2001 en comunidades en desventaja de los 14 estados más pobres del país. En Perú, un equipo del Banco utilizó una campaña multimedia para destacar el tema de la calidad en la educación durante el período de la campaña electoral presidencial. En Bolivia, un proyecto de reforma al sector de la salud ayudó a mejorar la cobertura de inmunización de 75% en 1998 a 86% en 2000 y mejoró el acceso de los pobres a servicios de atención de salud. En Brasil, respaldó la estrategia destinada a disminuir la tasa de infección del VIH/SIDA, con lo que contribuyó a la disminución en casi 50% del número de muertes relacionadas con el SIDA, de 15,200 en 1995 a 8,400 en 2001.

Los países de la región están aumentando su demanda por asistencia técnica y apoyo para promover la buena gobernabilidad y luchar contra la corrupción. En este sentido, el Banco Mundial ayuda a crear estrategias que aumenten la responsabilidad política, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, la creación de un sector privado competitivo y el desarrollo de límites institucionales al poder y mejoramiento de la gestión del sector público; en Perú un proyecto para modernizar su sistema judicial y acercarlo más a la población indígena y los pobres. En Guatemala, ha prestado para crear un sistema electrónico de adquisiciones gubernamentales, el cual ha mejorado la transparencia y la competitividad de los proveedores, todo lo cual redundará en más eficiencia y menos costos. En Bolivia, un programa de lucha contra la

corrupción que contempla la creación de una unidad de Integridad Nacional y un Consejo Jurídico.

El siguiente cuadro muestra el financiamiento del Banco Mundial por sectores en el 2004:



El Banco Mundial también contribuyó con el intercambio de conocimientos y fortalecimiento de la capacidad en la región a través de la Red de Aprendizaje para el Desarrollo (GDLN, por sus siglas en inglés) a través de la cual ofreció, en 2004, 97 videoconferencias y 36 cursos con la participación de la sociedad civil, el sector público, el privado y académicos. Además de las asociaciones sectoriales relativas a programas de salud y pequeñas y medianas empresas; para el 2005 programó eventos sobre desarrollo rural y educación.²⁷

Dentro de la región el compromiso del Banco Mundial con México, debido a los indicadores²⁸ que aún reflejan las diferencias entre ricos y pobres,²⁹ es cumplir con las metas de desarrollo del milenio³⁰ (de las cuales probablemente se logre la educación primaria universal, eliminar la desigualdad de género en todos los

²⁷ En www.worldbank.org el 15 de marzo de 2005.

²⁸ El ingreso per cápita más alto de América Latina (US \$5,910); la esperanza de vida aumentó a 73.6 años; la mortalidad en niños menores de cinco años disminuyó de 46 a 30 por cada 1,000, en el periodo 1990 -2000; el 88% de la población, tiene acceso a agua potable; la tasa de alfabetismo supera el 90%.

²⁹ En el 2000, 53% de la población vivía con menos de US \$2.00 por día, (cerca del 24% en pobreza extrema con menos de US \$1.00 por día).

³⁰ Si no hay cambios en la distribución del ingreso y la tasa de crecimiento anual promedio del 3.5% del PIB per cápita, es poco probable que reduzca a la mitad el hambre y la pobreza extrema para el año 2015 (de alrededor del 22.5% en 1990); en dos tercios la mortalidad en niños menores de cinco años, y la mortalidad materna en tres cuartas partes.

niveles educativos y revertir la propagación del VIH/SIDA para el 2015)³¹ así como apoyar las políticas de desarrollo de la administración, infraestructura y medio ambiente para aumentar la competitividad, consolidar las instituciones y promover la sostenibilidad ambiental.

La Estrategia de Asistencia para el País 2004-2008,³² respalda el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales (es decir, estados y municipios) debido a que el proceso de descentralización ha complicado la formulación y ejecución de políticas de desarrollo. El presidente Vicente Fox, en su gobierno, procuró acordar conjuntamente con los estados y municipios las decisiones regionales relativas a sectores como la educación, infraestructura y medio ambiente.³³ Sin embargo, para que el Banco Mundial pueda trabajar con México a continuación se describen las necesidades de este país, así como su marco legal.

³¹ A través de proyectos para los sectores de salud y educación para las comunidades rurales más necesitadas de los estados más pobres.

³² Preparada por el Banco Mundial para México en colaboración con autoridades mexicanas y miembros de la sociedad civil (sector privado, agrupaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales y sindicatos de trabajadores), mediante talleres realizados en Oaxaca, Ciudad de México y Guadalajara. Además de la Encuesta Global del banco que incluye temas de desarrollo internacional. Esta estrategia contempla nuevos préstamos por USD \$ 1,200 millones anuales entre julio de 2004 y junio de 2008. Propone cuatro estrategias: 1) reducir la pobreza y desigualdad [por ejemplo aumentar la calidad de la educación y mayor acceso a servicios básicos de infraestructura], 2) aumentar la competitividad [por ejemplo, fomento de un desarrollo regional equilibrado], 3) fortalecer las instituciones [enfocada a la descentralización política, mediante el respaldo a las políticas de federalismo para el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos subnacionales] y 4) promover la sostenibilidad ambiental [por los problemas de escasez de agua y altas tasas de deforestación, por ejemplo].

³³ A marzo de 2007, aún no se publica el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente a la administración de Felipe Calderón pero su proyecto "México 2030" incluye temas como desarrollo sustentable, democracia efectiva y política exterior responsable que seguramente continuarán el fortalecimiento de los estados y municipios.

1.3 Contexto Nacional

Marco Histórico

México, luego de superar la crisis de 1995, ha mantenido un crecimiento económico con baja inflación y mayor capacidad de enfrentar factores externos a un menor costo interno, sin embargo, el proceso de globalización ha evidenciado debilidades estructurales tales como los rezagos en su marco jurídico, infraestructura física,³⁴ capacitación e inversión en capital humano,³⁵ entre otros, por lo que ha sido necesario explorar nuevas posibilidades de inversión pública y privada (esquemas alternativos de financiamiento), sin perder de vista que el gasto en infraestructura debe responder a criterios de beneficio social y de eficiencia en la asignación de recursos, ante la restricción presupuestaria que enfrenta el gobierno.

En este sentido, algunas propuestas del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 fueron:³⁶

- Promover una oferta competitiva de servicios de comunicaciones y transportes que permitan la integración de los mercados junto con el sector privado para acceso a corredores industriales y de abasto, así como la implantación de un buen servicio de mantenimiento a la infraestructura.
- Vivienda digna (con subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos) aprovechando que la industria de la construcción ocupa de manera directa a 2.2 millones de personas y transmite efectos multiplicadores sobre 21 ramas industriales que crean empleos adicionales.
- Apoyar a los estados y municipios en el fortalecimiento de las áreas de planeación de inversiones, para que impulsen la participación del sector privado en el desarrollo y mejoramiento de infraestructura y servicios públicos de calidad para una operación eficaz.

³⁴ En el 2000 posición número 38 en cuanto a infraestructura básica mundial, por ejemplo, los 14 corredores que constituyen el sistema carretero nacional tienen problemas de conexión entre las principales ciudades y los puertos marítimos y fronterizos, además es necesario el mantenimiento de la red federal de carreteras ya que más de la mitad de su longitud se encuentra en condiciones malas o regulares.

³⁵ Gran parte de la población no tiene acceso a una educación de calidad, siendo un elemento clave en la captación de nuevas inversiones y en el aprovechamiento de las oportunidades que brinda el comercio para difundir sus beneficios.

³⁶ En <http://presidencia.gob.mx> el 19 de enero de 2005.

- Desarrollar el e-gobierno³⁷ para ofrecer diferentes servicios y trámites de ventanilla, agilizar y difundir la función gubernamental, así como establecer contacto directo con los contratistas y proveedores del gobierno (reducir gastos y costos, transparentar los procesos de compra-venta y combatir la corrupción).
- Formación de recursos humanos calificados y una nueva cultura empresarial, impulsando la capacitación y asistencia técnica oportuna y de calidad en los procesos de producción, distribución y comercialización; promover una educación para el consumo tanto individual, como de las empresas y el país.

La política exterior³⁸ se ha utilizado como instrumento para lograr las metas del desarrollo antes expuestas, ya que se ha insertado al país en el entorno internacional a través de la participación en foros comerciales multilaterales y regionales, que representan una amplia gama de oportunidades de comercio e inversión. De esta manera, México ha promovido la constitución de un orden internacional de igualdad soberana de los estados, ha buscado espacios de acción política y diplomática para construir consensos con otras naciones o regiones del mundo en torno a temas de interés común (cooperación internacional para el desarrollo), sobre la base del derecho internacional, a fin de instrumentar acciones que impulsen el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable.

En este sentido, fue sede de la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo en 2002; de la Cumbre de Mecanismos de Cooperación Económica Asia-Pacífico en 2002; de la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe en 2004, y de la Cumbre de las Américas en 2005.

Asimismo, a través de acuerdos de libre comercio, asociación económica, cooperación y diálogo político ha abierto nuevas opciones para consumidores y

³⁷ Mediante el uso de tecnologías de información y comunicación (TIC). Actualmente, por iniciativa del Tecnológico de Monterrey, el Instituto del Banco Mundial, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, el Sistema Nacional e-México y la Secretaría de la Función Pública existe el "Diplomado de Gobierno Electrónico".

³⁸ Por ello, se creó la Subsecretaría de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que debe identificar y apoyar oportunidades de comercio, turismo, inversión, financiamiento y cooperación bilateral y multilateral, en respaldo a los esfuerzos internos de desarrollo económico y social y de diversificación de los mercados externos.

productores mexicanos, pero a nivel interno es necesario instrumentar una política integral de desarrollo coordinando a los diferentes actores involucrados: el Ejecutivo federal, gobiernos estatales y municipales, cámaras y asociaciones, diferentes organismos públicos y privados enfocados a la atención de las pequeñas y medianas empresas.

Para lograrlo en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se propuso:³⁹

- Coordinar la política fiscal con la política monetaria para elevar el potencial de crecimiento, al establecer condiciones de certidumbre otorgando autonomía al Banco de México y abatiendo el déficit fiscal.
- Implantar, a nivel federal, estatal y municipal, un verdadero federalismo que redistribuya facultades y recursos para una mayor eficiencia y atención de necesidades.
- Impulsar una banca comercial sólida y eficiente como oferente de recursos crediticios que facilite la formalización de créditos con una adecuada administración de riesgo, evite conflictos de interés y aumente su capitalización.
- Fortalecer a los intermediarios no bancarios para una sana competencia en el sistema financiero mexicano, así como la obtención de mejores rendimientos y servicios para los usuarios.
- Desarrollar los mercados de capitales a fin de ofrecer a ahorradores e inversionistas una mayor diversidad de instrumentos financieros y ampliar el desarrollo de productos de ahorro y fuentes de financiamiento.
- Fomentar el crecimiento de intermediarios financieros no bancarios (también conocidos como "inversionistas institucionales", dado que los recursos intermediados por las compañías de seguros y fondos de pensiones tienen un carácter de largo plazo, permitirán incrementar la inversión en proyectos de largo plazo como las obras de infraestructura básica que aún requiere el país.
- Mejorar la productividad del sector público con presupuestos de mediano plazo en áreas de alto beneficio marginal, en lo económico y en lo social,

³⁹ En <http://presidencia.gob.mx> el 19 de enero de 2005.

como educación e infraestructura básica usando indicadores de desempeño ligados a estándares bien definidos.

- Desarrollar nuevos instrumentos para el control de riesgos y la promoción de la estabilidad con una programación cuidadosa y multianual del balance entre deuda externa e interna así como los requerimientos de liquidez.
- Reactivar la banca de desarrollo para proporcionar financiamiento a aquellos sectores y actividades con una elevada rentabilidad social que por imperfecciones del mercado no son atendidos por intermediarios financieros privados adoptando políticas para incrementar su operación,⁴⁰ ampliar su cobertura, elevar su eficiencia así como para transparentar su función y vincular sus actividades con las de otras entidades que influyen en las estrategias de desarrollo y competitividad.

Marco Legal

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Nación Mexicana es única e indivisible, es una república representativa, democrática, federal.⁴¹ El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de los Estados, que en sus regímenes interiores en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo, y Judicial.⁴² El Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos",⁴³ mientras que el Poder Legislativo se encomienda en un

⁴⁰ Cada institución podrá aprobar sus presupuestos generales de acuerdo con los parámetros presupuestales de la APF y las necesidades reales de cada sector que apoya. Se fortalecerán los consejos directivos de cada institución, dotándolos de atribuciones y responsabilidades que hagan más eficientes el uso de los recursos y mejore la administración de riesgos.

⁴¹ Compuesta de los siguientes Estados libres y soberanos (que adoptan como base de su división territorial y organización política y administrativa el Municipio Libre): Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y la Capital del país.

⁴² Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

⁴³ El Presidente dirige la política exterior y celebra tratados internacionales, previa aprobación del Senado y observando los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Congreso General⁴⁴ que se divide en una Cámara de Diputados⁴⁵ y otra de Senadores.⁴⁶ El Congreso tiene, entre otras,⁴⁷ la facultad para sentar las bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación; para aprobar⁴⁸ esos mismos empréstitos y; para reconocer y pagar la deuda nacional. Es importante señalar que los Estados no pueden, en ningún caso contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

También hay que destacar que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.⁴⁹

El Ejecutivo Federal establece los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo⁵⁰ apoyado en la Administración Pública Federal (APF que se divide en centralizada⁵¹ y paraestatal)⁵² y específicamente en

⁴⁴ Toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto.

⁴⁵ La Cámara de Diputados aprueba anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto.

⁴⁶ El Senado analiza la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso; además, aprueba los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión.

⁴⁷ Ligado a nuestro tema también expide las leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social así como establece contribuciones sobre las instituciones de crédito.

⁴⁸ Cada año aprueba los montos de endeudamiento, que deberán incluirse en la ley de ingresos, que requieran el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente.

⁴⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación (texto vigente 27-sep-2004). Artículos: 2º, 25, 26, 40, 41, 43, 49, 50, 70,73, 74, 76, 80, 89, 90, 94, 115, 117, 133.

⁵⁰ Le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable con el fin de permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza. Para lograrlo organiza un sistema para su planeación democrática en el que participan diversos sectores sociales dando como resultado un plan nacional de desarrollo al que se obligan los programas de la Administración Pública Federal.

⁵¹ La Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

⁵² Los organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos.

dependencias⁵³ de las cuales en este caso estudiaremos a la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

54

La SFP, entre otras funciones: establece las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la APF, asimismo puede llevarlas a cabo en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control; designa a los auditores externos de las entidades, norma y controla su desempeño; establece normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la APF.

La SHCP: proyecta y coordina la planeación nacional del desarrollo y elabora el Plan Nacional correspondiente; evalúa y autoriza los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la APF; contrata y maneja la deuda pública⁵⁵ de la Federación,⁵⁶ realiza o autoriza todas las operaciones en que se haga uso del crédito público y otorga la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias que se celebren con organismos financieros internacionales de los cuales México sea miembro o con las entidades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros. Los créditos deben destinarse a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo, y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas. Asimismo, autoriza a las entidades paraestatales para gestionar y

⁵³ Secretarías de: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Seguridad Pública; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

⁵⁴ Las relaciones entre el Ejecutivo Federal y las entidades paraestatales con el sistema nacional de planeación y los lineamientos generales en materia de gasto, financiamiento, control y evaluación, se llevan a cabo en la forma y términos que dispongan las leyes, por conducto de las SHCP y de la SFP, sin perjuicio de las atribuciones que competan a las coordinadoras del sector. El Presidente las agrupa en por sectores definidos, considerando el objeto y competencia de cada una de dichas entidades.

⁵⁵ La deuda pública está constituida por las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las Instituciones que presten el servicio público de banca y crédito, y se entiende por financiamiento la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o préstamos derivados de: la suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados, y; la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

⁵⁶ La SHCP, aplica la ley general de deuda pública y los titulares de las entidades públicas son responsables de su cumplimiento. De esta manera, el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP: emite valores y contrata empréstitos para fines de inversión pública productiva, para canje o refinanciamiento de obligaciones del Erario Federal o con propósitos de regulación monetaria. Ley General de Deuda Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1976 (última reforma aplicada 21-12-1995). Artículos: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 17, 18, 23.

contratar⁵⁷ financiamientos externos, fijando los requisitos que deberán observar;⁵⁸ vigila la capacidad de pago⁵⁹ de las entidades que contraten financiamientos para cubrir puntualmente los compromisos que contraigan y supervisa en forma permanente el desarrollo de los programas de financiamiento aprobados, además las entidades le proporcionan información con la periodicidad que determine; lleva a cabo las tramitaciones y registros que requiera la vigilancia y evaluación del ejercicio del gasto público federal; planea, coordina, evalúa y vigila el sistema bancario del país; entre otras funciones.⁶⁰

Dentro del Sistema Bancario Mexicano,⁶¹ *el Banco de México*⁶² participa en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos de cooperación financiera internacional o que agrupen a bancos centrales, y opera con dichos organismos, bancos centrales y otras personas morales extranjeras que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera; mientras que las *instituciones de banca de desarrollo* atienden las actividades productivas, que el Congreso de la Unión determina como especialidad de cada una de éstas, en las respectivas leyes orgánicas,⁶³ facilitando el acceso al financiamiento y proporcionando asistencia técnica y capacitación.

⁵⁷ Las entidades del sector público federal requieren la autorización previa de la SHCP para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales.

⁵⁸ Las monedas, plazo de las amortizaciones, tasa de los intereses de la emisión de valores o de la concertación de empréstitos, así como las demás condiciones, determinadas de acuerdo con la situación que prevalezca en los mercados de dinero y capital.

⁵⁹ La capacidad de pago de las dependencias del Gobierno Federal se establece en función de su disponibilidad presupuestal para los ejercicios subsecuentes.

⁶⁰ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de Diciembre de 1976 (Última Reforma Aplicada 21/05/2003). Artículos: 1, 3, 9, 26, 31, 37, 45, 46, 48, 50.

⁶¹ El Sistema Bancario Mexicano está integrado por el Banco de México, las instituciones de banca múltiple, las instituciones de banca de desarrollo, el Patronato del Ahorro Nacional y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal para el fomento económico, así como aquéllos que para el desempeño de las funciones que la ley encomienda al Banco de México, con tal carácter se constituyan. Esta orientado a apoyar y promover el desarrollo de las fuerzas productivas del país y el crecimiento de la economía nacional, basado en una política económica soberana, fomentando el ahorro en todos los sectores y regiones de la República y su adecuada canalización regional para propiciar la descentralización del propio Sistema.

⁶² Es el banco central que provee a la economía del país de moneda nacional, procura la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda, promueve el sano desarrollo del sistema financiero y propicia el buen funcionamiento de los sistemas de pagos. Entre otras funciones: regula la emisión y circulación de la moneda, los cambios, la intermediación y los servicios financieros, así como los sistemas de pagos; presta servicios de tesorería al Gobierno Federal y actúa como agente financiero del mismo; recibe depósitos bancarios de dinero de los organismos de cooperación financiera internacional; mantiene la reserva de activos internacionales para la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional mediante la compensación de desequilibrios entre los ingresos y egresos de divisas del país (la reserva se constituye entre otros por las divisas provenientes de financiamientos obtenidos con propósitos de regulación cambiaria). Ley del Banco de México publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993 (última reforma aplicada 19/01/1999). Artículos: 1, 2, 3, 7, 8, 13, 18, 19, 22, 24, 33, 36, 68.

⁶³ Son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituidas con el carácter de sociedades nacionales de crédito. La SHCP expide el reglamento orgánico en el que establece las bases para su organización y funcionamiento de sus órganos; éste y sus modificaciones se publican en el Diario Oficial de la Federación y se inscriben en el Registro Público de Comercio.

Para garantizar la sustentabilidad de su operación preservan y mantienen su capital mediante la canalización eficiente, prudente y transparente de recursos. Anualmente, formulan sus programas operativos y financieros,⁶⁴ presupuestos generales de gastos e inversiones, así como las estimaciones de ingresos y someten a la autorización de la SHCP los límites de endeudamiento neto externo e interno y los límites de intermediación financiera. También se sujetan a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Banco de México para atender necesidades de regulación monetaria y crediticia.

Realizan operaciones tales como: recibir depósitos bancarios; aceptar préstamos y créditos; emitir bonos bancarios para propiciar el desarrollo del mercado de capitales y la inversión institucional; efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos;⁶⁵ actuar como representante común de los tenedores de títulos de crédito, etc., con el fin de que no se produzcan desajustes en los sistemas de captación de los recursos del público.

La administración está delegada a un consejo directivo y a un director general que, a través de diversos reportes (anuales, semestrales, trimestrales), informa la operación general así como el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, proporciona los datos requeridos por la SHCP, el Banco de México y la CNBV. La información y documentación se conserva por diez años pero no pueden dar noticias o información de operaciones, sino al beneficiario correspondiente.⁶⁶

Dentro de las instituciones de banca de desarrollo, por el tema de esta tesina, se estudiará al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. y se conocerá la vinculación de México con el Banco Mundial para alcanzar los objetivos antes mencionados a través del desarrollo (atención a la pobreza; servicios de comunicaciones y transportes competitivos; vivienda digna;

⁶⁴ Los programas son formulados conforme a los lineamientos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, así como el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo y los demás programas sectoriales del propio Plan, contienen un apartado relativo a la forma en que se coordinarán con las demás instituciones de banca de desarrollo.

⁶⁵ Para el otorgamiento de sus financiamientos, estima la viabilidad económica de los proyectos de inversión respectivos, los plazos de recuperación de éstos, las relaciones que guarden entre sí los distintos conceptos de los estados financieros o la situación económica de los acreditados, y la calificación administrativa y moral de estos últimos, sin perjuicio de considerar las garantías que, en su caso, fuere necesarias. Los montos, plazos, regímenes de amortización, y en su caso, periodos de gracia de los financiamientos, deberán tener una relación adecuada con la naturaleza de los proyectos de inversión y con la situación presente y previsible de los acreditados.

⁶⁶ Ley de Instituciones de Crédito, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 1990 (última reforma aplicada 05-11-2004). Artículos: 3, 4, 6, 30, 31, 40, 42, 46, 47, 48, 53, 55 bis, 65, 97, 106, 115, 117.

apoyos a estados y municipios “descentralización”; desarrollo del e-gobierno; educación y recursos humanos calificados).

1.4 Banobras

Marco Histórico

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras) fue creado el 20 de febrero de 1933, con el fin de atender las necesidades de infraestructura y servicios públicos para el desarrollo urbano del país.

Inició como Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., pero cambió a Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (15 marzo 1967), después se fusionó con el Banco Nacional Urbano, S.A. (24 febrero 1981) y, finalmente, se transformó en Sociedad Nacional de Crédito (10 julio 1985).

Actualmente, de acuerdo con su Ley Orgánica, es una Institución de Banca de Desarrollo, que forma parte de la Administración Pública Paraestatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio.⁶⁷

Objetivos

En general, Banobras financia o refinancia proyectos de inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos y coadyuva al fortalecimiento institucional de los gobiernos federal, estatales y municipales, para el desarrollo sustentable del país.⁶⁸

En particular, considera las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, los programas sectoriales y regionales y/o los planes estatales y municipales.

Funciones

Su responsabilidad, además del otorgamiento de créditos,⁶⁹ consiste en proporcionar asistencia técnica, propiciar la organización de empresas

⁶⁷ En www.banobras.gob.mx el 15 de marzo de 2005.

⁶⁸ Artículo 3° de la Ley Orgánica de Banobras.

⁶⁹ A través de servicios como: financiamiento (por cuenta propia) y agente financiero del gobierno federal. Durante el 2004 se canalizaron \$31,337 millones de pesos, de los cuales el 13% correspondió a operaciones como agente financiero. En **Informe Anual 2004**, Banobras, México, agosto 2005, p. 23. Estas modalidades de contratación se explicarán en los capítulos dos y tres.

paramunicipales, asesorar y evaluar proyectos de interés social. Así, promueve el desarrollo del país a través de la rentabilidad socioeconómica y financiera que elevan la competitividad.

Atiende las necesidades del Gobierno Federal, Gobierno del Distrito Federal, los Gobiernos de las Entidades Federativas, los Municipios, las Entidades Paraestatales, Paramunicipales y Organismos Descentralizados de las Administraciones Públicas así como a las empresas privadas que se dediquen a la realización de obras o servicios públicos.

Su actividad financiera se enfoca a los siguientes sectores: desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y las actividades del ramo de la construcción.

Para cumplir con los objetivos y las funciones antes mencionadas, Banobras realiza las actividades que le señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluyendo las de *Agente Financiero del Gobierno Federal*⁷⁰ que son tema de la presente tesina, por lo que se explicarán a detalle en el capítulo dos.

Administración

El capital social de Banobras está representado por certificados de aportación patrimonial, divididos en dos series: "A" suscrita por el Gobierno Federal que representa el 66% y la serie "B" suscrita por el Gobierno Federal, los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios y por personas físicas o morales mexicanas que constituyen el 34% restante.

De esta manera se define la administración de Banobras que está encomendada a un Consejo Directivo y a un Director General.

El Consejo Directivo está integrado por trece consejeros⁷¹ y es presidido por el Secretario de Hacienda y Crédito Público; entre sus funciones destacan los

⁷⁰ Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986 (texto vigente 1 de agosto de 2005). Artículo 7 Fracción XII.

⁷¹ Siete consejeros de la serie "A" que serán: a) El Secretario de la SHCP, quien presidirá el Consejo Directivo. b) Los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social; Turismo; Comunicaciones y Transportes; el Subsecretario de SHCP; el

acuerdos relativos a la realización de las operaciones inherentes al objeto de la Sociedad y la aprobación de programas específicos.

El Director General es designado por el Ejecutivo Federal, a través del Secretario de Hacienda y Crédito Público, y tiene a su cargo la administración y la representación legal del Banco (sin perjuicio de las atribuciones del Consejo Directivo). Entre otras facultades y funciones puede "...celebrar u otorgar toda clase de actos y documentos inherentes al objeto de la Sociedad... emitir, avalar y negociar títulos de crédito, ... otorgar poderes generales y especiales con todas las facultades que le competan, aun las que requieran cláusula especial, sustituirlos y revocarlos, debiendo obtener autorización expresa del Consejo Directivo cuando se trate de otorgar poderes generales para actos de dominio".⁷²

De 1933 a marzo del 2007, Banobras ha tenido 22 directores, siendo el vigente Alonso Pascual García Tamés. Estos cambios han implicado, entre otras cosas, continuos procesos de reestructuración que, actualmente, ubican a la función de agente financiero en la Subdirección de Planeación, adscrita a la Dirección de Finanzas.

Adicionalmente, es importante destacar el papel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que determina, entre otras, las tasas de interés, comisiones, premios, descuentos y otros conceptos análogos, montos, plazos, y demás características de las operaciones activas y de los servicios que otorga Banobras, así como las características de las operaciones pasivas que no impliquen captación de recursos del público.⁷³

Subsecretario de Egresos, y el Gobernador del Banco de México. Cinco consejeros de la serie "B" (tres Gobernadores y dos Presidentes Municipales), designados entre los Gobiernos de los Estados, Municipios y Distrito Federal. Y un consejero de la serie "B" designado por el Ejecutivo Federal, a través de la SHCP, que será independiente. El Consejo Directivo sesionará una vez al mes y se considerará válido con cinco consejeros, si se encuentran tres de la serie "A".
⁷² Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1986 (texto vigente 1 de agosto de 2005). Artículos 22 y 23.

⁷³ De acuerdo con el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal así como con el artículo 4° de la Ley General de Deuda Pública.

Operación

En el Informe Anual de Banobras 2004, se menciona la mayor incursión de la banca comercial, por lo que la colaboración de Banobras fue de la siguiente manera:

- Financiamiento del 44% de los créditos a entidades federativas y municipios, en los sectores con acceso limitado a intermediarios financieros privados así como en proyectos de alta rentabilidad social.
- Apoyo a municipios pequeños y medianos (que se incrementó de 315 en el 2003 a 416 en el 2004) a través de actividades de promoción donde destacó el papel de las delegaciones estatales, así como el evento “Encuentro con Presidentes Municipales Electos” (al que asistieron 151 presidentes municipales) y en el cual se dieron a conocer los productos y servicios de Banobras. También se ofreció apoyo para la elaboración de planes de desarrollo municipal.
- Créditos como agente financiero, entre los cuales destacaron \$1,841 millones de pesos destinados a viviendas de interés social, \$550 millones de pesos para el mantenimiento de la red federal de carreteras, y \$402 millones de pesos para facilitar el acceso de estudiantes a la educación superior.
- Adicionalmente, se encontraba en preparación un Programa de Financiamiento a Estrategias Sectoriales Integrales (FESI) destinado a entidades federativas para el desarrollo de obras de agua, saneamiento, carreteras, vivienda y asistencia técnica. Este es el primer crédito en el mundo que el Banco Mundial financiara en moneda local.⁷⁴

Aquí se menciona brevemente la función de agente financiero y sus aspectos sobresalientes en el 2004; a continuación se encuentra la relación entre el Banco Mundial y Banobras en las contrataciones como agente financiero (antecedentes y etapa actual); sin embargo, dicha función y los proyectos correspondientes así como su importancia se detallan en los capítulos dos y tres.

⁷⁴ Informe Anual 2004, Banobras, México, agosto 2005, p.p. 24-28.

1.5 Relación entre Banco Mundial y Banobras.

Antecedentes

En 1975, Banobras contrató su primer préstamo, como Agente Financiero del Gobierno Federal y como prestatario del Banco Mundial, para la primera fase del Fondo de Financiamiento para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA).

Desde esa fecha y hasta el 31 de diciembre del 2004, Banobras ha contratado los siguientes 42 préstamos para apoyar la ejecución de diversos proyectos (el monto global es de \$8,441 millones de dólares, incluyendo cancelaciones).

Año	Proyecto	Monto Contratado USD	Monto Ejercido USD
1975	Financiamiento para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA I)	39,800,000	39,800,000
1978	FIDELAC	16,500,000	16,500,000
1979	Sectorial de Carreteras	120,000,000	120,000,000
1981	Financiamiento para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA II)	125,000,000	75,724,795
1981	Ferrocarriles Nacionales	150,000,000	149,880,711
1981	Desarrollo Portuario	4,539,452	4,539,452
1981	PACDU	164,000,000	141,610,704
1983	PRODECEN	9,200,000	4,355,490
1983	Financiamiento para Agua Potable y Alcantarillado (FIFAPA III)	100,300,000	95,300,000
1984	Sectorial de Carreteras II	200,000,000	200,000,000
1984	Rehabilitación de Puertos	38,250,000	38,250,000
1985	Sectorial de Ferrocarriles I	300,000,000	295,382,810
1986	FONHAPO	150,000,000	150,000,000
1986	Reconstrucción	400,000,000	400,000,000
1986	FORTAMUN	40,000,000	39,659,646
1986	Desechos Sólidos	25,000,000	25,000,000
1987	Transporte Urbano	125,000,000	90,983,230
1987	Mantenimiento de Carreteras	135,000,000	135,000,000
1988	FOVI	300,000,000	300,000,000
1989	Desarrollo Portuario II	46,221,310	46,221,310
1990	FONHAPO II	350,000,000	350,000,000
1991	Ajuste Sectorial de Transporte Carretero y Telecomunicaciones	380,000,000	380,000,000
1991	Asistencia Técnica en Telecomunicaciones	22,000,000	22,000,000
1991	Sectorial de Agua Potable y Saneamiento	300,000,000	299,518,662
1992	Ambiental de México	50,000,000	19,478,352
1992	FOVI II	450,000,000	450,000,000
1993	Transporte Urbano en Ciudades Medias	200,000,000	107,706,632
1993	Rehabilitación de Carreteras	480,000,000	480,000,000
1994	Ambiental Frontera Norte	368,000,000	40,000,000
1994	Sectorial de Agua Potable y Saneamiento II	350,000,000	228,494,802
1994	Desechos Sólidos II	200,000,000	6,900,000
1997	Desarrollo de Ahorros Contractuales	400,000,000	400,000,000
❖ 1998	Financiamiento a la Educación Superior	180,200,000	180,200,000
1998	Desarrollo de Ahorros Contractuales II	400,000,000	400,000,000
1998	Ajuste a la Reforma del Sector Salud	700,000,000	625,000,000
1998	Asistencia Técnica a la Reforma del Sector Salud	25,000,000	25,000,000
1999	Reestructuración del FOVI (FOVI III)	505,050,000	505,050,000
1999	Ajuste para la Descentralización (FORTEM)	606,070,000	606,070,000
❖ 2000	Desastres Naturales	404,050,000	22,776,995
❖ 2000	Mantenimiento de Carreteras Federales	218,000,000	218,000,000
2000	Ajuste para el Saneamiento Financiero del Estado de México	505,060,000	505,060,000
2002	Ajuste para el Sector Ambiental	202,000,000	202,000,000
❖	Préstamos en ejecución en el 2004.		

Etapa Actual (a partir del 2004)

Durante el 2004, se encontraban en etapa de ejecución cuatro proyectos contratados entre Banco Mundial y Banobras como *Agente Financiero*:

- “Proyecto de Financiamiento a la Educación Superior”
- “Proyecto de Reestructuración del Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda”
- “Proyecto de Manejo de Desastres Naturales”
- “Proyecto de Mantenimiento de Carreteras Federales”

Asimismo, como Agente Financiero se encontraba en etapa de preparación el Proyecto de Asistencia a Estudiantes para la Educación Superior (PAEES-Gobierno Federal).

Bajo el esquema de Cuenta Propia se encontraban dos proyectos que reflejan los cambios que se analizan en esta tesina; el Proyecto de Financiamiento a Estrategias Sectoriales Integrales (FESI) en etapa de negociación y el Proyecto de Asistencia a Estudiantes para la Educación Superior (PAEES-Banobras) en preparación.

En el siguiente capítulo se describen las etapas de los proyectos para el Banco Mundial y su adaptación en México para la contratación como Agente Financiero. En el capítulo tres se explica el proceso de contratación por Cuenta Propia y se establecen las comparaciones y ventajas de ambos procesos de contratación, a partir de las lecciones aprendidas de los préstamos antes mencionados.

2. Contratación de préstamos entre Banco Mundial y Banobras como Agente Financiero

2.1 Normatividad del Banco Mundial

El Banco Mundial cuenta con dos categorías de instrumentos financieros: préstamos para proyectos de inversión y préstamos para políticas de desarrollo.⁷⁵ Los primeros son a largo plazo (cinco a diez años) y costean inversiones específicas identificadas previamente que forman parte de la estrategia del país, pueden incluir alguna política⁷⁶ y deben cumplir con la normatividad en adquisiciones, gestión financiera y las políticas de salvaguarda aplicables.⁷⁷ Se dividen en los siguientes siete instrumentos:

- **Préstamos Adaptables para Programas (APL)**

Implican un desarrollo de larga duración dividido en etapas, con políticas sectoriales y prioridades para las inversiones y gastos recurrentes. A través de una serie de préstamos se aplican las enseñanzas de los préstamos anteriores.

- **Préstamos de Emergencia para Recuperación (ERL)**

Restauran los activos y niveles de producción después de eventos como guerras, disturbios civiles y desastres naturales; desarrollan tecnologías y sistemas de aviso anticipado para prevenir o atenuar sus consecuencias.

- **Préstamos a un Intermediario Financiero (FIL)**

Fortalecen al sector financiero con políticas de tasas, subsidios, desarrollo institucional y otras medidas que incidan en la operación de los intermediarios.

- **Préstamos para Aprendizaje e Innovación (LIL)**

Para pequeños proyectos experimentales que duran dos o tres años, con monto máximo de USD 5 millones y tienen un sistema de seguimiento y evaluación para extraer enseñanzas y replicar en proyectos mayores.

- **Préstamos para Inversiones Específicas (SIL)**

Refuerzan la creación, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura económica, social e institucional así como financiamiento de servicios de consultoría y programas de gestión y capacitación.

- **Préstamos para Inversión y Mantenimiento Sectoriales (SIM)**

Concuerdan el gasto, las políticas y el desempeño sectoriales con las prioridades de desarrollo del país creando un equilibrio entre nuevas inversiones de capital, rehabilitación, reconstrucción y mantenimiento.

- **Préstamos para Asistencia Técnica (TAL)**

Costean la ejecución de planes de organización, métodos de dotación de personal y recursos técnicos, físicos o financieros para fortalecimiento institucional.⁷⁸

⁷⁵ Son de corto plazo (uno a tres años), responden a necesidades de financiamiento y proveen desembolsos rápidos en apoyo a reformas institucionales. Para el Banco Mundial estas operaciones representan alrededor del 25% de sus préstamos pero en el 2004 no tuvo préstamos de este tipo con Banobras, por lo que no son objeto de esta tesina.

⁷⁶ Los lineamientos que lleven al sector a un crecimiento equitativo y sostenible.

⁷⁷ Políticas Ambientales y Sociales del Banco Mundial. Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible (LCSES) de la Región de América Latina y el Caribe. Ver. 2.1 abril 2004.

⁷⁸ **Manual del Servicio de la Deuda del Banco Mundial.** Grupo de Servicios a los Prestatarios, Departamento de Contabilidad, Banco Mundial, Marzo de 2005, p.p. 1-2.

Por las condiciones financieras que ofrece el Banco Mundial, los préstamos se dividen en margen fijo (PMF) y margen variable (PMV). Para los PMF las principales condiciones son:

Moneda	Seleccionada por el prestatario (una o varias como dólares de los Estados Unidos, euros, yenes u otras que el Banco Mundial pueda intercambiar)								
Tasa de Interés	Compuesta por una tasa básica variable y un margen fijo:								
	<table border="1"> <tr> <td>Tasa básica variable</td> <td>LIBOR a seis meses</td> </tr> <tr> <td rowspan="3">Margen fijo</td> <td>Margen de costo de financiamiento (Banco Mundial en los mercados de capital)</td> </tr> <tr> <td>Ajuste de swap básico (en monedas distintas a USD)</td> </tr> <tr> <td>Prima de riesgo de mercado⁷⁹ (actualmente del 0.05%)</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Margen contractual del Banco Mundial (0.75%)</td> </tr> </table>	Tasa básica variable	LIBOR a seis meses	Margen fijo	Margen de costo de financiamiento (Banco Mundial en los mercados de capital)	Ajuste de swap básico (en monedas distintas a USD)	Prima de riesgo de mercado ⁷⁹ (actualmente del 0.05%)	Margen contractual del Banco Mundial (0.75%)	
	Tasa básica variable	LIBOR a seis meses							
	Margen fijo	Margen de costo de financiamiento (Banco Mundial en los mercados de capital)							
Ajuste de swap básico (en monedas distintas a USD)									
Prima de riesgo de mercado ⁷⁹ (actualmente del 0.05%)									
Margen contractual del Banco Mundial (0.75%)									
Comisiones aplicables a los productos de cobertura de riesgos ⁸⁰	<p>Monedas (de acuerdo con el primer punto): Montos no desembolsados del préstamo: 1/8%. Montos desembolsados: 1/4%</p> <p>Tasa de Interés: Fijar o desfijar (adicionales): 1/8% Establecer topes o bandas: 1/8%</p>								
Comisiones	<p>Apertura⁸¹ 1% del monto del préstamo.</p> <p>Por compromiso⁸² 0.85% los primeros cuatro años y 0.75% en adelante.</p>								
Fechas de pago	El 1° ó 15 del mes y con periodicidad semestral.								
Condiciones de reembolso	<p>El plazo y el periodo de gracia se establecen basados en criterios del país. La amortización⁸³ puede ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> única al vencimiento. en cuotas con pagos iguales de principal e intereses. del principal en cuotas iguales. reembolsos especiales del principal. <p>El calendario de reembolso puede ser:</p> <ol style="list-style-type: none"> Fijado en el momento del compromiso Vinculado a desembolsos 								
Reembolso anticipado	La totalidad o parte del saldo desembolsado y pendiente de pago pagando una prima determinada por el BIRF. ⁸⁴								

Elaboración propia con información de **Préstamos con Margen Fijo**.

⁷⁹ Es la compensación del Banco Mundial ya que el plazo de vencimiento de sus empréstitos es más corto que el de los préstamos a los prestatarios.

⁸⁰ **Productos de Cobertura de Riesgo del BIRF**. BIRF, febrero de 2000, p.p. 10-25.

⁸¹ Pagada en la fecha de entrada en vigor, se puede financiar con el importe del préstamo.

⁸² Aplicable a los montos no desembolsados, a partir de los 60 días después de la firma del contrato de préstamo.

⁸³ Una vez convenida no se puede modificar, ya que se considera reestructuración de deuda y afecta la calificación del país.

⁸⁴ **Préstamos con Margen Fijo**. BIRF, noviembre de 2003, p.p. 1-19.

A diferencia los PMV tienen: una tasa de interés activa, se reajusta cada seis meses en función del costo de obtención de financiamiento del Banco Mundial en el periodo; un plazo de 15 a 20 años, incluido un periodo de gracia de tres a cinco años y pagos en función del monto comprometido, independientemente del calendario.⁸⁵

Los instrumentos financieros antes mencionados se formalizan a través de contratos de préstamo y garantía, específicos para los proyectos identificados, que el Derecho Internacional considera como Tratados-Contrato en los cuales dos⁸⁶ sujetos internacionales se obligan a cambio de prestaciones, es decir, son acuerdos que previa negociación y consenso son aceptados en sus diversos puntos por las partes y su finalidad está limitada al financiamiento de un proyecto, por lo tanto, la obligación se extingue al cumplirse el último pago de intereses y amortización.

Los contratos de préstamo están integrados por siete artículos:

Artículo I Condiciones generales; definiciones⁸⁷

Artículo II El Préstamo⁸⁸

Artículo III Transferencia de los recursos del préstamo; ejecución del proyecto⁸⁹

Artículo IV Acuerdos financieros⁹⁰

Artículo V Recursos del Banco⁹¹

Artículo VI Fecha de efectividad; terminación⁹²

Artículo VII Representante del Prestatario; direcciones⁹³

También incorporan anexos para detallar la descripción del proyecto, el desembolso de los recursos del préstamo, la cuenta especial, las licitaciones, el esquema de amortización, etc.

⁸⁵ **Manual del Servicio de la Deuda del Banco Mundial.** Grupo de Servicios a los Prestatarios, Departamento de Contabilidad, Banco Mundial, Marzo de 2005, p.p. 7-10,13.

⁸⁶ Un organismo financiero internacional, como el Banco Mundial, y un Estado, como México.

⁸⁷ Las "Condiciones Generales" son requerimientos propios del Banco Mundial relativos a intereses y otros cargos; monedas; retiro de los fondos; anulación y suspensión; terminación y otras cuestiones jurídicas, que forman parte de todos los contratos de préstamo y garantía. Existen diferentes condiciones generales por lo que se especifican las aplicables en éste artículo, las modificaciones convenidas si las hubiere y se definen los términos utilizados en el proyecto (por ejemplo los ejecutores).

⁸⁸ Establece condiciones financieras como el monto, la tasa de interés, fechas de pago, etc.

⁸⁹ Compromisos tales como: cumplimiento de los objetivos del proyecto, un informe o plan para continuar el proyecto, recursos necesarios proporcionados por el garante al prestatario, reportes consolidados, etc.

⁹⁰ El prestatario mantendrá registros que reflejen sus prácticas contables, enviará el informe de auditoría y los estados financieros auditados, mantendrá evidencia de los gastos efectuados, etc.

⁹¹ Suspensiones o cancelaciones por incumplimientos.

⁹² Condiciones suspensivas como el contrato de derivación de fondos y/o apertura de crédito, opinión legal, manual de operación, etc., para declarar en efectividad al préstamo así como la fecha límite para disponer de sus recursos.

⁹³ Designación de representantes y sus direcciones para envíos de los documentos legales correspondientes.

El contrato de garantía se divide en los siguientes cuatro artículos:

Artículo I Condiciones generales; definiciones

Artículo II Garantía; provisión de fondos

Artículo III Ejecución del proyecto

Artículo IV Representante del Garante; direcciones

En mi experiencia, ha sido común la preocupación por el costo de la deuda contraída con el Banco Mundial así como la mala interpretación de las condiciones pactadas (confundida por injerencia en los procesos internos); sin embargo, los Estados tienen la facultad de recurrir o no a su financiamiento pero una vez suscritos los contratos se deben cumplir todas sus estipulaciones.⁹⁴

Lo anterior, ratificado a nivel internacional en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales del 21 de marzo de 1986 que regula la relación entre el derecho interno y los tratados, estableciendo en el artículo 27 que “un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del mismo”.⁹⁵ A nivel nacional, como se explicó en el primer capítulo, el artículo 133 constitucional establece que todos los tratados celebrados serán la ley suprema de la nación a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las constituciones o leyes de los Estados.⁹⁶

2.1.1 Importancia de los proyectos

Se denomina proyecto al plan de acción para conseguir los objetivos planteados y, con éstos, el desarrollo económico y social. Los proyectos contemplan aspectos económicos, técnicos, financieros, administrativos e institucionales.

⁹⁴ Su obligatoriedad se define en el artículo 10.01 de las Condiciones Generales que establece que “los derechos y obligaciones del Banco, el Prestatario y el Garante en virtud del contrato de préstamo y del contrato de garantía serán válidos y exigibles conforme a sus propios términos, no obstante cualquier disposición en contrario de la Ley de un Estado o subdivisión política de éste...” por lo que resulta muy importante conocer las políticas del Banco Mundial y negociar que los contratos suscritos se apeguen a la realidad, sin afectar por su condicionalidad las determinaciones constitucionales antes mencionadas y haciendo viables los proyectos.

⁹⁵ México firmó el 21 de marzo de 1986 y lo ratificó el 14 de enero de 1988.

⁹⁶ Díaz Aguilera, Ismael. **Los Préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento**, Tesis, FCPyS, UNAM, p.p 39-47.

El proceso conocido como “el ciclo de los proyectos” permite el diseño de los proyectos entre el Banco Mundial, el prestatario y el ejecutor a través de las siguientes etapas: identificación; preparación; evaluación ex-ante; negociación y aprobación del directorio; firma; ejecución y supervisión; y evaluación ex-post.

Identificación

Los proyectos tienen un oficial o gerente que, a través de estudios económicos y sectoriales de diversas fuentes,⁹⁷ identifica la atención de las necesidades que impactarían significativamente el desarrollo del país considerando los criterios de otorgamiento del Banco Mundial y que el prestatario se adueñe de la propuesta, sin embargo, sólo los gobiernos pueden proponer proyectos para recibir financiamiento. Esta etapa se formaliza mediante las misiones de identificación y con el documento de información del proyecto (*Project Information Document PID*).

Preparación

El oficial de proyecto conforma un equipo para detallar la propuesta incluyendo los aspectos técnicos, económicos, financieros, sociales e institucionales de los proyectos,⁹⁸ también puede conseguir una donación para los estudios específicos y la investigación de campo, lo cual es atractivo para los gobiernos, y mediante un taller finaliza el diseño del proyecto. La responsabilidad es del prestatario pero el Banco Mundial proporciona asesoría y asistencia.

Evaluación Ex-ante

El Banco Mundial lleva a cabo una evaluación inicial de la totalidad del proyecto considerando los aspectos relevantes que se explican más adelante y estableciendo una línea base para la futura comparación de resultados. Esta etapa concluye con la integración del documento de evaluación conocido como *Project Appraisal Document (PAD)* y con los borradores de los documentos legales del proyecto para su revisión.

⁹⁷ Tales como los planes de desarrollo; reportes de monitoreo, evaluación y cierre; la estrategia desarrollada para el país; y los puntos de vista de otros miembros del Banco Mundial, donadores, sector privado, etc.

⁹⁸ En esta etapa se integran a la cartera de proyectos del Banco Mundial para tramitar su otorgamiento.

Negociaciones y Aprobación del Directorio

Con la aprobación del vice-presidente regional, el oficial invita al prestatario a negociar en la sede del Banco Mundial y se convienen las condiciones que aseguren el éxito del proyecto; dichos acuerdos se convierten en los documentos del préstamo y se presentan al Directorio para su aprobación.⁹⁹

Firma

Una vez aprobado el préstamo, el oficial del proyecto agenda una fecha para formalizar los documentos. Posteriormente, envía un comunicado a la prensa así como las copias correspondientes del prestatario.

Ejecución y supervisión

Las condiciones de efectividad establecidas en el contrato de préstamo se cumplen y el préstamo entra en vigor; a partir de este momento se deben seguir los procedimientos convenidos para desembolsar los recursos correspondientes.

Evaluación Ex-post

Una vez que termina el proyecto, se evalúa para determinar el impacto en el desarrollo (la eficacia de las actividades impulsadas). Más adelante se puede evaluar nuevamente (cinco a diez años después).¹⁰⁰

Aspectos relevantes de los proyectos:

a) Sectores

El Banco Mundial ha mejorado la prestación de ayuda a partir de las lecciones aprendidas en su experiencia (transmitiendo las prácticas de otros países y de otras regiones a través del intercambio de especialistas)¹⁰¹ y apoyando a los gobiernos en la preparación y ejecución de estrategias de desarrollo de sus países. A partir de 1999, presta asistencia a través del Marco Integral de Desarrollo, cuyos cuatro principios más importantes son:

⁹⁹ El gobierno del país prestatario debe confirmar los documentos negociados para la presentación al directorio que puede ser formal (con un breve discurso y discusión) o no (racional, sin discurso ni discusión).

¹⁰⁰ La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, Departamento de Evaluación de Operaciones, BIRF, Washington D.C., febrero 1999 p.p. 79-81.

¹⁰¹ El Banco Mundial tiene una regla conocida como 3-5-7, los especialistas están obligados a permanecer tres años en la región, a los cinco años se les recomienda un cambio y a los siete es obligatorio, de esta manera aseguran el intercambio de experiencias en todas las regiones.

- Las estrategias de desarrollo deben ser integrales y con una visión de largo plazo.
- El país se identifica con los objetivos y estrategias de desarrollo debido a la participación de las partes interesadas en su formulación.
- Los países que reciben asistencia dirigen la gestión y coordinación de los programas de ayuda con la colaboración de los interesados.
- El desempeño se evalúa a través de resultados susceptibles de medición (obligación de rendir cuentas), a fin de poder ajustar la estrategia.

El gobierno prepara estrategias consultando a los grupos nacionales y analizando la pobreza así como la situación económica del país, con lo que fomenta la apertura en la formulación de políticas y aumenta el compromiso de las autoridades con ellas. Posteriormente, establece las prioridades nacionales y las metas de reducción de la pobreza para un plazo de tres a cinco años. El Banco Mundial coordina sus actividades de asistencia con la estrategia del país con lo que aumenta la eficacia de la ayuda.

El principal instrumento del Banco Mundial para adoptar decisiones estratégicas sobre el diseño de los programas y la asignación de recursos para un país es la estrategia de asistencia a los países (EAP) en las que se señalan las áreas en las que puede contribuir en mayor medida a la reducción de la pobreza. Se toman en cuenta las prioridades del gobierno nacional y las principales partes interesadas, el desempeño de la cartera en el país y la capacidad crediticia. También incluye temas tales como las causas de la pobreza, las características de la población pobre, el grado de desarrollo institucional, la capacidad de ejecución y la gestión de los asuntos públicos. A partir de esta evaluación, se determinan el nivel y la composición de la asistencia financiera y técnica que se suministrará al país.

Las estrategias de asistencia se conciben para fomentar la colaboración y la coordinación con los asociados del Banco y tienen las siguientes características específicas:

- Se preparan sólo después de llegar a un acuerdo general con los países acerca de estrategias de reducción de la pobreza con las que se identifiquen plenamente.
- Son participativas, consideran los puntos de vista de diversos grupos de la sociedad sobre las prioridades, dificultades y opciones para la actividad del Banco en el país. Sin embargo, no son documentos negociados.
- Se enfocan en los resultados, es decir, buscan las relaciones de causalidad entre los resultados y la combinación de instrumentos destinados a alcanzarlos, y atribuyen importancia especial al seguimiento y la evaluación.

Adicionalmente se elaboran estrategias sectoriales para apoyar el enfoque y las actividades en transporte urbano, recursos hídricos, desarrollo rural, medio ambiente, género, educación, etc.

En México, los objetivos de la EAP son cuatro:

- Reducir la pobreza y desigualdad. Apoyando programas centrados en la calidad y mayor acceso a la educación, a los servicios médicos y al sistema de pensiones, a la vivienda de interés social, cubriendo a los grupos excluidos principalmente a mujeres y pueblos indígenas.
- Aumentar la competitividad. Desarrollando los mercados financieros, reduciendo las desigualdades mercantiles regionales, mejorando el acceso a servicios básicos de infraestructura, fortaleciendo la fuerza laboral y promoviendo la innovación y calidad de los productos.
- Fortalecer las instituciones. Respaldar el sistema judicial, para mejorar el acceso a la justicia de los pobres y mejorar el funcionamiento de los tribunales mercantiles. Intercambio de conocimientos con todas las ramas del gobierno y de la sociedad civil.
- Promover la sostenibilidad ambiental. Enfocado en la escasez del agua, los elevados índices de deforestación y el manejo sustentable de los recursos naturales.¹⁰²

¹⁰²En www.worldbank.org el 2 de marzo de 2005 y en **A guide to the World Bank**, BIRF, Washington D.C., 2003, p.p. 38-39.

b) Gestión Financiera

El Banco Mundial estudia la capacidad institucional del prestatario, evaluando aspectos financieros y económicos, para asegurar la rendición de cuentas, la adecuada administración, el análisis de los rendimientos y los efectos en la economía, mismos que son relativos a cada proyecto y dan lugar al establecimiento de registros, indicadores de monitoreo y controles verificables.

Anualmente, se auditan las cuentas del proyecto por un auditor competente e independiente que emite un dictamen, un informe de los estados financieros y una carta de sugerencias para mejorar los sistemas, controles financieros, etc. Es importante señalar que, si no se cumple con esta auditoría, el Banco Mundial puede suspender los desembolsos del préstamo.¹⁰³

Adicionalmente, desde 1998, el Banco Mundial considera como requisito la preparación de informes de la administración de los proyectos con base en un formato que incluye: gestión financiera, progreso físico (resultados) y adquisiciones que además pueden servir como solicitud de desembolsos. Inicialmente, se conocieron como PMR (*Project Management Report*), posteriormente evolucionaron a FMR (*Financial Management Report*) al cambiar su objetivo en el seguimiento y no en la administración del proyecto – también se simplificaron y adaptaron a cada proyecto-.

El formato y el contenido se definen en la evaluación ex-ante y negociación del préstamo; se genera un FMR antes de la fecha de efectividad. En el futuro, se espera elaborar un formato uniforme para todos los proyectos del país o de un sector. Se presentan como mínimo cada seis meses pero lo ideal es cada trimestre, 45 días después del cierre del periodo.¹⁰⁴

Abarca la totalidad del proyecto como se describe en el PAD (no sólo los fondos del Banco Mundial), incluye una descripción de los acontecimientos del periodo para contextualizar el aspecto financiero (entradas de efectivo por fuentes y uso de fondos por principales categorías de gasto; saldos de apertura

¹⁰³ **Manual de Desembolsos.** BIRF, Washington D.C., tercera impresión, Junio de 1998. p.p. 54

¹⁰⁴ **Directrices para los prestatarios relativas a los informes de seguimiento financiero de proyectos financiados con recursos del Banco Mundial.** BIRF, noviembre de 2002. p.p. 1-12.

en efectivo y los saldos en efectivo al cierre del proyecto), el progreso físico (descripción e indicadores de resultado que vinculan la información financiera con los factores que determinan el costo del proyecto y resaltan las cuestiones que deben ser atendidas) y las adquisiciones (compara el desempeño de las licitaciones en el plan concertado en las negociaciones o actualizado posteriormente).

c) Licitaciones

Las adquisiciones de bienes y servicios, así como las contrataciones de obras y las consultorías deben licitarse públicamente de acuerdo con las normas del Banco Mundial:

- Normas Contrataciones con Préstamos del BIRF y Créditos de la AIF. Mayo 2004
- Normas: Selección y Contratación de Consultores por Prestatarios del Banco Mundial. Mayo 2004¹⁰⁵

El Banco Mundial exige que se cumpla con estas normas porque están orientadas a: 1) considerar criterios de economía y eficiencia; 2) dar la oportunidad a todos los licitantes elegibles de competir en los proyectos que financia; 3) fomentar el progreso de contratistas y fabricantes del país prestatario; y, 4) dar transparencia al proceso de adquisición. En el caso de encontrar una contratación viciada, el Banco Mundial puede cancelar la porción del préstamo correspondiente (en inglés se le llama *misprocurement*).¹⁰⁶

En general, se adopta el procedimiento de licitación pública internacional pero en el anexo de licitaciones del contrato de préstamo, se especifican los procedimientos y montos límite, así como los contratos que están sujetos a revisión previa por parte del Banco Mundial.

Una vez que se cumple con esta normatividad, los gastos del proyecto se consideran elegibles y se pueden realizar los desembolsos correspondientes.

¹⁰⁵ En www.funcionpublica.gob.mx el 15 de enero de 2007.

¹⁰⁶ En www.worldbank.org el 2 de marzo de 2005

d) Desembolsos

El anexo del contrato de préstamo, relativo al retiro de los recursos contiene las categorías, las cantidades y el porcentaje a ser financiado con éstos fondos,¹⁰⁷ asimismo puede incluir financiamiento retroactivo, es decir, los gastos incurridos con anterioridad a la fecha de firma del préstamo.¹⁰⁸

Adicionalmente, se detalla el procedimiento del retiro de recursos en la Carta de Desembolso que el Banco Mundial envía al prestatario después de la firma del préstamo que, entre otros, establece que debe recibir una relación de las personas autorizadas a firmar las solicitudes, el monto mínimo a desembolsar, la documentación comprobatoria y los formatos que pueden ser los siguientes:

- Retiro de Fondos (utilizada para pedir reembolsos, anticipos y/o reponer fondos de la cuenta especial,¹⁰⁹ o efectuar el pago directo a un tercero).
- Compromiso Especial (equivalente a una garantía para reembolsar el importe de pagos realizados o por realizar de la carta de crédito otorgada por un banco comercial).

Para cada proyecto son importantes las siguientes fechas:

- Fecha de Aprobación por el Directorio: determina el calendario de reembolso del proyecto.
- Fecha de Firma del Préstamo: 60 días después empieza a cobrarse la comisión por compromiso.
- Fecha de Efectividad: el Banco Mundial notifica el cumplimiento de las condiciones para la entrada en vigor del préstamo y se pueden realizar desembolsos.
- Fecha de Cierre: fin del derecho de retiros de fondos de la cuenta del préstamo.¹¹⁰

¹⁰⁷ Durante la ejecución del proyecto se pueden reasignar recursos de una categoría a otra así como modificar los porcentajes. De igual manera se pueden condicionar los desembolsos al cumplimiento de metas en el proyecto.

¹⁰⁸ Se especifica el monto, la categoría y la fecha después de la cual son admisibles (generalmente un año antes).

¹⁰⁹ Cuenta donde se mantienen los fondos, puede estar en un banco comercial, banco central u otra institución financiera con la finalidad de que no se demoren las transacciones.

¹¹⁰ **Manual de Desembolsos**. BIRF, Washington D.C., tercera impresión, junio de 1998. p.p. 9.

Adicionalmente, el Banco Mundial considera una cuenta especial en sus préstamos, es decir, un fondo rotatorio para agilizar los desembolsos, ya que los recursos anticipados se utilizan para financiar gastos admisibles. Sus características se definen en la negociación y el prestatario puede o no utilizarla.

e) Aspectos Ambientales y Sociales

Las políticas ambientales y sociales del Banco Mundial apoyan al cumplimiento de los objetivos, al mejorar las condiciones de vida a través de un manejo sostenible de los recursos naturales;¹¹¹ son el mecanismo para reducir y manejar los riesgos de los proyectos, ayudan a ahorrar tiempo y dinero, a divulgar la información y a mejorar la relación con la comunidad.

Se conocen como las 10 Políticas de Salvaguarda más 1 y son las siguientes:

- OP 4.01 Evaluación Ambiental
- OP 4.04 Hábitats Naturales
- OP 4.09 Control de Plagas
- OP 4.11 Bienes Culturales
- OP 4.20 Pueblos Indígenas
- OP 4.12 Reasentamiento Involuntario
- OP 4.36 Bosques
- OP 4.37 Seguridad de Presas
- OP 7.50 Proyectos Relativos a Cursos de Aguas Internacionales
- OP 7.60 Proyectos en Zonas en Disputa
- Divulgación de Información¹¹²

Se clasifican en ambientales, sociales y jurídicas.

El Equipo de Aseguramiento de la Calidad (Quality Assurance Team, QAT) participa una vez que se integra la nota conceptual del proyecto (Project Concept Note PCN), aplicando las políticas correspondientes y clasificando las actividades del proyecto de acuerdo con los riesgos para su manejo y seguimiento. Su trabajo se incluye en el documento de evaluación ex-ante (PAD).

¹¹¹ Políticas Ambientales y Sociales del Banco Mundial. Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible (LCSES) de la Región de América Latina y el Caribe. Ver. 2.1 abril 2004.

¹¹² En www.worldbank.org el 2 de marzo de 2005

2.2 Normatividad de Banobras en su función de Agente Financiero.

2.2.1 Importancia.

Conforme a lo señalado en el capítulo 1 “Contexto Nacional; Marco Legal”, con el fin de cumplir los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, encontramos los lineamientos y estrategias de la política de hacienda pública en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

Dicho Manual simplifica los trámites para el acceso al crédito externo y es el principal instrumento para conocer la función de agente financiero; sin embargo, desde mi punto de vista, se enfoca a los desembolsos y al servicio de la deuda siendo que en los proyectos se realizan muchas actividades que no se encuentran debidamente reguladas pero que explicaré en esta sección.

Este Manual define como *Agentes financieros* “a las instituciones de banca de desarrollo que, de conformidad con sus leyes orgánicas y demás normativa que resulte aplicable, hayan sido designadas por la Unidad de Crédito Público para actuar por cuenta y orden del Gobierno Federal en su carácter de:

a) Administradores de los financiamientos contratados por ellos por cuenta y orden del Gobierno Federal o directamente por el Gobierno Federal, entendiéndose por esta administración el trámite de los desembolsos, así como la intermediación para el pago de las obligaciones contraídas;

b) Intermediarios entre los organismos financieros internacionales...¹¹³ con las dependencias¹¹⁴ y entidades¹¹⁵, derivado de la ejecución de programas y proyectos¹¹⁶ financiados con crédito externo, y dando seguimiento a los compromisos del Gobierno Federal en los contratos de los financiamientos;

c) Prestatarios ante los organismos... financieros internacionales, sólo cuando la Unidad de Crédito Público los instruya para esta función;”

¹¹³ **Organismos financieros internacionales:** las instituciones multilaterales Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial (BIRF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), así como los fondos u organismos similares o filiales que involucran el otorgamiento de financiamiento, que tienen como objetivo fundamental promover el progreso económico, social y la protección ambiental de sus países miembros, a través del otorgamiento de asistencia técnica, donativos y préstamos a los gobiernos de dichos países;

¹¹⁴ **Dependencias:** las Secretarías de Estado, incluyendo a sus respectivos órganos administrativos desconcentrados, a la Procuraduría General de la República, a los tribunales administrativos, a las unidades administrativas de la Presidencia de la República y a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, salvo mención expresa;

¹¹⁵ **Entidades:** los organismos descentralizados; las empresas de participación estatal mayoritaria, incluyendo a las sociedades nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros, instituciones nacionales de fianzas y las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como a los fideicomisos públicos en los que el fideicomitente sea la Secretaría o alguna entidad de las señaladas en esta fracción, que de conformidad con las disposiciones aplicables sean consideradas entidades paraestatales de la Administración Pública Federal;

¹¹⁶ **Programas y proyectos de inversión:** los conjuntos de obras y acciones que llevan a cabo las dependencias y entidades para la construcción, ampliación, adquisición, modificación, mantenimiento o conservación de activos fijos, con el propósito de atender una necesidad específica o solucionar una problemática y que generan beneficios y costos a lo largo del tiempo.

De esta manera, el crédito externo se gestiona a través de los agentes financieros porque tienen la facultad de otorgar los servicios de banca y crédito, es decir, pueden atraer los recursos de los OFIs y ofrecerlos a las dependencias y entidades que, a su vez, desarrollan los proyectos de acuerdo con las necesidades de su sector.

En este sentido, el agente financiero actúa por cuenta y orden del Gobierno Federal, principalmente, como administrador de la cartera de créditos contratados con los OFIs, por lo que la SHCP les paga una comisión de intermediación.¹¹⁷ No asume ningún riesgo financiero, es decir, el Gobierno Federal paga los intereses, comisiones y amortizaciones correspondientes. Asimismo no es responsable de la ejecución de los proyectos, ya que las dependencias y entidades los tienen a su cargo; sin embargo, ayuda a priorizar dichos proyectos para el Gobierno Federal con lo que minimiza el recorte presupuestario, vigila el cumplimiento de los objetivos de los mismos, otorga asistencia técnica y garantiza la transparencia en los procesos de licitación en los que se incluye el fortalecimiento institucional.¹¹⁸

De igual manera, asegura el cumplimiento del marco normativo tanto de las disposiciones del Banco Mundial como las normas internas relativas al crédito externo, por lo que garantiza la elegibilidad y el buen uso de los recursos; realiza los trámites correspondientes entre el Banco Mundial, la SHCP y los ejecutores; e, informa cualquier situación desfavorable en el proyecto a la vez que promueve medidas para su corrección y/o prevención.

A diferencia de otros países que no cuentan con agentes financieros, en México, estas instituciones han logrado acuerdos en los aspectos relevantes de los proyectos. A través de ellos se han incorporado los comentarios de los ejecutores para mejorar las condiciones en diversas políticas del Banco Mundial, asimismo sirven para difundir los cambios en los documentos manejados por el organismo financiero internacional.

¹¹⁷ Dicha comisión cambia de porcentaje siendo mayor durante la etapa de ejecución por el trabajo que implica y menor en la etapa de amortización donde únicamente se gestiona el servicio de la deuda.

¹¹⁸ En www.nafin.gob.mx el 3 de diciembre de 2004.

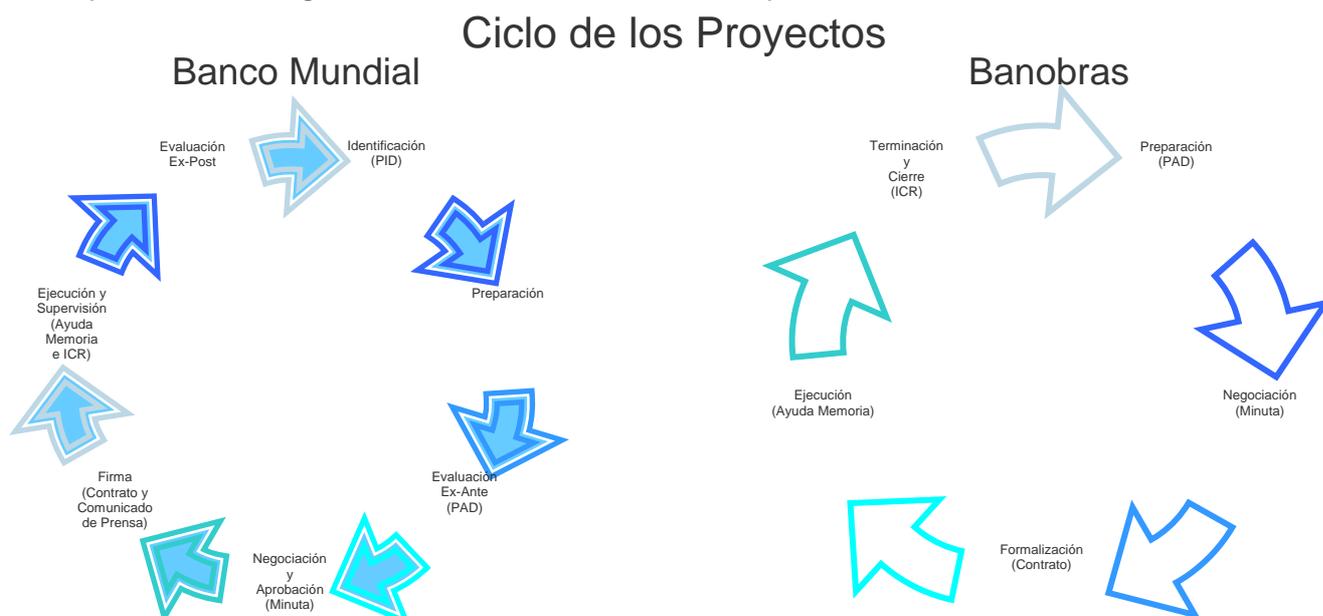
2.2.2 Proceso

Además del Manual antes mencionado, la participación, los compromisos y las obligaciones del agente financiero se determinan en diversos documentos, entre otros: contratos de préstamo y garantía, manuales de operación, contratos de derivación de fondos / apertura de crédito / mandato, lineamientos de la SHCP y SFP, circulares de Banco de México y CNBV, etc.

El proceso de crédito externo inicia con una adaptación del ciclo de los proyectos del Banco Mundial, antes descrito, que incorpora las normas nacionales a través de las siguientes etapas:

- a) preparación,¹¹⁹
- b) negociación,
- c) formalización,
- d) ejecución,
 - d.1) registro de cumplimientos contractuales,
 - d.2) misiones,
 - d.3) auditoría,
 - d.4) informes,
 - d.5) gestión legal,
 - d.6) licitaciones,
 - d.7) desembolsos, y
 - d.8) servicio de la deuda.
- e) terminación y cierre.

Aquí se muestra gráficamente la diferencia de etapas en ambos ciclos:



Elaboración propia con datos de **The Task Manager's Handbook. The World Bank's Project Cycle: from identification to completion.** Operations Policy Department, BIRF.

¹¹⁹ Incluye las etapas de identificación, preparación y evaluación ex-ante del Banco Mundial.

a) Preparación.

Los proyectos se identifican a partir de las necesidades del ejecutor (programas y proyectos de inversión), por interés del Banco Mundial (acercamiento a las dependencias y entidades) o de la SHCP (durante las reuniones de cartera).

En mi experiencia, el Banco Mundial se acerca a las dependencias y entidades por interés en algún proyecto exitoso que con su experiencia se pueda mejorar o se llevan a cabo segundas etapas de proyectos de crédito externo exitosos.

Una vez seleccionado el proyecto, el ejecutor solicita a la SHCP la contratación de crédito externo. La SHCP analiza el importe, los plazos y la fuente de fondeo e instruye a Banobras para que actúe como agente financiero.¹²⁰

A partir de este momento, Banobras asiste a reuniones de trabajo con los participantes¹²¹ para integrar el expediente del proyecto (documentos técnicos, financieros y/o comunicados, etc.) y conciliar los requerimientos de cada uno.

Durante las reuniones, se toman diversos acuerdos que quedan establecidos en las minutas de trabajo, así como en las visitas del Banco Mundial (misión de identificación y misión de análisis y/o evaluación) y sus ayudas memoria.¹²²

A partir de estos documentos, Banobras establece programas de trabajo con las áreas involucradas para dar seguimiento y cumplimiento a dichos acuerdos. Como resultado, se identifican las actividades que se realizarán en el proyecto, se establecen prioridades y se estiman las necesidades de financiamiento. Formalmente, se obtiene un consenso en la identificación del proyecto ante la SHCP, quien lo integra al programa de inversión con el Banco Mundial.

¹²⁰ Esta instrucción se conoce como la designación de Agente Financiero. En el organigrama actual de Banobras; la Subdirección de Planeación, adscrita a la Dirección de Finanzas, lleva a cabo la función de Agente Financiero a través de la Gerencia de Productos. En la presente tesina, al utilizar el término Banobras se refiere a esta área, misma que coordina a las demás para dar seguimiento a los proyectos.

¹²¹ Banco Mundial, SHCP, ejecutores y otras áreas de Banobras como Jurídico, Promoción, Asistencia Técnica, etc.

¹²² **Ayuda Memoria:** documento del Banco Mundial relativo a los participantes, los trabajos desarrollados, acuerdos y compromisos establecidos en sus visitas; la cual se firma por los representantes de las instituciones participantes (BM, SHCP, BANOBRAS y ejecutores).

El Banco Mundial elabora el PAD y Banobras lo revisa conjuntamente con los ejecutores y la SHCP considerando los aspectos técnicos, económicos, financieros, sociales, ambientales e institucionales. Una vez integrados los comentarios y observaciones de las partes involucradas, envía la versión revisada al Banco Mundial para su impresión y una vez que recibe la versión final, la distribuye a las áreas involucradas.

El PAD contiene los objetivos, lineamientos estratégicos y principales características del proyecto. Los acuerdos para su instrumentación, etapas operativas y programa financiero, el valor del proyecto con las diferentes fuentes de recursos y los términos del préstamo externo. Las evaluaciones técnicas, financieras, sociales y ambientales de las actividades a realizar, su viabilidad y los riesgos intrínsecos; la normatividad aplicable y los mecanismos de supervisión; los participantes en el proyecto y sus responsabilidades.

A pesar de que el PAD es un documento del Banco Mundial y no tiene un carácter legal obligatorio, es importante para el agente financiero por el programa de desembolsos anual acordado que es vigilado por la SFP con el propósito de no pagar comisión de compromiso adicional y, aunque es susceptible de cambio, se debe justificar su incumplimiento.

Antes de la siguiente etapa, el ejecutor confirma que ha asignado presupuesto suficiente para el proyecto. Ésta es una mejora en el proceso determinante, desde mi punto de vista, debido a que anteriormente los proyectos no involucraban a los ejecutores y fracasaban porque los desembolsos programados eran mayores al presupuesto del proyecto.

Sin embargo, siempre han existido factores internos y externos que afectan el buen desempeño de los proyectos contratados con los OFIs; por ejemplo durante el 2006, el precio del petróleo fue favorable para México por lo que la SHCP detuvo los desembolsos programados para el mes de diciembre con el fin de no tener divisas de más. En este ejemplo, vemos claramente la intervención de la SHCP como dependencia coordinadora de sector, en el manejo de la deuda pública de la Federación.

b) Negociación

La SHCP autoriza los techos presupuestales tanto para el ejecutor como para el agente financiero y determina el calendario para la negociación.

En esta etapa, Banobras conviene con el Banco Mundial las condiciones de operación de los proyectos que integren las diferencias en la normatividad para que el cumplimiento de objetivos y requisitos sea eficaz, y los recursos sean utilizados de manera eficiente (minimizando costos, riesgos y tiempo).

Banobras coordina la negociación con los participantes. Le solicita al Banco Mundial los borradores de contrato de préstamo, garantía y demás documentación necesaria para la formalización del crédito (descripción del proyecto, carta de implementación, condiciones generales, etc.) y los distribuye entre las áreas involucradas para obtener su visto bueno o comentarios.

Derivado de lo anterior, durante la negociación presenta las modificaciones a los borradores acordadas. Finalmente, pacta los términos y condiciones del crédito que se formalizan en las minutas de negociación.

En lo personal, no me parece una negociación propiamente dicha ya que los machotes del Banco Mundial tienen poco margen de cambios y la SHCP decide las condiciones financieras. Las mejoras se obtienen realmente en la etapa de preparación, ya que el conocer los acuerdos logrados en los préstamos de diversas dependencias y sectores le da una postura fuerte frente al Banco Mundial y le permite conseguir mejores condiciones en sus instrumentos, a diferencia de otros países en los que no se cuenta con la figura de agente financiero y se desconocen los logros de los demás y, por lo tanto, esta etapa de negociación no es tan eficiente como en México.

c) Formalización

Banobras, como prestatario, solicita a la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de la SHCP la autorización para contratar el préstamo con el Banco Mundial indicando las condiciones financieras negociadas. Una vez que la SHCP autoriza la solicitud, elabora la ficha que presentará al Consejo Directivo,

para obtener la autorización institucional para la contratación del préstamo. A nivel interno, esta autorización debe ser aprobada por el Comité de Finanzas, el Comité Interno de Crédito y finalmente por el Consejo Directivo cuyo acuerdo es enviado al Banco Mundial para que se agende la firma del contrato.¹²³

Posteriormente, Banobras envía los documentos originales de los contratos firmados a la SHCP para su registro en deuda pública. Una vez registrado, informa a los participantes y les envía copias de los documentos legales correspondientes. El contrato original es enviado a guarda y custodia¹²⁴ (donde se mantendrá durante la vida del proyecto así como los diversos instrumentos legales que modifiquen las condiciones originalmente pactadas, tales como el contrato de apertura de crédito, convenios modificatorios, enmiendas, etc.).

Los contratos de préstamo incluyen un apartado de condiciones suspensivas y efectividad del préstamo,¹²⁵ por lo que Banobras coordina las acciones necesarias con los participantes para su cumplimiento. Informa al Banco Mundial, con copia a la SHCP, de cada condición atendida y una vez que todas se cumplen, recibe del OFI la notificación de la fecha de efectividad del préstamo (para desembolsar los recursos), y lo informa a los involucrados.

En la experiencia del Banco Mundial con México, el proceso de cumplimiento de las condiciones suspensivas se lleva a cabo en un tiempo promedio de seis meses, sin embargo, los proyectos vigentes en 2004 entre Banco Mundial y Banobras tuvieron un promedio de 11 meses. Estos retrasos tienen implicaciones financieras en los proyectos, tales como el atraso en el programa de desembolsos y, por lo tanto, el pago de la comisión de compromiso por saldos no dispuestos, también limita el periodo de gracia y empalma el plazo de amortización con el de ejecución. Además, reflejan la falta de planeación en la etapa de preparación así como el exceso de trámites internos entre dependencias para formalizar estas operaciones.

¹²³ Actualmente, la subdirectora de planeación suscribe el contrato de préstamo, en representación de Banobras, conforme a la autorización del Consejo Directivo.

¹²⁴ Los documentos originales se resguardan en la bóveda de Banobras, se sustraen cuando el préstamo se termina de amortizar y se remiten a la SHCP.

¹²⁵ Por lo general, se trata del Contrato de Apertura de Crédito o Convenio de Derivación de Fondos, Manual de Operación, Opiniones Legales y formatos específicos para cada proyecto.

d) Ejecución

d.1) Cumplimientos contractuales

Una vez que se declara en efectividad el préstamo y durante el período de ejecución del proyecto se lleva a cabo el control, seguimiento, registro y difusión de los compromisos establecidos en los documentos legales correspondientes, a través de la Matriz de Cumplimientos Contractuales¹²⁶ donde se programan las fechas de entrega de dichos compromisos.

Previo a la fecha establecida, Banobras envía un comunicado al ejecutor para notificar y/o solicitar la documentación correspondiente al cumplimiento; si el ejecutor no cuenta con la misma le envía una solicitud de prórroga a la fecha límite que tramita ante el Banco Mundial. Una vez que recibe la información, revisa que cumpla con los requisitos, si no es suficiente solicita documentación adicional hasta integrarla adecuadamente, y la envía al Banco Mundial. En ocasiones, el OFI envía un comunicado con la no objeción correspondiente,¹²⁷ comentarios o solicitando información adicional y/o aclaraciones. Si no se recibe ningún comunicado se da por cumplido y se registra en la matriz.

Por solicitud de la Dirección General Adjunta de Deuda Pública de la SHCP, trimestralmente, Banobras integra las matrices de cumplimientos contractuales de los proyectos que se encuentran en etapa de ejecución y se los envía. Adicionalmente, las matrices de cumplimientos contractuales son utilizadas por los auditores para la revisión anual de los proyectos.

d.2) Misiones

Las misiones quedan establecidas como un compromiso contractual del OFI. Se llevan a cabo, junto con el ejecutor para verificar: a) objetivos, b) avances físico – financieros, c) cumplimiento de la normatividad, d) procesos de gestión financiera y, e) para identificar y proponer soluciones a los problemas específicos de cada proyecto.

¹²⁶ **Matriz de Cumplimientos Contractuales:** resumen de los términos y condiciones del contrato de préstamo, garantía y proyecto en español.

¹²⁷ En este caso, se envía una copia de la no objeción al ejecutor.

Se realizan conforme al programa de misiones del Banco Mundial y a los términos de referencia (TORs)¹²⁸ enviados previamente a cada visita, mismos que definen el tipo de misión a realizarse.¹²⁹

Banobras recibe los TORs así como un borrador de agenda a partir de los cuales elabora, coordina y distribuye el programa de trabajo (objetivos, visitantes, actividades a realizar) a los participantes, incluye los puntos de interés de todos los involucrados así como las visitas de campo necesarias.

Las misiones tienen tres etapas en las cuales Banobras participa: a) *reunión inicial*, se resume la situación actual del proyecto, la agenda y actividades a realizar; b) *desarrollo de la visita*, proporciona información y colabora con los participantes; y, c) *sesión final* en la que se acuerda el seguimiento, mismo que se formaliza en la ayuda memoria elaborada por el Banco Mundial.

d.3) Auditoría

Todos los proyectos son auditados anualmente, con el fin de que los ejecutores mantengan un sistema de administración financiera que de transparencia a su gestión, credibilidad a la sociedad e incorpore la experiencia del Banco Mundial.

De acuerdo con lo señalado en el capítulo 1 “Contexto Nacional; Marco Legal”, por las funciones de la Secretaría de la Función Pública (SFP) relativas a las auditorías, el proceso inicia con su solicitud a Banobras de los proyectos que requieren auditoría y se le envía una relación de los préstamos vigentes con el Banco Mundial que deben presentar dicho informe.¹³⁰ Posteriormente, la SFP envía el aviso de los despachos de auditores externos designados¹³¹ o de los órganos internos de control que llevarán a cabo las auditorías.

¹²⁸ **TORs:** Comunicado del Banco Mundial para avisar la misión de un proyecto, con los integrantes de la misión, objetivos, duración, etc.

¹²⁹ Las misiones pueden ser de supervisión, de gestión financiera, revisión ex-post de licitaciones, etc.

¹³⁰ Se conoce como universo de proyectos que además de ser préstamos vigentes, deben haber desembolsado recursos en el año a ser auditado. Cuando el desembolso ocurre en un periodo de seis meses (previo o posterior) al año a ser auditado, se solicita la integración de este periodo a la siguiente auditoría para no llevar a cabo el gasto innecesario de una auditoría por un periodo tan corto.

¹³¹ Ya que la SFP tiene el criterio de rotarlos cada cuatro años para asegurar su objetividad e independencia. **Memorandum de entendimiento técnico sobre arreglos de auditoría de las operaciones financiadas por el Banco Mundial**, p. 2.

Banobras atiende los requerimientos de información y documentación de los auditores y, de acuerdo con el cronograma establecido para cada proyecto, recibe un borrador de informe para revisión y validación con el ejecutor, de ser el caso, se solventan las observaciones del auditor. Después del periodo acordado, Banobras recibe el informe de auditoría y los estados financieros formalizados y los envía al Banco Mundial para su cumplimiento contractual.

La SFP ha trabajado con el Banco Mundial en materia de auditorías y sus acuerdos se reflejan en los siguientes documentos:

* “Memorándum de entendimiento técnico sobre arreglos de auditoría de las operaciones financiadas por el Banco Mundial”, cuya finalidad es que los estados financieros se preparen con principios de contabilidad aceptados internacionalmente y que sean dictaminados por auditores independientes (en términos generales habla del sujeto y objeto de la auditoría, la aceptabilidad de los auditores y las modalidades de auditoría).

* “Términos de referencia para auditorías de proyectos financiados por el Banco Mundial” detalla el proceso de auditoría para los órganos internos de control, los auditores externos, los ejecutores y los agentes financieros (en materia de información, cronogramas, formatos, etc.).

En este sentido, Banobras como agente financiero:

- Actúa como enlace único entre el Banco Mundial, el Gobierno Federal y el ejecutor en cualquier asunto relacionado con los programas y préstamos;
- Verifica el cumplimiento de las obligaciones del ejecutor;
- Tramita los desembolsos ante el Banco Mundial;
- Mantiene un sistema de información, control y seguimiento;
- Asegura que las auditorías anuales se lleven a cabo conforme a las disposiciones de las cláusulas contractuales correspondientes;
- Establece y administra la Cuenta Especial;
- Asesora a los ejecutores en la elaboración de los Estados Financieros;
- Participa en las reuniones de trabajo, para realizar las actividades que le fueron encomendadas; y,
- Gestiona las solicitudes de no objeción en materia de auditoría.¹³²

¹³² Términos de referencia para auditorías de proyectos financiados por el Banco Mundial, p.p. 55-56.

d.4) Informes

La presentación de informes así como su periodicidad (trimestral, semestral, etc.) queda establecida en las cláusulas contractuales.

Banobras acuerda con el Banco Mundial y los ejecutores los formatos para informar el avance físico y financiero de acuerdo con las necesidades de cada proyecto. En este sentido, el Banco Mundial ha buscado implementar estándares para la presentación de información y Banobras ha participado junto con sus ejecutores para mejorar y agilizar estos indicadores.

Adicionalmente, Banobras resguarda la información del proyecto y la distribuye cuando es requerida por la SHCP, el Banco Mundial, la SFP, los ejecutores y otros interesados facultados.

En la normatividad interna, el agente financiero está obligado a remitir trimestralmente un reporte que refleje el ejercicio de los recursos de los programas y proyectos financiados total o parcialmente con crédito externo, incluidos los montos desembolsados por programa o proyecto, categoría de inversión y ejecutor.¹³³

Banobras cumple a través de un documento conocido como carpeta ejecutiva donde presenta, entre otros, la evolución de las operaciones internacionales, identificando las acciones y eventos significativos en relación con las tendencias en crédito externo. Incluye fichas descriptivas de cada préstamo con información: de los ejecutores; objetivos; legal (características contractuales); financiera (categorías y desembolsos); complementaria (gastos retroactivos, intereses, comisiones y cuenta especial; programa de desembolsos, y evolución del proyecto (avances y misiones en el periodo), problemática, en su caso, y acciones a seguir.

El formato de esta carpeta ha cambiado a través del tiempo; actualmente la SHCP ha homologado la información entre los agentes financieros.

¹³³ Manual de normas presupuestarias para la Administración Pública Federal, art. 91.

d.5) Gestión Legal

En caso de requerirse la revisión y modificación de los acuerdos legales, Banobras realiza las acciones necesarias para que los cambios no generen impactos negativos en el desarrollo de los proyectos.

La necesidad de modificar los contratos se identifica en las misiones, en el Comité de Crédito Externo o puede ser instruido por la SHCP. Banobras recibe la solicitud, tramita el visto bueno de la SHCP, en su caso, gestiona la modificación ante el Banco Mundial, coordina el proceso de firma y distribuye copias de las modificaciones formalizadas.

Generalmente, un proyecto puede requerir la reasignación de recursos o extensión del plazo de disposición,¹³⁴ cuyo trámite es sencillo por ser firmado únicamente por el Banco Mundial, sin embargo, cuando se requiere la firma de todos los involucrados (por ejemplo en los convenios modificatorios o en las enmiendas) el periodo de trámite es prolongado.

d.6) Licitaciones

Al igual que en la sección de auditorías, la SFP tiene a su cargo la función de establecer los requisitos para las licitaciones. De esta manera, además de las normas del Banco Mundial y los anexos correspondientes a licitaciones en los contratos de préstamo o garantía, en crédito externo se deben considerar:

- * Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (art. 10),
- * Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (Art 12),
- * Oficios-circulares de la SFP.

La SFP, la SHCP, los agentes financieros y el Banco Mundial han trabajado conjuntamente para definir modelos de documentos a ser aplicados en México. A través del oficio – circular la SFP da a conocer estos documentos, los requisitos para los procedimientos,¹³⁵ detalla las secciones y la forma de llenar dichos documentos, proporciona ejemplos de las evaluaciones y de diferencias

¹³⁴ Cabe señalar que se puede extender el plazo de ejecución pero no el pago de las amortizaciones.

¹³⁵ Independientemente de lo establecido en las normas y en los contratos, la SFP sólo acepta algunos procedimientos por lo que si el ejecutor desea realizar una licitación con un procedimiento que no esté contemplado en el oficio circular debe solicitar la autorización de la SFP a través del agente financiero.

considerables (que llevan a descalificar una propuesta), aclara que en crédito externo todas las licitaciones tienen carácter internacional,¹³⁶ acepta la publicación en el Diario Oficial de la Federación y para montos mayores en el Development Business.

Posteriormente, se trabajó en un proyecto piloto –con los proyectos seleccionados- para realizar licitaciones electrónicas a través del sistema COMPRANET, mismo que en junio de 1999 ganó el Reto Global Bangemann en Estocolmo, Suecia. Dicho sistema demostró la transparencia en los procesos de licitación, la reducción de costos y la eficiencia, por lo que a partir de julio del 2004 se encuentra certificado por el Banco Mundial para que todos los procesos de licitación se lleven a cabo a través de este medio. Asimismo, a solicitud de éste organismo, se ha facilitado a diversos países del mundo.

El proceso de licitación se divide en: revisiones previas (ex-ante) y revisiones posteriores (ex-post). Las primeras implican una revisión del Banco Mundial en diferentes etapas, dependiendo del procedimiento, durante las cuales se envía documentación al Banco Mundial para su “no objeción”,¹³⁷ logrando con ello su aprobación antes de la contratación. Esto a diferencia de las revisiones posteriores, en las cuales el Banco Mundial lleva a cabo una selección por muestreo de las adquisiciones por montos menores y revisa el expediente completo.

Banobras apoya al ejecutor en todo el proceso de licitación, la distinción antes mencionada sirve para determinar la documentación que debe resguardar pero lleva a cabo la revisión de todos los procesos de licitación.

d.7) Desembolsos

Las dependencias son responsables de asignar recursos presupuestarios suficientes conforme al programa de ejecución acordado en el *PAD*, pero el monto de crédito externo incluye tanto la parte a ser financiada con crédito

¹³⁶ En los documentos estándar se incluye una sección de países elegibles. De igual manera, el Banco Mundial publica periódicamente una lista negra de empresas que no pueden participar en licitaciones

¹³⁷ **No objeción:** término utilizado por el Banco Mundial para designar su visto bueno ya que de otra manera se interpretaría como injerencia.

externo como la contraparte nacional, por lo que al ser parte del techo de presupuesto aprobado no proporciona recursos presupuestarios adicionales.

Los ejecutores envían a Banobras la documentación comprobatoria de los gastos realizados en los proyectos¹³⁸ para que autorice y tramite el desembolso correspondiente ante el Banco Mundial. Es decir, el gobierno financia todos los costos mediante el presupuesto y posteriormente solicita un reembolso. Una vez que Banobras recibe los recursos, cuenta con un plazo de cinco días hábiles para enterarlos a la TESOFE.¹³⁹

En los contratos de préstamo se establecen los procedimientos de desembolso que incluyen la cuenta especial; sin embargo, la Unidad de Crédito Público determina su uso evaluando el costo financiero y el beneficio que represente.

Adicionalmente, se cuenta con el Comité de Crédito Externo que es la instancia de coordinación para analizar la programación, el presupuesto y el ejercicio de los recursos destinados a programas y proyectos financiados con crédito externo.

Este Comité se reúne por lo menos dos veces al año, es presidido por la Unidad de Política y Control Presupuestario y, entre otros, participan los agentes financieros y las entidades ejecutoras.

En las reuniones se analiza el avance en el ejercicio de los programas y proyectos en ejecución, así como los niveles de desembolso; la procedencia para iniciar negociaciones de préstamos para financiar nuevos programas y proyectos; y cuando el desembolso no sea satisfactorio la viabilidad de la cancelación total o parcial o bien las medidas para su redimensionamiento.¹⁴⁰

138 Normalmente, se trata de cuentas por liquidar certificadas que son documentos comprobatorios de cargos al Presupuesto de Egresos para efectos de registro y pago; que en este caso incluyen la leyenda "CRÉDITOS EXTERNOS CON ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES, CONTRATO No. _____".

139 De lo contrario pagará la tasa de interés que el Gobierno Federal paga al OFI.

140 **Manual de normas presupuestarias para la Administración Pública Federal**, art. 86.

e) Terminación y Cierre

Una vez que concluye la etapa de ejecución, se llevan a cabo actividades para la evaluación de los proyectos que sirven para difundir las lecciones aprendidas. Banobras apoya en esta etapa con:

- El balance, conciliación y cierre de las cifras del préstamo externo en cada una de sus categorías.
- La difusión de talleres para la evaluación del desarrollo del proyecto.
- La integración de los comentarios del Informe de Terminación del Proyecto (ICR) de los involucrados.

Después, el Banco Mundial le envía la versión final del ICR y Banobras la distribuye a las áreas involucradas.

e.1) Servicio de la Deuda

A partir de la fecha de efectividad, Banobras elabora el calendario de vencimientos y recibe del Banco Mundial un estado de cuenta del proyecto correspondiente.

Semestralmente, el Banco Mundial envía un oficio con las tasas aplicables, esto debido a que los contratos señalan que el OFI puede otorgar una dispensa,¹⁴¹ es decir, cobrar una tasa menor a la estipulada en el contrato, por lo que una vez que se cuenta con dicha información se efectúa el cálculo y se realizan los pagos.

Posteriormente, Banobras concilia los estados de cuenta con el organismo y valida el pago con la SHCP.

La incorporación de la dispensa antes mencionada no es conocida y es muy importante porque reduce el costo del préstamo; sin embargo, su cálculo es proporcionado por el Banco Mundial semestralmente, por lo que a través de los documentos legales no se puede conocer el costo real de un proyecto.¹⁴²

¹⁴¹ .25 es lo menos que se ha pagado por comisión de compromiso.

¹⁴² Ésta dispensa tiene repercusiones en las operaciones de cuenta propia que explicaré en el siguiente capítulo.

3. Nuevas condiciones en Banco Mundial y Banobras

Los procesos descritos en el capítulo anterior se han adaptado a los cambios externos e internos relativos al financiamiento para el desarrollo, por ejemplo: el Banco Mundial ha incluido donaciones en la preparación de los préstamos para disminuir su costo,¹⁴³ mientras que en la Banca de Desarrollo ha surgido el proceso de contratación conocido como Cuenta Propia y de manera conjunta, el gobierno federal y el OFI, se han comprometido en utilizar los sistemas del país en lugar de los impuestos por las políticas del Banco Mundial con el fin de ahorrar gastos de administración.

Se explicó en el capítulo anterior que las políticas de operación del Banco Mundial garantizan el uso adecuado de los recursos pero, en la práctica, para cumplirlas se generan sistemas que no son asimilados por los gobiernos. Normalmente, los prestatarios crean unidades de ejecución para atender dichos requerimientos y de esta manera el impacto positivo de la asistencia al desarrollo se limita a un nivel de proyectos individuales además de elevar los costos por las transacciones y la separación de sistemas.

A partir de lo anterior, es notoria la incorporación de los sistemas de país –es decir, la estructura legal e institucional- en los préstamos que se encontraban en preparación en el 2004, en lugar de los requerimientos del Banco Mundial. Con este cambio, se espera tanto ahorrar costos por la administración¹⁴⁴ como aumentar el sentido de pertenencia y sostenibilidad del proyecto para los ejecutores. Asimismo, se ha contado con donaciones del Grupo Banco Mundial que han servido de incentivos, tanto para los ejecutores como para resaltar la importancia de la asistencia técnica proporcionada por el OFI.

A partir de la estrategia de país, la SHCP y el Banco Mundial han trabajado conjuntamente en los siguientes aspectos:

¹⁴³ Además de una tasa preferencial aproximada del 7% y el plus de la asistencia técnica.

¹⁴⁴ Alrededor de US\$1 millón o más al año.

a) Sectores

De acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno federal apoya el fortalecimiento de los estados y municipios a través de la planeación de sus políticas sectoriales (mismas que son definidas conjuntamente).

A su vez, el Banco Mundial tiene un nuevo producto financiero para atender la necesidad del enfoque sectorial (conocido en inglés como “Sector Wide Approach” SWAp) cuya metodología es la siguiente:

- Un acuerdo de principios (declaración de intenciones) promulgado por el gobierno y los ejecutores.
- Un plan y estrategia para el sector.
- Un marco de gasto a medio plazo (MTEF, por sus siglas en inglés) para coordinar el presupuesto sectorial con las prioridades del plan. El Banco Mundial desembolsa considerando este programa de gastos (define un porcentaje, que podría ser del 10 ó 20 por ciento, de los gastos anuales del sector, por ejemplo en vivienda).
- Un memorando de entendimiento.
- Una estimación de contribuciones iniciales para un fondo común.
- Mecanismos de revisión.¹⁴⁵

Este instrumento tiene la ventaja de reducir costos y hacer eficientes los procesos de desembolso y contabilidad, ya que en lugar de tener varios proyectos, se coordinan las actividades -involucrando al sector privado- y se tiene un solo sistema de gestión financiera. Además, las políticas públicas se diseñan conjuntamente con un mayor involucramiento de la sociedad.

b) Gestión Financiera

El Banco Mundial evaluó¹⁴⁶ los sistemas de México para agilizar los procedimientos, reducir los costos y aumentar la efectividad en la gestión financiera concentrándose en el flujo de fondos y desembolsos, reportes financieros y de auditoría.

¹⁴⁵ En www.worldbank.org el 15 de marzo de 2005.

¹⁴⁶ **Revisión de los sistemas de adquisiciones, gestión financiera y desembolsos del Gobierno Federal. Análisis, acuerdos y recomendaciones.** Región de América Latina y el Caribe, diciembre de 2006.

En la evaluación antes mencionada, se reconoció la experiencia de la Banca de Desarrollo a nivel federal en el manejo presupuestal pero falta integrar el aspecto contable a la información del gobierno. Por lo tanto, otorgó una calificación moderada a los sistemas del país por el grado de compatibilidad en la contabilidad del gobierno federal y las mejores prácticas internacionales y los principios de contabilidad generalmente aceptados.

A partir de un enfoque integral, en los proyectos se han modificado los procedimientos y formatos para que los reportes de desembolsos sean breves, provengan de los sistemas existentes del gobierno, formen parte del reporte financiero (FMR) y sean revisados en la auditoría anual.

De esta manera, se aprovechan las herramientas existentes y se adaptan los formatos de informes para que los sistemas nacionales generen la información necesaria, sin duplicar el trabajo y presentarla conjuntamente (entre el ejecutor y Banobras).

c) Licitaciones

El Banco Mundial considera que el sistema de adquisiciones en México es confiable por la utilización del sistema Compranet y de los documentos estándar, mencionados en el capítulo anterior, así como por los cambios en las leyes federales de adquisiciones que entraron en vigor en julio de 2005.

De cualquier manera, existe el reto de mejorar la contratación de consultores¹⁴⁷ e integrar los sistemas de adquisiciones con los de gestión financiera, por lo que hay una propuesta para emigrar de Compranet a Compranet Plus.

La nueva versión, incorporará las recomendaciones del Banco Mundial como el fortalecimiento en la supervisión y control (con seguimiento al proceso de ejecución y terminación de las obras públicas así como a la entrega de bienes y servicios -controles de pago, anticipos, finiquitos, convenios de modificación y fotografías- también incluirá convocatorias para invitaciones restringidas a

¹⁴⁷ El Banco Mundial considera que es la deficiencia más importante del sistema de licitaciones, por lo que continuará requiriendo un proceso independiente para los proyectos que financia.

cuando menos tres empresas y no sólo para licitaciones públicas) y elaboración de estadísticas.¹⁴⁸

Adicionalmente, la Secretaría de la Función Pública (en coordinación con la SHCP y los agentes financieros) trabajó con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial para desarrollar los documentos únicos armonizados para México que sustituyen a los documentos estándar y que deberán ser utilizados por los ejecutores de los proyectos financiados con cualquiera de los OFIs.¹⁴⁹

Finalmente, el Banco Mundial ha establecido como requisito presentar, en la etapa de negociación, un Plan Anual de Contrataciones (PAC) por medio del cual se podrá dar seguimiento a las licitaciones que realizará el ejecutor en un periodo de un año y medio (18 meses) y que debe actualizarse cada año, con el fin de alcanzar las metas del proyecto asegurando que los recursos sean presupuestados.

Desde mi punto de vista, todos estos cambios han llevado a una flexibilidad del Banco Mundial en materia de licitaciones, ya que se han evaluado algunos procesos con la normatividad federal en los proyectos contratados, a pesar de que contemplaban los procedimientos del OFI en el contrato de préstamo, así como por la incorporación de esta normatividad en los proyectos que se encontraban en preparación en el 2004 (también se está estudiando la posibilidad de incluir las normas estatales relativas al tema).

d) Desembolsos

En este rubro, la evaluación se enfocó en el uso de las cuentas especiales y la divisa para los desembolsos.

El flujo de fondos en México implica un reembolso (los recursos del proyecto son presupuestados, otorgados a las dependencias -quienes realizan los pagos a proveedores y contratistas- y, finalmente, el agente financiero tramita el

¹⁴⁸ En www.compranet.gob.mx el 18 de enero de 2007.

¹⁴⁹ Oficio-circular SACN 300/281/2006 del 19 de septiembre de 2006 en www.funcionpublica.gob.mx el 15 de enero de 2007.

reembolso ante el Banco Mundial), por lo que la utilización de dicha cuenta es innecesaria e implica un costo para la SHCP.

En este sentido, se acordó dejar el saldo de las cuentas especiales en ceros y no solicitar la reposición del saldo sino el reembolso directo a la TESOFE pasando por la cuenta del agente financiero en Banco de México, que mantiene el saldo por tres días, los convierten en pesos y los transfieren a la TESOFE.

En otros países, los ejecutores presentan directamente las solicitudes de desembolso, por lo que el Banco Mundial evaluó la función de Agente Financiero y, a pesar de que favorece la centralización de la administración de la cartera de proyectos, determinó que el costo excede los beneficios de sus intervenciones y sugiere que su trabajo no sea orientado a las transacciones, sino que su experiencia y la memoria institucional sea dirigida a servicios que agreguen valor en las operaciones del proyecto, es decir, al fortalecimiento de la capacidad e impacto del desarrollo.

Desde mi punto de vista, el Banco Mundial siempre ha estado en contra de la comisión de intermediación pagada por la SHCP a los agentes financieros, por lo que propone ésta recomendación como un posible ahorro para la SHCP pero sin considerar que se contrapone al marco legal expuesto en el capítulo 1 y no es viable ya que los ejecutores no tienen la facultad para realizar actividades de banca y crédito. Además hay otra forma de ahorrar costos en el financiamiento externo; el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ya no incluye comisiones de apertura en sus préstamos y ha disminuido las comisiones de compromiso, por lo que la SHCP obtendría un ahorro mucho mayor si el Banco Mundial dejara de cobrar comisiones de apertura.

Otra recomendación del Banco Mundial ha sido llevar a cabo un procedimiento competitivo, en sus operaciones, para elegir al agente financiero que pueda ofrecer un valor agregado en los servicios requeridos por proyecto. Una vez más, me parece desafortunado que el Banco Mundial exponga recomendaciones que no son acordes con el marco legal mexicano ya que las leyes orgánicas de la banca de desarrollo definen claramente los sectores que

le corresponden a cada agente financiero y, a pesar de que no existen lineamientos para su designación, es una decisión que finalmente le compete a la SHCP.

Adicionalmente, aún no se publica el informe de una donación en la cual el Banco Mundial recomendó que no hubiese agente financiero. El ejecutor realizó los trámites directamente, pero por no contar con el conocimiento ni el apoyo tanto en licitaciones como en desembolsos el resultado fue un fracaso. No se pudo ejercer la totalidad de los recursos (lo que es inaceptable en una donación) y, al final, se solicitó el apoyo de Banobras para concluir todos los trámites pendientes de esta operación, lo que desde mi punto de vista demuestra el valor agregado del agente financiero.

En cuanto a la divisa, el Banco Mundial no ofrece créditos en las divisas de los prestatarios pero puede efectuar transacciones en los mercados financieros para garantizar que los préstamos en dólares se desembolsen y repaguen en pesos mexicanos.

Por otra parte, a partir de enero del 2004, el Banco Mundial utiliza el sistema “*Client Connection*” que es un servicio que permite el acceso en línea a la información relativa a desembolsos y licitaciones de su portafolio con el país. Para Banobras, el acceso se limita a la cartera contratada y ha resultado muy útil en la parte de desembolsos, ya que permite conocer las fechas de disposición de los recursos una vez que se envía la solicitud.

e) Aspectos Ambientales y Sociales

Al igual que en los sectores, actualmente se evalúan estos aspectos por conjunto y no por proyecto.¹⁵⁰ Las anteriores evaluaciones por proyecto dieron lugar a una serie de trámites (con la burocracia y corrupción correspondiente) que, al final, no apoyaban a mitigar su impacto. Ahora, se llevan a cabo por región, por lo que se tiene un enfoque amplio para proteger al ambiente y a la sociedad, a la vez que se disminuyen los costos.

¹⁵⁰ **Políticas Ambientales y Sociales del Banco Mundial.** Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible (LCSES) de la Región de América Latina y el Caribe. Ver. 2.1, abril 2004.

f) Auditoría

El costo más importante en los proyectos del Banco Mundial es el relativo a la auditoría, ya que es un requerimiento anual y un gasto que el gobierno no realiza en otros proyectos.

A partir del 2004, en conjunto con la SFP, se logró que el auditor de cada entidad (es decir, el órgano interno de control) realice la auditoría del proyecto financiado por el Banco Mundial durante el periodo de ejecución del mismo. Con esto se evita la rotación¹⁵¹ y el excesivo costo de los auditores externos.

Adicionalmente, se ha mejorado el tiempo de entrega del dictamen de la auditoría que normalmente se realizaba el último día de junio (de acuerdo con lo establecido en el contrato de préstamo), para presentarlo en el mes de mayo y, próximamente, en abril (que es la fecha acordada anualmente entre el Banco Mundial y la SFP, establecida en los términos de referencia para auditorías de proyectos financiados por el Banco Mundial).

De igual manera, se ha involucrado a los auditores para aumentar el impacto de las auditorías al tomar en cuenta los resultados y sus recomendaciones. Ahora están obligados a incluir por lo menos una propuesta de valor, es decir, sin enfocarse únicamente a los números, sino al proyecto y por su experiencia incorporar mejoras al mismo.

g) Informes

En seguimiento a la utilización de los sistemas del país, el Banco Mundial encontró que todas las entidades gubernamentales emiten varios tipos de reportes con dos principales sistemas de elaboración:

- Sistema integral de Información (SII)
- Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF)

Pero los reportes solicitados por el Banco Mundial (desembolsos, financieros y de auditoría) no se generan con dichos sistemas y tienen formatos distintos.

¹⁵¹ Cada cuatro años, mencionada en el capítulo anterior.

En este sentido, el Banco Mundial propone que los reportes de desembolso sean integrados a los financieros y que se presenten trimestral o semestralmente.

De esta manera, los reportes de desembolso mostrarán los gastos por categoría (transferencias realizadas y pendientes, monto desembolsado y por desembolsar, etc.) y el flujo acordado de los fondos. Se integrarán a los reportes de monitoreo financiero que contendrán el desglose de los recursos reales recibidos¹⁵² (ya no incluirán información del avance físico ni de licitaciones) y constituirán la base de la auditoría financiera anual, por lo que el formato es bastante similar al de los estados financieros.

Con lo anterior, la utilización de los recursos del proyecto se podrá llevar a cabo por resultado, con anticipos y programaciones, y apegado a los desembolsos, es decir, la comprobación será posterior.¹⁵³

En el aspecto nacional, el gobierno federal ha mantenido una política monetaria y fiscal orientada a conseguir y mantener su estabilidad macroeconómica. El nivel de ingresos por exportaciones petroleras ha sido mayor a lo esperado en los últimos años, con los que se ha reducido el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y, por lo tanto, los requerimientos de financiamiento externo (de 2.9% del PIB en 2001 a 1.7% del PIB en 2006).¹⁵⁴

A partir de lo anterior, México ha mejorado su posición de liquidez internacional; tres agencias internacionales de calificación crediticia¹⁵⁵ han otorgado el grado de inversión a los bonos del gobierno federal, con lo que se reducen los costos de financiamiento de la deuda pública. Dicho de otra manera, conforme la calidad crediticia aumenta, el acceso del país al mercado internacional mejora y los préstamos de los OFIs resultan menos atractivos.

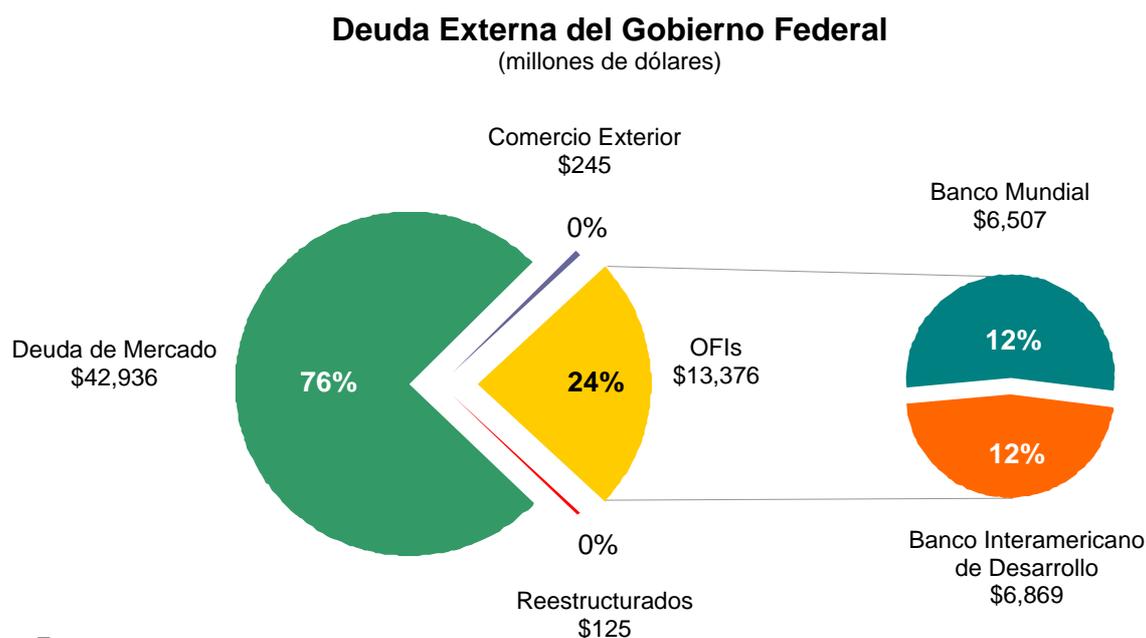
¹⁵² Normalmente, se cuenta con la contraparte nacional que pueden ser recursos federales, estatales, municipales o una combinación entre éstos.

¹⁵³ **Revisión de los sistemas de adquisiciones, gestión financiera y desembolsos del Gobierno Federal. Análisis, acuerdos y recomendaciones.** Región de América Latina y el Caribe, Diciembre de 2006, p.p. 1-55.

¹⁵⁴ En www.shcp.gob.mx, "Lineamientos Estratégicos para el Manejo del Crédito Público", el 12 de febrero de 2007.

¹⁵⁵ Cada agencia realiza un análisis detallado de la información básica proporcionada y emite una opinión de la probabilidad y riesgo relativo de incumplimiento de pago que clasifica de acuerdo con una escala de diversos grados. México se encuentra en menor vulnerabilidad de incurrir en incumplimiento de pagos.

El gobierno federal ha mantenido una política de cero endeudamiento neto externo, es decir, la necesidad de recursos para el sector público es financiada en el mercado interno, por lo que únicamente se contrata financiamiento en moneda extranjera para hacer frente a los vencimientos externos programados o para sustituir un tipo de deuda por otra (incluso se han programado metas de desendeudamiento).¹⁵⁶



Fuente: www.shcp.gob.mx el 12 de febrero de 2007. Saldo al 30 de abril de 2006

Por otro lado, en las evaluaciones del desempeño del portafolio del Banco Mundial en México¹⁵⁷ se ha dado seguimiento a la estrategia de asistencia para el país y se ha reconocido que la ejecución de los préstamos ha sido positiva por el ritmo en los desembolsos y el limitado número de proyectos con problemas específicos.

¹⁵⁶ La estrategia de satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo se ha enfocado en: 1) contribuir al ahorro en el costo financiero –pago de intereses y comisiones de la deuda pública- y, 2) promover el desarrollo del sistema financiero nacional (eficientar los mercados locales de deuda pública y corporativa). Al reducir el porcentaje de deuda externa del endeudamiento total, se mejora la percepción de riesgo de deuda soberana con lo que disminuye el costo financiero y el riesgo del portafolio de la deuda. En “Lineamientos Estratégicos para el Manejo del Crédito Público” y “Plan Anual de Financiamiento 2007” de la www.shcp.gob.mx el 12 de febrero de 2007.

¹⁵⁷ Reuniones anuales cuyo objetivo general es lograr un mayor impacto en el desarrollo de los proyectos; los objetivos específicos varían de acuerdo con la situación de los proyectos en cada país. En México se llevan a cabo entre el Banco Mundial, la SHCP, los agentes financieros y los ejecutores. Inician con un diagnóstico elaborado por el Gobierno Mexicano y el Banco Mundial de los principales problemas que afectan el desempeño del portafolio; posteriormente, los agentes financieros presentan el status de sus proyectos y al final, se obtiene una ayuda memoria y plan de acciones.

Lo anterior, contribuyó al surgimiento de un nuevo mercado: Estados y municipios; a los que el Banco Mundial llama “gobiernos subnacionales”. Debido a que, en las operaciones de agente financiero y con el apoyo de las dependencias, los proyectos se desarrollaban a nivel federal, y a pesar de que se beneficiaban a todos los estados, ahora se han desplazado de ese nivel para atender, específicamente, las necesidades estatales y/o municipales (es decir, las operaciones se han regionalizado).

Por ejemplo, se apoya a los estados en el desarrollo de sus estrategias sectoriales, en el proceso de descentralización, en la asistencia técnica que se les puede brindar a partir de la experiencia obtenida en el trabajo conjunto entre Banobras y el Banco Mundial (trasladando los programas exitosos del nivel federal al nivel estatal) y en el fortalecimiento de las reformas financieras que incluyen calificaciones de riesgo crediticio para los Estados, que permiten a la banca de desarrollo y a la banca comercial evaluar su exposición al otorgarles créditos.¹⁵⁸

En el primer capítulo se mencionó que la SHCP es el garante final de las operaciones de crédito externo; sin embargo, su programa de contrataciones tiene dos lineamientos normativos fundamentales:

- El techo de endeudamiento autorizado por el Poder Legislativo, presentado en la Ley de Ingresos anual.
- El límite mandatorio de los Organismos Financieros Internacionales para el otorgamiento de crédito de cada país. En el caso de México con el Banco Mundial, el límite fluctúa entre USD 1,000 y 1,500 millones anuales.¹⁵⁹

En este sentido, aunque la Estrategia para el País 2004–2008 contempla el otorgamiento de USD 1,200 millones anuales del Banco Mundial a México, no es equivalente a que el Gobierno Federal contrate una deuda por este monto, debido a que en la Banca de Desarrollo surgió un nuevo proceso de

¹⁵⁸ Standard & Poor's Calificaciones y Comentarios, enero 2000, p.p. 7-12 y 35-44

¹⁵⁹ En www.worldbank.org el 15 de marzo de 2005.

contratación conocido como Cuenta Propia que entre otras características contempla un riesgo para dichos bancos y no para el Gobierno Federal.

A través de la contratación por Cuenta Propia, Banobras es el prestatario y el ejecutor del crédito externo, por lo que queda en posibilidad de trasladarlo a los Estados y municipios participantes en los programas correspondientes (ya que de acuerdo con su ley orgánica le corresponde este sector).

Enseguida se explicará el proceso de contratación por Cuenta Propia y en la segunda parte de este capítulo se mostrarán las diferencias, ventajas y desventajas entre los procesos de Agente Financiero y Cuenta Propia comparando los proyectos de Banobras con el Banco Mundial a partir del 2004.

3.1 Normatividad de Banobras en contrataciones por Cuenta Propia.

3.1.1 Importancia.

Banobras inició el proceso de contratación de crédito externo con la modalidad de cuenta propia como respuesta a la necesidad de los estados de contratar recursos externos. Por un lado, el Banco Mundial considera que a nivel federal se han obtenido resultados que se pueden transmitir a nivel estatal y, por el otro lado, a los estados les interesa la asistencia técnica de los organismos financieros internacionales para avalar sus programas.

Banobras es el intermediario, debido a que la constitución prohíbe a los estados el contratar deuda externa directamente, además de que apoya en el cumplimiento de la normatividad del OFI y de los objetivos del proyecto. Sin embargo, el mecanismo es ligeramente diferente debido a que el gobierno federal no se compromete por un estado, lo que ha obligado a Banobras a brindar un valor agregado en estas operaciones.

En este sentido, Banobras ha actualizado su marco normativo que ahora comprende tres documentos; el Manual de Normas de Crédito, los Lineamientos Complementarios al Manual de Normas de Crédito y la Guía de Condiciones Financieras. A través del Comité Interno de Crédito elabora los dictámenes crediticios con base en criterios prudenciales; además las solicitudes de crédito de los estados y municipios son procesadas mediante el Sistema de Control de Gestión de Crédito que permite dar seguimiento y control al proceso y después mejorarlo. Ha simplificado su cartera de productos y avanza en la preparación de las operaciones con las instituciones multilaterales pero contrata hasta que concluye el otorgamiento con los estados para evitar la comisión de compromiso sobre saldos no dispuestos.¹⁶⁰

En esta modalidad de contratación se debe considerar el marco nacional y, especialmente, los cambios en la legislación del sistema financiero mexicano que han facilitado a la Banca comercial el participar en los programas de obras públicas de los estados y municipios, a través del financiamiento a las

¹⁶⁰ Informe Anual 2004, Banobras, agosto 2005, p. 33.

entidades que cuenten con calificaciones de riesgo crediticio favorables (esta apertura fue considerada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006). De igual manera, ha surgido el mercado de capitales para que los gobiernos subnacionales accedan vía emisión de bonos de deuda.

Lo anterior, más la estabilización macroeconómica antes mencionada, ha impactado a las tasas de interés reales en el mercado financiero doméstico que muestran un descenso constante, haciendo al producto combinado entre Banobras y el Banco Mundial poco competitivo (es decir, los préstamos resultan caros por las comisiones de apertura y de compromiso del OFI más los lineamientos de otorgamiento de crédito de Banobras); sin embargo, el conocer las condiciones de mercado resalta la necesidad de cambiar estas políticas y de otorgar mejores servicios.

Por otro lado, las transferencias federales han sido extraordinarias en los últimos años, lo que ha consolidado la descentralización del gasto federal y ha ampliado la posibilidad de acción de los gobiernos locales. No se puede asegurar que estas transferencias continuarán pero representan una oportunidad por el interés de éste mercado¹⁶¹ en proyectos de inversión.

La capacidad de endeudamiento de los estados no está aprovechada del todo porque su base tributaria es débil pero en los proyectos de inversión con crédito externo deben existir fondos complementarios. En este momento, se apoyan en los excedentes federales pero con la asistencia técnica adecuada se asegura su continuidad (por ejemplo con la participación comunitaria).

Lo anterior, significa que los gobiernos subnacionales son un mercado con diferentes grados de desarrollo institucional y, por lo tanto, los apoyos financieros deben ajustarse a las necesidades específicas de cada cliente. Sin embargo, en relación con los aspectos técnicos, Banobras y el Banco Mundial trabajan conjuntamente para que los proyectos de inversión integren las mejores prácticas internacionales.

¹⁶¹ México cuenta con 32 Estados y 2,346 municipios. Sólo 69 municipios cuentan con dos calificaciones de riesgo.

3.1.2 Proceso

Los aspectos relevantes en la contratación de crédito externo por Cuenta Propia para Banobras son los siguientes:

- Asume el riesgo financiero.
- Participa en la elaboración de los proyectos y comparte la responsabilidad con los ejecutores.
- Cobra una comisión de intermediación al estado.¹⁶²

El ciclo de proyectos es igual al descrito en el proceso de contratación de Agente Financiero, por lo que a continuación se destacan los cambios operativos en las etapas ya mencionadas:

a) Preparación.

En mi experiencia se ha llevado a cabo de dos maneras: 1) los estados buscan la asistencia técnica del Banco Mundial e inician la preparación de los proyectos de inversión, pero para contratar deuda externa necesitan de Banobras así que lo involucran de manera tardía. 2) Banobras trabaja en programas novedosos con el Banco Mundial que después presenta a diversos Estados para despertar su interés.

Los participantes (estados) formalizan una solicitud ante Banobras una vez que cuentan con la aprobación de su Congreso. Banobras tramita la aprobación y garantía de la SHCP a la vez que genera un programa, a nivel interno, en el cual incorpora la experiencia del estado participante y del Banco Mundial para replicarlo, posteriormente, en los siguientes estados interesados.

Banobras lleva a cabo talleres, visitas de especialistas y, especialmente, evaluaciones de los sistemas de información y de la normatividad local, para fortalecer, con el apoyo externo, la función de las instituciones. Define de manera conjunta los parámetros e indicadores de resultado del proyecto, dicho

¹⁶²A través de la tasa de interés que resulta elevada comparada con la banca comercial pero actualmente se están buscando mecanismos para disminuirlas.

de otra manera, ayuda a tropicalizar (adaptar) los procesos operativos del Banco Mundial para implementarlos a nivel estatal y local.

b) Negociación

Banobras es el prestatario y el ejecutor en los documentos legales de la operación, por lo que debe obtener la autorización de la SHCP (que siempre es garante en el crédito externo) así como las internas (descritas en la parte de agente financiero) para contratar deuda externa.¹⁶³

c) Formalización

A pesar de que los contratos de préstamo incluyen el apartado de condiciones suspensivas, se busca que éstas se cumplan de manera paralela a la firma del contrato para que entren en vigor en la misma fecha de firma.

Los estados tienen mucho interés en pagar lo menos posible de comisiones, por lo que de igual manera buscan eliminar la comisión de compromiso. Para Banobras no ha sido fácil trasladar estos costos ya que en la tasa que presenta al estado no se percibe la dispensa que el Banco Mundial incluye en los contratos de préstamo.

Una vez que Banobras suscribe el contrato de apertura de crédito con el estado lleva a cabo la firma del préstamo con el Banco Mundial.

d) Ejecución

En esta etapa intervienen otras áreas de Banobras que tienen contacto con el estado (como promoción y asistencia técnica a través de las delegaciones estatales), para apoyar las estrategias sectoriales y agilizar los trámites.

Desde mi punto de vista, desafortunadamente, con los procesos de reestructuración de Banobras se ha perdido personal especializado en los sectores que le corresponden. A pesar de que no se cuenta con la calidad de

¹⁶³ Esta etapa ya es más ágil en la contratación como agente financiero debido a que, desde el 2002, los agentes financieros no firman como prestatarios sino que la SHCP contrata directamente la deuda para tener un mayor control de la misma y, posteriormente, otorga un mandato al agente financiero correspondiente. Con esto se eliminan procesos como la designación de agente financiero, autorización interna y de la SHCP, registro en deuda pública, etc.

los especialistas del Banco Mundial, se espera obtener un producto (programa) que, en un futuro, Banobras pueda replicar sin el costo del crédito externo y con un valor técnico agregado en cada sector. Sin embargo, el proceso ha sido lento por tratarse de una etapa de aprendizaje para los estados, Banobras y el Banco Mundial.

d.1) Cumplimientos contractuales

Banobras recibe información del participante y, además, elabora parte de los informes que serán entregados al Banco Mundial.

d.2) Misiones

Banobras tiene un papel más activo y las misiones son mayores que las de agente financiero por la participación de los especialistas en los sectores y en los temas transversales (licitaciones, desembolsos, auditoría, medio ambiente, participación ciudadana, etc.).

d.3) Auditoría

La auditoría es para Banobras y para la estrategia sectorial, no únicamente para los recursos del Banco Mundial.

d.4) Informes

Son trimestrales para anticipos, pero se pueden acordar de manera específica para cada proyecto y con información de los resultados.

d.5) Licitaciones

Aceptación de los procesos de licitación del gobierno federal descritos anteriormente. Por tratarse de un número elevado de licitaciones, Banobras tiene un papel de mayor responsabilidad en este aspecto.

d.5) Desembolsos

En los contratos de préstamo aún se maneja la categoría “sin asignar” para cualquier eventualidad pero, con el fin de evitar el pago de comisiones, se trata de definir lo más claramente posible el uso de los recursos de acuerdo con los planes de inversión donde se desglosan los gastos que se efectuarán.

3.2 Comparación entre Agente Financiero y Cuenta Propia

3.2.1. Proyectos de Agente Financiero desde el 2004

Proyecto de Financiamiento a la Educación Superior

(Préstamo 4332-ME).¹⁶⁴

Monto Contratado:	180.2 millones de dólares
Fecha de Firma:	14 – sep – 1998
Fecha de Efectividad:	12 – oct – 1999
Fecha de Cierre:	31 – dic – 2006

Elaboración propia con datos del *Loan Agreement* y *Project Appraisal Document* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

- Ejecutores:

- Sociedad de Fomento a la Educación Superior (SOFES).
- Instituto de Crédito Educativo del Estado de Sonora (ICEES).

- Objetivos:

- Mejorar el acceso de estudiantes académicamente calificados pero con necesidades financieras a educación de calidad universitaria en México.
- Mejorar la efectividad y sostenimiento financiero de las instituciones de crédito educativo en México.

- Particularidades:

El otorgamiento de créditos a estudiantes se dividió en dos partes: *A*) para el ejecutor SOFES, con un monto equivalente en moneda nacional a 150.2 millones de dólares denominados en Unidades de Inversión (UDI). La SHCP solicitó la creación de un fondo de reserva, por lo que se les retuvo el 2.5% de cada disposición con el fin de servir como fuente de pago durante la vigencia del préstamo. También se les retuvo el 6.6% correspondiente a las aportaciones de las universidades en apoyo al fortalecimiento financiero de SOFES; *B*) para el ejecutor ICEES, por un monto equivalente en moneda nacional a 30 millones de dólares. Las retenciones para el fondo de reserva, en este caso, se realizaron con diferentes porcentajes establecidos de acuerdo con los años de ejecución del proyecto.

¹⁶⁴ En este proyecto se incluyó el número de préstamo y las categorías de inversión de manera indicativa para ejemplificar los aspectos relevantes de los proyectos contratados entre Banco Mundial y Banobras que se explicaron en el capítulo anterior; sin embargo, en los demás proyectos no se incluyeron porque no son factores comparables en las operaciones de agente financiero y cuenta propia que es el tema de éste capítulo.

- Categorías de Inversión:

El importe del préstamo se divide en los siguientes rubros (en \$USD millones):

Categorías de Inversión	SOFES	ICEES	TOTAL
Créditos a estudiantes	132.9	26.5	159.4
Adquisición de bienes	.9	.3	1.2
Capacitación y Asistencia Técnica	1.4	.7	2.1
Sin asignar	15.0	2.5	17.5
TOTAL	150.2	30.0	180.2

Elaboración propia con datos del *Loan Agreement* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

- Licitaciones:

Aplican las normas del Banco Mundial tanto en bienes como en consultoría.

- Desembolsos:

Parte A: Las universidades socias realizan la promoción, evaluación y otorgamiento del crédito educativo a través de sus ventanillas, bajo las normas y procedimientos establecidos por SOFES. Al finalizar los periodos de inscripción, emiten el Certificado de Custodia y la Solicitud de Recursos que son remitidos a SOFES para su revisión, aprobación y trámite ante Banobras, quien solicita el desembolso al Banco Mundial envía los recursos a SOFES y éste se los entrega a las universidades haciendo las retenciones respectivas.

Parte B: ICEES envía a Banobras la solicitud de desembolso y el certificado de gastos, para su trámite ante el Banco Mundial. Éste le transfiere los recursos y una vez que efectúa la retención para el fondo de reserva, los envía al ICEES.

- Operación:

El apoyo del gobierno a la educación superior a través de SOFES, implicó la utilización de una tasa en UDIS, cuya definición se llevó más de un año y que ocasionó dificultad en la colocación de los créditos educativos, por lo que la ejecución del proyecto tuvo más de un año de retraso (como se observa en el cuadro inicial, de la fecha de firma a la fecha de efectividad).

El instrumento crediticio del Banco Mundial para este préstamo incluyó un esquema de amortización de 20 pagos semestrales equivalentes al monto contratado, a partir del periodo de gracia.

En el caso de SOFES, dicho esquema refleja un error en el diseño del proyecto porque, a pesar de los diferentes escenarios de colocación previstos, no se consideró que el retraso inicial causaría un desfase en el periodo de recuperación y que no tendría recursos suficientes para pagar su deuda. Además, el plazo de disposición fue extendido en diversas ocasiones con el fin de colocar todos los recursos disponibles, pero la etapa de ejecución se empalmó con la amortización de los saldos no dispuesto.¹⁶⁵

En cuanto al ICEES, por tratarse de un instituto del Estado, la principal dificultad fue el ambiente de trabajo, ya que los cargos directivos son designados por el gobierno sin una metodología o evaluación de sus competencias que reflejen una selección adecuada del personal requerido. A diferencia de SOFES, no tuvo problemas de colocación sino de recuperación, por lo que se fijaron metas en este rubro que al final no fueron cumplidas.¹⁶⁶

Desde mi punto de vista, la evaluación numérica no refleja el esfuerzo realizado por el Instituto, ya que a mitad del proyecto cambió su instrumento crediticio e introdujo la metodología de evaluación socioeconómica para seleccionar a los alumnos de bajos ingresos, desarrollada por SOFES, pero nunca pudo utilizar al buró de crédito como herramienta contra la delincuencia (recomendación del Banco Mundial) debido a que su constitución no se lo permite. Al no mejorar la tasa de recuperación tampoco cumplió con el fortalecimiento institucional¹⁶⁷ ya que su fuente principal de ingresos es el gobierno y no el pago de los alumnos, por lo que la continuación de su labor no es con finanzas sanas.

En cuanto a licitaciones, el ICEES contrató un servicio de consultoría donde la experiencia fue negativa ya que, a pesar de cumplir con los requisitos, el producto resultó muy caro e inadecuado. En cambio, SOFES manifestó desde el inicio del proyecto que no llevaría a cabo procesos de adquisición con las normas del Banco Mundial porque los plazos le parecían muy prolongados para

¹⁶⁵ El Banco Mundial no modifica los esquemas de amortización porque lo considera "reestructuración de la deuda" y realizar cambios en un país le genera problemas con todos los demás; su política es no cambiar el esquema de amortización contratado.

¹⁶⁶ La tasa de morosidad establecida como meta en el proyecto fue del 12% pero sólo se logró reducirla al 17%.

¹⁶⁷ No logró reducir los costos operativos al 1.3% del valor del portafolio (meta del PAD) sino que concluyó el proyecto con un 4.4%.

los bienes por montos menores requeridos. Sin embargo, el reconocimiento del Banco Mundial a los procesos similares a sus normas, a partir de la incorporación de los sistemas de país, le permitió incorporar diversos gastos realizados como desembolsos elegibles y con estos recursos alivió parcialmente los problemas de liquidez a finales de la ejecución del proyecto.¹⁶⁸

- Lecciones aprendidas:

En general considero ésta operación de Agente Financiero como exitosa por la apertura del mercado de créditos educativos, ya que en otros países es común el acceso de los estudiantes a préstamos para sus estudios, lo que les permite tener (a temprana edad) un historial crediticio que refleje su responsabilidad y compromiso que después es valorado en el ámbito laboral. Además, este proyecto cumple con la propuesta planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de formar recursos humanos calificados y otorgó equidad a los estudiantes con necesidad de recursos para obtener educación superior de calidad. SOFES otorgó 27,000 créditos y el ICEES 12,889.¹⁶⁹

El apoyo del Gobierno Federal en la educación superior se demostró en la contratación de un crédito externo, el pago de la comisión de apertura y las comisiones de compromiso por saldos no dispuestos, sin embargo, hizo falta incorporar a la Secretaría de Educación Pública.

En el lado del Banco Mundial, la experiencia en este proyecto demostró la necesidad de utilizar diferentes instrumentos crediticios que permitan vincular la ejecución (los desembolsos) con la amortización.

El Banco Mundial (por los avances expuestos al principio de éste capítulo en las licitaciones) aceptó algunos procesos de adquisiciones que no cumplieron con sus normas sino con la legislación federal, lo que confirma la incorporación de los sistemas del país por parte del OFI.

¹⁶⁸ Datos tomados del *Loan Agreement, Guarantee Agreement* y *Project Appraisal Document* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

¹⁶⁹ La calificación del préstamo por el Banco Mundial es satisfactoria. SOFES superó la meta establecida en el PAD de 25,000 créditos estudiantiles, mientras que ICEES no alcanzó los 14,000 esperados debido al cambio en su instrumento crediticio.

El problema de liquidez de SOFES fue atendido de manera conjunta y resultó en el fortalecimiento de dicha SOFOL; destaca el compromiso de las universidades tanto en las aportaciones como en las actividades para diversificar sus fuentes de financiamiento y, de esta manera, continuar con el otorgamiento de crédito educativo. Desafortunadamente, el plazo del proyecto fue corto para demostrar su potencial y aún requiere apoyo del gobierno.

Este préstamo también es un buen ejemplo de la coordinación de los recursos públicos y privados para apoyar un sector. En este caso, al dar la oportunidad a los estudiantes de elegir una universidad privada con un costo accesible, las familias participan en términos financieros, las universidades públicas no se saturan y el gobierno tiene ahorros fiscales.

Para el Banco Mundial, SOFES es la mejor operación de crédito educativo en la región de América Latina y el Caribe e incluso después del cierre de la ejecución del proyecto, ha continuado su apoyo para que SOFES obtenga financiamiento y pueda seguir con su operación.

El reto para SOFES es financiero, ya que tiene un gran potencial tanto en términos de cobertura como de equidad.

ICEES, a su vez, ha servido como modelo para los demás Estados, aunque desafortunadamente como ejemplo de lo que no se debe hacer. En particular, para la conformación de los equipos de trabajo, el Banco Mundial recomienda llevar a cabo un proceso de selección para el personal directivo. Éstas indicaciones suelen confundirse con injerencia del OFI en asuntos internos pero, desde mi punto de vista, la experiencia demostró la importancia de que la designación gubernamental no afecte la ejecución de los proyectos, por lo que realmente se anticipan a un problema potencial, a la vez que se otorga transparencia al proceso de selección y credibilidad a las nuevas autoridades.

Esta experiencia despertó el interés de diversos actores y, afortunadamente, se está replicando con nuevos proyectos de mayores alcances por ejemplo en Banobras a través del PAEES que se explicará más adelante.

**Proyecto para la Reestructuración del Fondo de Operación y
Financiamiento Bancario a la Vivienda.**

Monto Contratado:	505.05 millones de dólares
Fecha de Firma:	11 – mayo – 1999
Fecha de Efectividad:	11 – ene – 2000
Fecha de Cierre:	30 – jun – 2005

Elaboración propia con datos del *Implementation Completion and Results Report* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

• **Ejecutor:**

- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) y, posteriormente, Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

• **Objetivos:**

- Reestructuración y fortalecimiento institucional del FOVI.
- Apoyar la consolidación de las reformas destinadas a aumentar la eficiencia en el financiamiento a la vivienda por parte de la banca comercial para dotar de ésta a las familias de bajos ingresos.

• **Particularidades:**

Hubo varios cambios legales para modificar la transferencia de recursos y otorgarlos en Unidades de Inversión (UDI), para sustituir a BANXICO por la SHF como fiduciario del FOVI y para añadir a la SHF como ejecutor.

El contrato de préstamo se enmendó e incluyó los siguientes objetivos específicos:

- Fortalecimiento de los principales productos y servicios del FOVI y SHF para mercados financieros primario y secundario.
- Desarrollo e implementación de una política para separar los subsidios del financiamiento de FOVI y SHF.
- Estrategia financiera para la transformación del FOVI y SHF de administrador de un programa federal a una institución para el financiamiento de la construcción de viviendas de interés social.
- Reorganización corporativa que incluya la preparación e implementación de políticas y plan estratégico para la administración de crédito, activos, pasivos y fondos así como la verificación de los programas de hipoteca.
- Promoción de la participación del sector privado en el sector de construcción de viviendas.

- Licitaciones:

Aplican las normas del Banco Mundial.

- Desembolsos:

La SHF entrega a Banobras la documentación que justifica el reembolso, Banobras tramita la solicitud y deposita los recursos en la TESOFE que, a su vez, los coloca en BANXICO en moneda nacional para que éste active una línea de crédito en UDIs a favor de la SHF.

- Operación:

El retraso en la ejecución de este proyecto se debió a la transformación del FOVI en la SHF, pero esta evolución cumple con la necesidad expuesta en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-1006, para que la Banca de Desarrollo atienda sectores con elevada rentabilidad social que no eran atendidos por intermediarios financieros privados (y así contar con vivienda digna).

Con este préstamo se otorgaron 376,200 créditos hipotecarios entre el 2000 y el 2005, por lo que se superó la meta inicialmente establecida de 300,000 entre 1998 y 2004. Los créditos no fueron otorgados a tasas por debajo de nivel de mercado, además, se desarrolló una herramienta de control de riesgos para fijar precios y beneficiar a los intermediarios. Se logró el fortalecimiento institucional con la creación de un área de tesorería con tecnología bancaria capaz de emitir títulos, un área de administración de riesgos, un área de planeación financiera y un área de investigación de temas relacionados con el financiamiento a la vivienda. Se utilizó la Garantía de Pago Oportuno (GPO) y la Garantía por Incumplimiento de Pago (GPI) para la bursatilización de los créditos. También se promovieron los cambios a la legislación para posibilitar la transferencia de hipotecas.

Lo anterior, también da cumplimiento a la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de desarrollar mercados de capitales y fomentar el crecimiento de intermediarios financieros no bancarios como los fondos de pensiones. A la vez, es un ejemplo de la participación de la iniciativa privada.

El desembolso de éste préstamo estuvo condicionado al cumplimiento de varios compromisos, entre los que destacan las consultorías en materia de riesgos y subsidios cuyo proceso de adquisición fue muy lento. Sin embargo, tuvieron aspectos positivos tales como la vinculación con otras entidades y la formación de equipos de trabajo con los principales actores del sector vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, SHF, CONAFOVI y SHCP) para la determinación de cálculos y políticas en materia de subsidios.

El último desembolso del préstamo estuvo programado para el mes de diciembre y por las condiciones antes expuestas no se llevó a cabo. En el Banco Mundial el calendario fiscal es distinto al mexicano y no todos los gerentes de proyecto tienen este conocimiento, por lo que para ellos no existe diferencia si se desembolsa en un mes o en otro, pero en México el cambio de diciembre a enero no es de un mes sino de un año fiscal y no es posible presupuestar recursos de crédito externo en el año fiscal en curso, ya que su previsión se hace con un año de anticipación. Además, si los recursos etiquetados como crédito externo no se ejercen en el año fiscal, se pierden ya que no se pueden cambiar de etiqueta. Banobras realizó los trámites internos necesarios para poder desembolsar el siguiente año.

Esta situación generó otro problema en auditoría. Como se mencionó anteriormente, el costo es muy elevado, por lo que no vale la pena realizar un informe de auditoría por un solo movimiento o por un periodo de un semestre. Banobras sugirió complementar el informe anual anterior con la incorporación del último desembolso, y llevó a cabo todas las gestiones ante la SFP y el Banco Mundial.¹⁷⁰

A pesar de las revisiones de los especialistas en gestión financiera del banco Mundial para los procesos presupuestales y las auditorías, así como de la difusión de estas situaciones en los informes de cierre, la problemática persiste (ya que se ha presentado en diversas ocasiones), por lo que el agente

¹⁷⁰ Datos tomados del *Project Appraisal Document* y el *Implementation Completion and Results Report* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

financiero ha adquirido el aprendizaje que le permite agilizar la ejecución del préstamo aún en estas condiciones.

- Lecciones aprendidas:

Esta operación tuvo retrasos que ocasionaron un pago de comisiones de compromiso por saldos no dispuestos mayor al calculado¹⁷¹ pero el resultado me parece exitoso, por el cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 antes mencionado, el incremento de los objetivos específicos en la enmienda del proyecto que derivaron en la consolidación de la SHF y el fortalecimiento de sus productos y servicios.¹⁷²

Entre las condiciones para desembolsar los recursos del proyecto se mencionaron las consultorías, cuyos procesos de contratación son muy largos, pero al final de la ejecución se logró trasladar la última consultoría a otro préstamo que la SHF contrató con el Banco Mundial (una vez que se demostró el avance en las actividades de fortalecimiento institucional) con el fin de no retrasar la ejecución ni los desembolsos. Esta experiencia es replicable en los préstamos que se dividen en tramos y/o en fases, es decir, si se justifica el progreso de las condiciones pactadas y se puede reprogramar su cumplimiento para evitar un costo adicional en el proyecto por saldos no dispuestos.

Las situaciones expuestas en desembolsos, presupuesto y auditoría reflejan el desconocimiento del Banco Mundial en los procesos internos. Las gestiones realizadas por el agente financiero atienden la necesidad de ahorrar, mejoran la ejecución de los proyectos y optimizan el uso de los recursos.

¹⁷¹ Debido a que no se desembolsaron recursos en 2002 y a que el préstamo fue extendido hasta el 2005 cuando, inicialmente, se programó concluir en el 2003.

¹⁷² Aumento en la colocación de créditos, involucramiento de los intermediarios con la utilización de la herramienta de puntaje crediticio para mitigar el riesgo, hipotecas a tasa fija en pesos (tasa de mercado) y participación de la Banca comercial al crédito de construcción de vivienda.

Proyecto de Manejo de Desastres Naturales.

Monto Contratado:	404.05 millones de dólares
Fecha de Firma:	15 – dic – 2000
Fecha de Efectividad:	31 – oct – 2001
Fecha de Cierre:	31 – dic – 2004

Elaboración propia con datos tomados del *Implementation Completion and Results Report* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

• **Ejecutores:**

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)¹⁷³
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)¹⁷⁴
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA)¹⁷⁵
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)¹⁷⁶
- Secretaría de Gobernación / Centro Nacional de Prevención de Desastres (SEGOB/CENAPRED)
- Secretaría de Salud (SS)¹⁷⁷
- Secretaría de Educación Pública (SEP)¹⁷⁸
- Comisión Nacional del Agua (CNA)¹⁷⁹

• **Objetivo:**

- Reducir costos humanos, económicos y financieros causados por los desastres naturales en México a través de:
 - Proveer medidas de pronta recuperación después de un desastre natural, y
 - Reducir la vulnerabilidad de la infraestructura a las fuerzas naturales por medio de apoyo a las políticas de prevención y recuperación del impacto del desastre así como a través de reformas institucionales y fortalecimiento de la capacidad del Gobierno Federal para analizar el riesgo de desastre natural.

¹⁷³ Previene y combate los incendios forestales, restaura bosques y áreas protegidas.

¹⁷⁴ Trabajos de reparación de carreteras y puentes.

¹⁷⁵ Desarrolla infraestructura para combatir los efectos de sequía, heladas e inundaciones y promueve el uso de especies resistentes a condiciones climáticas adversas.

¹⁷⁶ Identifica a beneficiarios para paquetes de auto-construcción de casas y asegura que los nuevos sitios para la construcción de vivienda sean adecuados y seguros.

¹⁷⁷ Contrata y supervisa la reconstrucción de la infraestructura de salud, clínicas y hospitales públicos.

¹⁷⁸ Supervisa y financia la reparación y reconstrucción de escuelas públicas y de monumentos culturales.

¹⁷⁹ Reestablecimiento de los servicios de agua potable, reparación de servicios cloacales y mejoramiento de la infraestructura de control de inundaciones y canales.

- Particularidades:

El proyecto se dividió en:

Parte A: Inversión como respuesta a desastres naturales para realizar subproyectos para la recuperación y reconstrucción de emergencias y,

Parte B: Desarrollo de actividades de estudios de prevención y capacitación para realizar análisis, diseño y estudios políticos para proveer al Gobierno federal de bienes, asistencia técnica y capacitación, para determinar medidas (reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura pública a la fuerzas naturales e identificación y designación de prioridades de inversiones en la prevención del impacto de desastres naturales) para prevenir pérdidas económicas y humanas en futuros desastres naturales así como fortalecer su habilidad de respuesta en los daños ambientales y sociales causados por desastres naturales.

La SHCP fungió como coordinadora del proyecto para establecer comités de coordinación del proyecto con representantes de SHCP, SEGOB/CENAPRED y Banobras; sin embargo, por la dificultad en conseguir la elegibilidad de los gastos efectuados, el préstamo tuvo una cancelación de 200 millones de dólares el 22 de julio de 2002 y en el cierre de ejecución se cancelaron los recursos remanentes (12 de octubre de 2004), por lo que su desembolso fue únicamente por USD \$ 22,776,995 incluyendo la comisión de apertura.

- Licitaciones:

Para ser elegible de financiamiento, los trabajos de recuperación debían iniciar 15 días antes de la declaración de estado de emergencia publicada en el Diario Oficial de la Federación por la SEGOB y hasta 45 días después; las actividades de reconstrucción comprendían entre los 45 y los 180 días después de dicha declaratoria.

Asimismo, no debían rebasar el límite de costo y quedaban excluidas de financiamiento actividades tales como: la construcción, reconstrucción, rehabilitación o reforzamiento de presas, actividades que afecten áreas naturales protegidas, conversión de tierras, entre otras, además del cumplimiento de las normas del Banco Mundial.

- Desembolsos:

La operación de este préstamo fue particular por la participación de varios ejecutores y porque los recursos presupuestales no fueron etiquetados para crédito externo (ni siquiera los correspondientes a las consultorías).

Los ejecutores integrarían el expediente del proceso de licitación de cada contrato y el FONDEN proporcionaría la evidencia de pago, con los que se tramitaría el reembolso.

- Operación:

El proyecto fue preparado por la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público con el apoyo del Banco Mundial, sin embargo, Banobras, como agente financiero, fue incluido hasta la negociación y los ejecutores no participaron en el diseño como lo han hecho en otros préstamos, lo que afectó su implementación.

En ese momento, la persona responsable en la SHCP tenía mucho interés en el crédito externo, por lo que desempeñaría la función de coordinador del proyecto, sin embargo, esto no fue posible debido al cambio de administración.

Dicho de otra manera, desde la efectividad del préstamo, no hubo un Comité Coordinador para involucrar a las dependencias que, además, no participaron en la preparación por lo que el proyecto les resultó muy complicado.

A pesar de ser un proyecto especial por su naturaleza, el gobierno federal esperaba fondearse fácilmente por la comprobación de los gastos efectuados en la atención de desastres naturales; sin embargo, no se conciliaron las políticas operacionales del Banco Mundial con dichos gastos y después de acordar una lista que limitaba la elegibilidad de obras y servicios, se encontró que la mayoría de los gastos efectuados formaban parte de esa lista y, desafortunadamente, ni siquiera se pudo desembolsar el monto considerado para los gastos retroactivos.

En la etapa de negociación, es importante resaltar que se acordó la creación de un área de licitaciones en Banobras, ya que se esperaba un flujo importante de información por las agencias ejecutoras involucradas. Esta área fue establecida antes de la firma del préstamo, por lo que no quedó como condición de efectividad, y desde entonces se ha fortalecido y su labor se ha extendido a los demás préstamos contratados. Se generó un valor agregado en Banobras como agente financiero al revisar los procesos de licitación y agilizar las autorizaciones correspondientes, con lo que se aumenta el ritmo de los desembolsos de los préstamos contratados y se disminuye el costo de la comisión de compromiso sobre los saldos no utilizados de los créditos.

De cualquier manera, el desembolso del proyecto fue muy bajo debido a que no se contó con una evaluación del proceso interno para el otorgamiento de los recursos del FONDEN, comparada con los plazos limitados establecidos por el Banco Mundial para la elegibilidad de las licitaciones, mismos que fueron determinados con base en la experiencia del OFI en la utilización de recursos en otros desastres naturales.

La participación de las dependencias ejecutoras fue mínima, únicamente las secretarías que conocen las ventajas de trabajar con crédito externo (Secretaría de Comunicaciones y Transportes así como la Comisión Nacional del Agua) manifestaron interés y, a pesar de las condiciones establecidas en el contrato de préstamo, encontraron gastos elegibles para el mismo.

Durante la implementación se llevaron a cabo diversas acciones para mejorar su ejecución, desde cursos de capacitación en licitaciones hasta propuestas de modificación de los documentos legales para utilizar los libros blancos en las solicitudes de desembolso, cambiar y ampliar los tiempos establecidos para la elegibilidad de las licitaciones, aceptar las contrataciones directas en obras con valor menor a \$100,000 dólares, financiar los gastos aprobados del FONDEN en lugar de los contratos de las dependencias, etc.

Incluso, por el interés de la Dirección General de Seguros y Valores de la SHCP, se analizó la posibilidad de estructurar el préstamo como un bono de

catástrofe orientado a emergencias sísmicas, determinado con diversos parámetros para su activación pero esta propuesta no se consolidó y el préstamo se canceló.¹⁸⁰

- Lecciones aprendidas:

Un valor agregado de éste préstamo es que el OFI y el gobierno federal aprendieron a involucrar al ejecutor desde la preparación de los proyectos, ya que al participar en el diseño de los préstamos, comparten los objetivos y se comprometen en la etapa de implementación.

En cuanto a la participación del agente financiero, el Banco Mundial ha recomendado eliminar dicha función por el costo que representa, es decir, el pago de la comisión de intermediación; sin embargo, en casos como este se demuestra la asistencia técnica que brinda para que los ejecutores asimilen los requerimientos del OFI. Habría sido especialmente útil en la preparación del proyecto, para evitar todas las condiciones impuestas en materia de licitaciones, como se observa en las propuestas planteadas para flexibilizar los criterios durante la ejecución del préstamo.

Banobras llevó a cabo diversos talleres para difundir los requerimientos del Banco Mundial y agilizar los procesos de adquisiciones pero éste no era el objetivo del proyecto y, por lo tanto, la contratación externa se redujo en una capacitación muy cara. Lo rescatable de ésta experiencia es que llevó a la incorporación de los sistemas de país y con las nuevas condiciones del OFI, ahora es posible reconocer los procesos nacionales (aunque hasta cierto monto y aún se debe trabajar en las contrataciones de los servicios de consultoría para que se lleven a cabo sin las normas del OFI).

Adicionalmente, la creación del área de licitaciones en Banobras es otro valor agregado porque se trasladó este servicio a todos los ejecutores de la cartera contratada para apoyarlos y agilizar su operación, es decir, se otorga asistencia técnica al cliente y se concentra la información en el agente financiero (en lugar

¹⁸⁰ Datos tomados del *Project Appraisal Document* y el *Implementation Completion and Results Report* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

de cada ejecutor como ocurre en otros países). Además, las responsabilidades de dicha área han aumentado así como su participación con la SFP en la que destacan los progresos en materia de licitaciones mencionados anteriormente (la nueva versión de Compranet y los documentos estándar con el BID y BM).

En la relación con el Banco Mundial, la alta rotación del personal (hubo varios gerentes del proyecto) dificultó la coordinación entre las partes involucradas (por el proceso de adaptación a las condiciones del préstamo y a las normas nacionales) así como los trámites necesarios para mejorar la ejecución. A partir de esta experiencia, se ha solicitado a la representación que los gerentes del proyecto se encuentren en el país y, cuando esto no es posible, se ha agilizado la comunicación para que su respuesta sea eficaz y los trámites sean más sencillos.

Por otro lado, la utilización de sistemas como *Client Connection* ha mejorado el acceso a la información de los proyectos (memoria institucional) y es complemento de la política sobre el acceso a la información del Banco Mundial.¹⁸¹ Además, le permite al Banco Mundial identificar aquellos préstamos que no han tenido desembolsos en un plazo prolongado y evaluarlos durante las revisiones de cartera para proponer diversas recomendaciones y acciones que agilicen su ejecución.

En el lado nacional, también hubo rotación de personal por el cambio de la administración lo que demuestra, al igual que en el proyecto de financiamiento a la educación superior, la importancia de los equipos de trabajo.

¹⁸¹ El Banco Mundial actualizó su política sobre el acceso a la información en el 2001 con el fin de aumentar los documentos a disposición del público y agilizar su acceso bajo los siguientes principios: como *organización para el desarrollo* para fomentar el debate y dar a conocer su experiencia; como *organización que es propiedad de los países miembros* para mostrar la gestión de los recursos públicos y atender a los accionistas; como *prestataria* la información financiera y de sus políticas permite atraer compradores para sus emisiones de valores, y; como *empleador* para que el personal cuente con la información necesaria para cumplir con sus responsabilidades y contribuya en la toma de decisiones y políticas.

De esta manera, encontramos en la información sobre operaciones documentos tales como: los estudios económicos y sectoriales, las estrategias de asistencia a los países, los documentos de estrategia sectorial, los documentos de evaluación inicial de proyectos, las cartas de intención sobre la política de desarrollo, el estado de los proyectos en ejecución del BIRF/AIF, los convenios de préstamo o garantía suscritos con el Banco Mundial (ya que una vez firmados y declarados vigentes se inscriben o registran en las Naciones Unidas y se vuelven documentos públicos).

Cabe señalar que los acuerdos entre terceros en relación con un proyecto financiado por el Banco Mundial se ponen a disposición del Público si las partes los consideran documentos públicos o han autorizado su difusión.

Datos tomados de la *Política del Banco Mundial sobre el acceso a la información* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

Proyecto de Mantenimiento de Carreteras Federales.

Monto Contratado:	218.0 millones de dólares
Fecha de Firma:	15 – dic – 2000
Fecha de Efectividad:	5 – nov – 2001
Fecha de Cierre:	30 – nov – 2006

Elaboración propia con datos tomados del *Implementation Completion and Results Report* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

- **Ejecutor:**

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

- **Objetivo:**

Mejorar la eficiencia del transporte en la red federal de carreteras, mediante:

- el mejoramiento en la ejecución del programa de rehabilitación y mantenimiento de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y
- el aumento de la participación del sector privado en el mantenimiento de carreteras.

- **Particularidades:**

El proyecto se dividió en las siguientes cuatro partes:

A) Mantenimiento y rehabilitación de carreteras federales y puentes incluyendo fortalecimiento institucional.

B) Mantenimiento integral de carreteras por contrato. Mediante la ejecución de un programa piloto de tres años para mantenimiento integral de carreteras federales a través de contratos con constructores del sector privado y asistencia técnica para trabajos de supervisión, preparación y administración del programa.

C) Estaciones de control de pesos y dimensiones de los vehículos. Apoyo para la construcción de dos estaciones y su operación con un programa piloto con el fin de que los transportistas asuman el costo del desgaste de las carreteras.

D) Fortalecimiento institucional. Desarrollo e implementación de un modelo carretero (*Highway Development Maintenance "HDM-4"*) para las estrategias de planeación, programación y evaluación del programa de mantenimiento carretero, y que complementará y reemplazará al modelo anterior. Adicionalmente, el diseño e implementación de una estrategia para la descentralización de la administración de carreteras.

- Licitaciones:

Aplican las normas del Banco Mundial, sin embargo, mediante un acuerdo con la SFP se designó a este proyecto para participar en el programa piloto para las licitaciones electrónicas con el fin de evaluar el sistema Compranet.

- Desembolsos:

La SCT emite la Cuenta por Liquidar (CxL), que es el documento de pago oficial para respaldar los gastos realizados por la dependencia; éste documento se integra al Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) que opera la TESOFE para realizar los pagos a los contratistas una vez que valida que el contrato cuenta con la no objeción de financiamiento, existe saldo para el contrato, tiene presupuesto y cumple con la norma. La SCT obtiene la evidencia de pago del SIAFF y solicita a Banobras su reembolso.

- Operación:

A diferencia del proyecto anterior, en este se contó con un ejecutor ejemplar. Su conocimiento tanto en el sector como en el crédito externo ayudó a definir muy claramente el proyecto, ya que en la evaluación inicial se precisaron los tramos carreteros y después se reflejaron en el contrato de préstamo.

Debido a que algunos componentes fueron cubiertos con recursos federales, como las estaciones de control de peso, se justificó su cumplimiento y se aprovecharon los recursos ya contratados para apoyar a los otros componentes. Por esta razón, hubo algunos cambios legales.

También, por el buen desempeño de la SCT, fue seleccionado para el programa piloto de licitaciones electrónicas que redujo el tiempo en los procesos y agilizó el ritmo de ejecución del proyecto.¹⁸²

La única dificultad tuvo lugar al final de la ejecución por las políticas generales en materia de desembolsos del Banco Mundial, ya que el OFI aplicó un tipo de cambio de mercado abierto mientras que en la parte nacional, el marco legal,

¹⁸² Datos tomados del *Project Appraisal Document* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

determina la utilización del tipo de cambio fix publicado por BANXICO, por lo que se generaron diferencias contables en Banobras.

- Lecciones aprendidas:

En este proyecto es notorio el involucramiento del ejecutor y su conocimiento en la materia. Desde mi punto de vista, es un claro ejemplo de lo que debe ser la operación de un proyecto de crédito externo, ya que refleja la responsabilidad adquirida para ejercer los recursos en tiempo y forma.

Este proyecto dio cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en materia de competitividad para el sector, ya que se aprovechó la experiencia del Banco Mundial para mejorar los sistemas de la SCT e innovar con el programa piloto de mantenimiento integral donde, además, se demuestra la vinculación de los sectores públicos y privados, así como el apoyo para que las empresas nacionales trabajen con las extranjeras. Esta experiencia ha despertado el interés de los estados, por lo que es replicable a través del esquema de contratación por cuenta propia.

También apoyó en el desarrollo del e-gobierno (otro objetivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006) ya que involucró al sector de los contratistas, difundió el uso electrónico y sus resultados permitieron evaluar y mejorar el sistema Compranet.

El apoyo del gerente de proyecto fue muy oportuno, ya que al encontrarse en la representación pudo agilizar los trámites necesarios en licitaciones, desembolsos, etc.

Las políticas generales del Banco Mundial en la utilización del tipo de cambio reflejan el desconocimiento del marco legal nacional a pesar del estudio de sistemas del país. Banobras ha destacado esta situación ante la SHCP, con el fin de mitigar el riesgo operativo y mejorar la administración de los recursos externos, por lo que los nuevos contratos reflejan la política del Banco Mundial en lugar del tipo de cambio determinado por Banxico.

Proyecto de Asistencia a Estudiantes para la Educación Superior
“PAEES-Gobierno Federal”.

En el 2004 se encontraba en la etapa de preparación, a marzo del 2007 se encuentra formalizado y en ejecución.

Monto Contratado:	171.0 millones de dólares
Fecha de Firma:	6 – abr – 2006
Fecha de Efectividad:	24 - oct - 2006
Fecha de Cierre:	1 – mar - 2010

Elaboración propia con datos tomados del *Loan Agreement* y del *Project Appraisal Document* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

• **Ejecutor:**

- Secretaría de Educación Pública (SEP)

• **Objetivo:**

- Brindar apoyo al Gobierno de México para incrementar la cobertura, eficiencia y calidad de la educación superior en México de manera equitativa y sostenible.
- Consolidar y expandir el Programa Nacional de Becas para la Educación Superior (PRONABES) e instituir programas de crédito educativo para la educación superior en las entidades federativas que deseen participar; y
- Fortalecer el desarrollo institucional del sector de educación superior a nivel federal y estatal.

• **Particularidades:**

Es un préstamo programable adaptable (APL)¹⁸³ dividido en tres fases, cada una de las cuales será objeto de un contrato específico:

Fase I con vigencia del 2005 al 2009

Fase II del 2006 al 2009

Fase III del 2009 al 2013

A su vez, consta de cinco componentes:

1. Apoyo y desarrollo del PRONABES, es decir, fortalecer y ampliar las actividades desarrolladas a nivel nacional para beneficiar al segmento de población que requiere de ayuda financiera para apoyar a sus hijos en la continuidad de sus estudios profesionales mediante el otorgamiento de becas.

¹⁸³ Los préstamos del Banco Mundial se explicaron en el capítulo dos.

2. Programa de Crédito Educativo de Entidades Federativas. Desarrollar programas de crédito educativo en los estados y apoyar el fortalecimiento institucional de dichas entidades crediticias.

3. Apoyo a Estudiantes en Desventaja. Ayuda financiera a estudiantes talentosos y provenientes de comunidades indígenas, que los motive para mejorar su aprovechamiento académico y les incremente las posibilidades de acceso, permanencia y terminación satisfactoria de su educación superior.

A través de un grupo piloto entre los egresados de educación secundaria que cuenten con beca de Oportunidades y que hayan presentado el examen de selección para ingresar a la educación media superior. Además de la expansión y fortalecimiento institucional del Programa para apoyo a estudiantes indígenas actualmente matriculados en educación superior.

4. Promoción de la inversión privada en el crédito educativo con el fin de expandir la cobertura educativa y generar economías para el sector público.

5. Análisis y Fortalecimiento Institucional de la Política de Educación Superior. Apoyar a la SEP con instrumentos de financiamiento, reglamentación y asistencia técnica, favoreciendo la ampliación de la cobertura y dando especial atención a alumnos inscritos en el PRONABES. Mediante la promoción y difusión de la información a los estudiantes, así como el análisis de política y estudios para mejorar la equidad educativa en la educación superior.

- Licitaciones:

Aplican las normas del Banco Mundial debido a que se contratarán servicios de consultoría. Las adquisiciones de bienes serán mínimas.

- Desembolsos:

La SEP (coordinación del PRONABES) transfiere recursos una vez al año a los estados y emite el comprobante en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF). Los PRONABES estatales obtienen información de los fideicomisos y envían los estados de cuenta que comprueban la transferencia de recursos a los estudiantes. Por esta razón, el préstamo esta programado para desembolsar dos veces al año.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Datos tomados del *Loan Agreement* y del *Project Appraisal Document* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

- Operación:

El ejecutor desconoce la administración del crédito externo, por lo que este proyecto es un reto para demostrar el valor agregado de Banobras como agente financiero.

El PRONABES cuenta con crédito externo para ser fortalecido y ampliado con este proyecto por ejemplo al incorporar al sector privado con el público, (la ANUIES con el apoyo de la fundación Ford ayuda a los estudiantes indígenas en desventaja y a través de la SEP se espera atender a este sector). De igual manera el componente de fortalecimiento institucional busca la colaboración con el sector empresarial y con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) a través de un observatorio laboral. Así como, el componente de crédito educativo es complementario al programa de becas para los estudiantes que no están en situación de pobreza pero requieren recursos.

En Banobras es el primer préstamo de agente financiero como mandato (desde el 2002 los agentes financieros ya no son prestatarios), lo que facilitó algunos trámites, por ejemplo no se requirió la designación de agente financiero de la SHCP ni las autorizaciones internas para su contratación. Sin embargo, la firma del Contrato de Mandato entre la SHCP, SEP y Banobras requirió mucho tiempo y, a pesar de que aún no desembolsa,¹⁸⁵ ya se está gestionando una enmienda para facilitar la transferencia de recursos directos a la TESOFE.

- Lecciones aprendidas:

Este préstamo representa la continuación del financiamiento a la educación superior pero con nuevos alcances y retos.¹⁸⁶ La dependencia que coordina el sector (SEP), cuenta con un programa nacional de becas por lo que se propone complementar la parte del apoyo del gobierno con el crédito educativo, pero con los lineamientos de la SEP. Desde mi punto de vista, los proyectos actuales utilizan metodologías que permiten canalizar la ayuda financiera a los sectores necesitados (si se comprueba la necesidad de una beca) pero como los recursos son limitados, se involucra a los sectores que tienen posibilidad de

¹⁸⁵ A marzo de 2007.

¹⁸⁶ Debido a que involucra a la SEP, combina becas con crédito, incluye al sector empresarial mediante el observatorio laboral y la STPS, reconoce los esfuerzos de la iniciativa privada (ANUIES y FORD), etc.

pagar crédito (pero que son accesibles para dichos sectores). Esta combinación permite la continuidad de ambos programas.

Se utilizó el instrumento APL¹⁸⁷ y durante la etapa de preparación, el Banco Mundial deseaba que los dos préstamos de la primera fase estuviesen relacionados de tal manera que el avance de uno tuviera impactos en el otro. El objetivo era promover una buena ejecución en ambos proyectos pero en crédito externo intervienen diversos factores que afectan dicha ejecución, por lo que Banobras propuso su separación y, afortunadamente, así están operando.

Debido a que el APL ya cuenta con la aprobación del Directorio del Banco Mundial, las siguientes fases serán negociadas únicamente entre las partes involucradas, con lo que se demuestra la agilización en esta etapa y se refleja el cambio de los instrumentos del Banco Mundial.

La formalización fue prolongada por tratarse de la primera operación como mandato para Banobras¹⁸⁸ y por las condiciones del contrato¹⁸⁹ que incluyen sanciones para el agente financiero en caso de una mala administración del préstamo. A mi modo de ver, refleja un cambio en la SHCP para que la banca de desarrollo vigile sus intereses en materia de crédito externo.

La etapa de ejecución apenas ha iniciado, por lo que no se puede evaluar pero el reto que se observa es el manejo de crédito externo por parte del ejecutor, ya que ha presentado dificultades en el proceso de presupuestación y desconocimiento en los procedimientos de desembolsos y licitaciones.

Afortunadamente, las licitaciones son mínimas y se llevarán a cabo talleres de capacitación en ambos temas. Desde mi punto de vista, en el caso de las adquisiciones de bienes será fácil obtener la no objeción del Banco Mundial para llevar dichos procesos mediante la normatividad federal por el monto que es pequeño y para continuar la aplicación de los sistemas del país.

¹⁸⁷ Es decir, un programa con varias fases divididas en distintos préstamos.

¹⁸⁸ Se involucraron áreas que no están relacionadas con crédito externo (como fiduciario debido a que el mandato es equivalente a un fideicomiso).

¹⁸⁹ Que la SHCP ha estandarizado entre la banca de desarrollo.

3.2.2. *Proyectos de Cuenta Propia desde el 2004*

Proyecto de Financiamiento a Estrategias Sectoriales Integrales.

Monto Contratado:	108.0 millones de dólares
Fecha de Aprobación:	8 – jun – 2004
Fecha de Cierre:	31 – dic – 2008

Elaboración propia con datos del *Project Appraisal Document* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007 y en el Manual de Gestión Ambiental y Social en www.banobras.gob.mx el 7 de marzo de 2007.

- **Ejecutor:**

- Banobras / Estado de Guanajuato (Secretaría de Finanzas).

- **Objetivo:**

- Mejorar el funcionamiento y desarrollo en el mediano plazo de los servicios de infraestructura en los estados y municipios tales como carreteras, puertos, agua potable y saneamiento, residuos sólidos, electricidad, gas natural y telecomunicaciones, entre otros. En casos especiales y dependiendo de las necesidades de los estados, otras áreas podrán ser incluidas tales como el sistema de pensiones e infraestructura relacionada con los servicios públicos.
- Fortalecer con una visión integral sectorial, las correspondientes áreas de gestión de los gobiernos estatales y municipales.

- **Particularidades:**

El proyecto contempla una utilización amplia de los sistemas locales tanto de áreas fiduciarias como de salvaguardas. El préstamo fue contratado por Banobras, de acuerdo con su ley orgánica, y éste lo otorgó al Gobierno del Estado de Guanajuato (GEG) a través de su Secretaría de Finanzas que funge como coordinadora del proyecto (con el apoyo de las Secretarías de Agua, Carreteras y Transporte, y el Instituto de Vivienda. Adicionalmente, participan el Instituto de Ecología (IEG) y la Secretaría de Desarrollo Social y Humano (SDSH) para atender los temas transversales en materia ambiental y social.

El proyecto cubre cuatro sectores (con sus respectivos componentes) y cada uno contiene acciones específicas para su mejora así como la combinación de recursos federales, estatales, municipales, etc.:

Componente A. Estrategia del sector carretero (mantenimiento y rehabilitación, mejoramiento de puentes, construcción de autopistas, etc.).

Componente B. Estrategia del sector de agua y saneamiento (presas, suministro para la población, alcantarillado y saneamiento, etc.).

Componente C. Estrategia del sector de vivienda de bajos ingresos (adquisición de tierras, financiamiento para mejorar la vivienda, etc.)

Componente D: Fortalecimiento Institucional (para el GEG en gestión financiera y aspectos ambientales y sociales).

Para cumplir con las acciones del último componente, el GEG deberá constituir un Comité de Control y Seguimiento (CCyS) integrado por los titulares de las secretarías estatales y organismos involucrados en el PROGRAMA. Dentro del CCyS, se formará el Subcomité Técnico de Seguimiento Ambiental y Social (SAS) con representantes del IEG y de la SDSH para clasificar los proyectos; dar seguimiento e implementación al Manual de Gestión Ambiental y Social (MAGAS) en proyectos de alto riesgo; e, identificar y solucionar problemas.

- Licitaciones:

Es el primer proyecto que incluye, en el contrato de préstamo, la normatividad federal en materia de licitaciones. El GEG solicitó la evaluación de la legislación estatal en la materia, por lo que es probable que en otras etapas de éste programa se puedan incluir las normas subnacionales y así continuar con la aplicación de los sistemas de país no sólo a nivel federal sino estatal.

- Desembolsos:

Mediante anticipos y comprobación de resultados. Por tratarse de un *SWAp*, se definieron porcentajes para reconocer los gastos efectuados en los sectores participantes¹⁹⁰ y para demostrar los resultados obtenidos se definieron indicadores para cada sector de manera conjunta con los especialistas del OFI y de Banobras.

¹⁹⁰ En el sector vivienda el porcentaje de reconocimiento resultó muy bajo debido a las políticas del Banco Mundial que no aceptan la adquisición de tierras.

Los formatos acordados, para desembolsos y *FMRs*, utilizan los sistemas locales para su elaboración lo que disminuye el costo operativo y se espera lograr un fortalecimiento institucional al unificar a los sectores con los mismos sistemas.¹⁹¹

- Operación:

La etapa de preparación involucró la participación de muchos especialistas del Banco Mundial. El reto fue coordinarlos para alcanzar las metas deseadas (todos se enfocaban a las innovaciones de su sector). En esta etapa fue notoria la participación y el compromiso del gerente del proyecto del Banco Mundial.

Una vez concluida la etapa anterior, la negociación fue muy acertada por la definición de las acciones, indicadores, formatos, etc. y permitió la inclusión de los sistemas de país (como las normas de licitaciones, ambientales, etc).

En la formalización hubo dificultades para trasladar las comisiones del Banco Mundial (apertura y compromiso) así como las dispensas que no se pueden calcular anticipadamente y por las políticas de riesgos de Banobras.

La ejecución, etapa en la que se encuentra actualmente, se está llevando con algunos retrasos en las acciones acordadas por el cambio de administración (el nuevo personal no tiene experiencia en el manejo de crédito externo).

- Lecciones aprendidas:

El proyecto representa una gran innovación en la manera de trabajar entre el Banco Mundial, el gobierno federal, los gobiernos estatales y Banobras. Es el primer préstamo contratado en Banobras por el proceso descrito al inicio del capítulo: “cuenta propia”.

El instrumento utilizado fue el *SWAp* que, a diferencia de los existentes en otros países, tiene un alcance mayor por considerar a tres sectores (los demás sólo contemplan uno).

¹⁹¹ Datos tomados del *Project Appraisal Document* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007 y en el Manual de Gestión Ambiental y Social en www.banobras.gob.mx el 7 de marzo de 2007.

Es la primera vez que el Banco Mundial y Banobras trabajan con un estado (Guanajuato) para incorporar las mejores prácticas internacionales en los planes sectoriales estatales de agua y saneamiento, carreteras y vivienda pero además considera temas transversales para el fortalecimiento institucional como medio ambiente y gestión financiera, por lo que hubo una interrelación entre dependencias en la etapa de preparación del proyecto.

Se minimizó el riesgo de tipo de cambio ya que fue cubierto con un mecanismo swap¹⁹² del Banco Mundial para que el desembolso se realice en pesos mexicanos, por lo que se considera el primer financiamiento externo en pesos.

El Banco Mundial adoptó las leyes nacionales a nivel federal para temas de licitación (es el primer contrato de préstamo que las incluye).

Los componentes reflejan las acciones exitosas de los proyectos contratados como agente financiero (es decir, se traslada la experiencia del nivel federal al estatal como es el caso del sector carretero con el modelo HDM4 iniciado en el proyecto de “mantenimiento de carreteras federales”).

El último componente contempla un mecanismo para incorporar a la sociedad civil en la ejecución del programa. Esta fue la primera ocasión en la que se llevaron a cabo talleres (con la participación de académicos, municipios organizaciones no gubernamentales, etc.) para dar a conocer el programa y lograr el empoderamiento de la sociedad civil. Al inicio hubo confusión porque los participantes creían que iban a colaborar en el diseño del programa pero las acciones ya se habían acordado, por lo que hizo falta aclarar que se estaban promoviendo las acciones del gobierno. Se logró involucrar a las instituciones ejecutoras con las instituciones de gobierno que manejan estos temas (IEG y SDSH) y fortalecer el marco legal nacional al desarrollar un manual para la clasificación de riesgo de los proyectos (manual de gestión ambiental y social “MAGAS” que podrá ser utilizado en futuras etapas del PROGRAMA).

¹⁹² El Banco Mundial realiza una operación de intercambio de divisas cada vez que Banobras cada vez que Banobras solicita un desembolso, es decir, cotiza en el mercado financiero la cobertura cambiaria, de manera que puede entregar el monto solicitado en pesos y recibir el repago en moneda nacional. En **Banobras**, “En pesos los préstamos del Banco Mundial y del BID”, p. 5, 1er trimestre 2006.

Proyecto de Asistencia a Estudiantes para la Educación Superior
“PAEES-Banobras”.

Monto a contratar:	9.0 millones de dólares
--------------------	-------------------------

Elaboración propia con datos del *Project Appraisal Document* en www.worldbank.org el 7 de marzo de 2007.

• **Ejecutor:**

- Banobras / Estado de Quintana Roo (Instituto de Crédito Educativo del Estado de Quintana Roo “ICEEQROO”)

• **Objetivo:**

- Apoyar al Gobierno de México para incrementar la cobertura, eficiencia y calidad de la educación superior en México de manera equitativa y sostenible.
- Instituir programas de crédito educativo para la educación superior en las entidades federativas que deseen participar; y
- Fortalecer el desarrollo institucional del sector de educación superior a nivel federal y estatal.

• **Particularidades:**

Es el segundo préstamo de la primera fase del APL, mencionado en la sección de agente financiero, para apoyar al segundo componente “Programa de Crédito Educativo de Entidades Federativas”.

Banobras desarrolló el programa de crédito educativo con el fin de promoverlo en las entidades federativas, y por el trabajo entre el Banco Mundial y la entidad se seleccionó al Estado de Quintana Roo para su otorgamiento.

A través de este proyecto se promueve un sistema educativo financieramente sostenible, transparente y eficiente con: finanzas sanas, es decir, el estado tendrá la capacidad de endeudarse y repagar el préstamo; administración profesional y autónoma, con lineamientos para otorgar los créditos y seleccionar al personal; estrategias de capitalización en el largo plazo, los otorgantes del crédito estudiantil deberán mantener reservas para cubrir los riesgos de la cartera; políticas consistentes, con una metodología para elegir a los estudiantes con base en el desempeño académico y capacidad de deuda; procedimientos operativos transparentes, con un sistema de información

adecuado; y, cumplimiento normativo y supervisión externa, que incluya evaluaciones, indicadores y auditorías.

- Licitaciones:

Aplican las normas del Banco Mundial al igual que en la parte correspondiente a agente financiero.

- Desembolsos:

Banobras recibe los recursos y los otorga a los institutos, siempre y cuando cumplan con las reglas establecidas para su operación.

- Operación:

El Banco Mundial se acercó al ICEEQROO y trabajaron en el proyecto, Banobras se incorporó posteriormente pero apoyo en el desarrollo del programa. Desafortunadamente, hubo un cambio de gobierno y las nuevas autoridades no aprobaron la oferta presentada por Banobras.

Esta operación fue negociada, al igual que su contraparte, pero debido a que no fue posible firmar el contrato de apertura de crédito con el Estado de Quintana Roo no se formalizó.

Banobras trabajó con otros estados que mostraron interés en el programa, pero debido a que las políticas del Banco Mundial establecen un plazo de 18 meses, a partir de la fecha de negociación, para la formalización del contrato se canceló. Afortunadamente, no hubo ningún costo.

- Lecciones aprendidas:

El Banco Mundial trabajará con Banobras para acercarse a los estados debido a que, independientemente del interés del sector, es necesario involucrar al área de finanzas estatal con la que Banobras tiene una mayor relación y que es la que finalmente contrata la deuda externa.

En este programa, el monto de endeudamiento de las entidades federativas es menor, por lo que las operaciones individuales encarecen el crédito externo. Es

conveniente concentrar en un agente financiero un monto mayor que pueda ser distribuido a varios estados y que minimice el costo de las comisiones. Tomando en cuenta las dispensas pactadas en el contrato de préstamo, es difícil trasladar el costo real del proyecto en la tasa, por lo que Banobras tiene problemas de colocación.

A pesar de la cancelación del préstamo, se observa un cambio en la administración con el fin de no pagar comisiones de más (como en el préstamo de desastres naturales). En este caso, no se contrató el crédito externo por no tener comprometido e involucrado al ejecutor del proyecto y, de esta manera, no se incurrió en dichos costos.

La experiencia obtenida en ICEES fue fundamental para esta segunda etapa, ya que se desea que los institutos de crédito estatales cuenten con una metodología para otorgar los créditos a los estudiantes, un producto accesible que considere las condiciones de mercado laboral (posibles reestructuras), tasa en condiciones de mercado con un manejo claro del subsidio (si lo tiene), una cartera que a futuro permita nuevas operaciones (por ejemplo: busutilización). También se incluyen las recomendaciones del Banco Mundial que resultaron del trabajo con ICEES en relación con la utilización del buró de crédito, la selección del equipo de trabajo y la recuperación.

Desde mi punto de vista, esta última operación refleja lo que debe ser de ahora en adelante el crédito externo, es decir, la combinación de agente financiero con cuenta propia. Aquí es notorio el aprovechamiento de una operación exitosa a nivel federal (como fue el proyecto de financiamiento a la educación superior) y su traslado a las entidades federativas cumpliendo la estrategia de la dependencia coordinadora del sector (en este caso la SEP pero también podrían ser la SCT, SEDESOL, etc.) a la vez que se complementan otros programas conjuntos como las becas PRONABES.

Las nuevas condiciones, descritas al inicio del capítulo, pueden ser aprovechadas por ambos esquemas de contratación (es decir, tanto en agente financiero como en cuenta propia se pueden incluir los sistemas de país) pero

al complementarse le cuestan menos al gobierno federal (que deja de absorber todos los costos financiera), se apoya la descentralización de los estados (con el fortalecimiento de sus estrategias sectoriales), se introducen las innovaciones para los sectores (mejores prácticas internacionales), se responsabiliza la participación de los actores involucrados y, por lo tanto, se obtiene un mejor resultado en la ejecución de los proyectos con crédito externo.

A pesar de la política de cero endeudamiento de la SHCP, me parece que la contratación con los OFIs continuará por la necesidad de aliviar la pobreza en México, pero el gobierno federal ya no está dispuesto a asumir exclusivamente tanto el costo como el riesgo. En este sentido, hay una participación más activa de los involucrados y entre ellos de la Banca de Desarrollo.

A nivel federal, Banobras ya no contrata los préstamos externos directamente (como prestatario) sino que le son canalizados por la SHCP como mandatos, a través de un contrato que incluye implicaciones tales como la reducción o cancelación de la comisión de intermediación cuando el proyecto externo es mal administrado.

De igual manera, Banobras se encuentra en etapa de elaboración (diseño) de programas para transferir la experiencia en su trabajo con el Banco Mundial de los proyectos exitosos a nivel federal a los gobiernos subnacionales, a través de la contratación por cuenta propia, así los estados y municipios tendrán acceso al financiamiento externo con un costo menor.

A continuación se expone un cuadro con las características de los procesos de contratación como agente financiero y por cuenta propia así como de sus ventajas y desventajas a manera de resumen.

Ciclo del proyecto	Agente financiero (mandato)	Cuenta propia
Preparación	Invitación de la SHCP	Invitación de la SHCP o a través de los programas desarrollados conjuntamente con el Banco Mundial
Negociación	Invitación de la SHCP o del Banco Mundial	Autorización de la SHCP Autorizaciones internas
Formalización	Contrato de Préstamo (entre Banco Mundial y la SHCP) Contrato de Mandato	Contrato de Préstamo (entre Banco Mundial y Banobras) y Contrato de Garantía (SHCP) Contrato de Apertura de Crédito
Ejecución de Registro de cumplimientos contractuales Misiones Auditoría Informes Gestión legal Licitaciones Desembolsos Servicio de la deuda	Los procedimientos son muy similares y aunque se establezcan condiciones distintas en los contratos, el hecho de que Banobras conozca los cambios en diversos proyectos, le permite solicitar las excepciones y obtener las mismas ventajas para todos; por ejemplo, en el contrato de préstamo de “estrategias sectoriales integrales” se incluyó la legislación nacional para licitaciones de bienes y servicios, por lo que Banobras solicitó el reconocimiento de los gastos realizados con métodos análogos por SOFES en el préstamo de “educación superior” (antes explicado).	
Terminación y Cierre	Revisión de informe de cierre (ICR)	Revisión del ICR, modificación y mejora del programa.

Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Sin riesgo financiero para Banobras • Se cobra comisión de compromiso • Administración de diversos créditos con los OFIs • Otorga asistencia técnica para agilizar los trámites del Banco Mundial • Obtiene experiencia en los proyectos exitosos federales 	<ul style="list-style-type: none"> • Crédito externo para estados y municipios • Apoyo al proceso de descentralización • Programas específicos para los estados y municipios (desarrollo de sus estrategias sectoriales) • Replica de programas federales exitosos • Banobras comparte la responsabilidad con los ejecutores
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sólo para la federación ▪ Sin replica de los programas federales exitosos ▪ No es responsable de la ejecución 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Riesgo financiero para Banobras ▪ Recuperación a través de la tasa de interés ▪ Competencia directa con la banca comercial

Elaboración propia.

CONCLUSIONES

La pobreza a nivel mundial nos afecta de diversas formas, entre otras, los países sin desarrollo económico pueden convertirse en estados ingobernables, refugios para terroristas, etc. (y transformar éste problema en uno de seguridad nacional).

Los países pobres tienen la necesidad de invertir en salud, educación infraestructura básica, etc., pero sus recursos financieros son limitados, por lo que los utilizan para sobrevivir. Éste ciclo se conoce como “círculo de la pobreza” y representa un desafío para el desarrollo.

Varios países han emprendido acciones conjuntamente que reflejan su compromiso para apoyar el desarrollo económico mundial. Un ejemplo de ello es la Declaración del Milenio de 189 países que se establecieron metas para el año 2015 tales como erradicar la pobreza extrema y crear una asociación mundial para el desarrollo.

Otro ejemplo es el otorgamiento de la asistencia oficial para el desarrollo que permite canalizar recursos en proyectos para atención médica, escuelas, caminos, energía eléctrica, instalaciones sanitarias, etc. con el fin de ayudar a los países a salir del círculo de la pobreza.

Estos recursos son otorgados mediante préstamos a través de las instituciones multilaterales, que a la vez están comprometidas con el alivio de la pobreza global, como es el caso del Banco Mundial que otorga crédito externo para proyectos de inversión. Al mismo tiempo, difunde el conocimiento adquirido en países con necesidades similares, por lo que dichos préstamos constituyen una herramienta para obtener las mejores prácticas internacionales.

Debido a que los recursos son escasos, en comparación con las necesidades, se requiere utilizar el dinero de manera efectiva y comprometerse con los proyectos, por lo que el Banco Mundial procura incluir al sector privado con lo que se fomenta el desarrollo interno de los países prestatarios.

A la vez, el sector privado necesita infraestructura (caminos, energía eléctrica, puertos, agua e instalaciones sanitarias) y capital humano (una población sana con niveles adecuados de alfabetización, educación y capacidades laborales) para invertir, por lo que con una institución como el Banco Mundial se obtiene la asistencia oficial para el desarrollo, se utilizan eficazmente los recursos de diversas fuentes (internos y externos), se incluye al sector privado, se obtiene asistencia técnica durante la ejecución de los proyectos y se basan en condiciones de mercado.

Los objetivos y la organización del Banco Mundial le permiten fomentar el intercambio de experiencias, ya que su personal cambia de región con el fin de compartir el conocimiento adquirido. Al mismo tiempo, desarrolla programas adaptados a las necesidades de cada región; por ejemplo, en el caso de América Latina y el Caribe, se ha enfocado a la educación e infraestructura.

En el caso de México, la colaboración con el Banco Mundial ayuda a combatir la pobreza y proporciona credibilidad a los proyectos gubernamentales por los estándares de calidad a los que están sujetos sus proyectos así como por sus políticas de difusión y empoderamiento, es decir, la participación de la ciudadanía, por ejemplo; en la elaboración de la estrategia de asistencia para el país. Dicho de otra manera, antes se promovían los proyectos favoritos de los países donantes, ahora se busca una estrategia integral adoptada por el prestatario (ejecutores), difundida entre los ciudadanos y apoyada por los donantes. La estrategia antes mencionada, además, es acorde con las necesidades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (por ejemplo; durante el periodo 2001-2006 el Banco Mundial apoyó el proceso de descentralización contemplado en el plan).

Los objetivos y prioridades de la Administración Pública Federal se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo, que describe una serie de acciones para lograr las metas de desarrollo. A la vez, se utiliza a la política exterior como herramienta para este fin, por lo que dicho plan nos permite conocer la

participación de México en las instituciones multilaterales así como el manejo que hará de la deuda externa.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene la facultad, otorgada por el poder ejecutivo federal, para manejar la deuda pública y define sus lineamientos de crédito externo en el Plan Anual de Financiamiento, considerando que no puede sobrepasar el límite de endeudamiento autorizado por el Congreso ni el establecido en la estrategia para país del Banco Mundial.

A la vez, la SHCP se apoya en la Banca de Desarrollo para administrar el financiamiento externo para el desarrollo. En México, a diferencia de otros países, ni los Estados ni las agencias ejecutoras pueden endeudarse directamente sino que requieren de un agente financiero como Banobras.

Banobras, de acuerdo con su ley orgánica, puede llevar a cabo funciones de agente financiero por cuenta y orden del Gobierno Federal y por cuenta propia para proyectos de inversión en los sectores de desarrollo urbano, infraestructura, y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes, etc. con el fin de lograr el desarrollo sustentable del país.

Banobras ha trabajado con el Banco Mundial desde 1975, por lo que conoce sus instrumentos y requerimientos; incluso ha colaborado en su adaptación con el marco legal nacional y ha obtenido experiencia en varios proyectos exitosos a nivel federal.

En su función de agente financiero, Banobras ha asistido a diversas dependencias tanto en las etapas del ciclo de los proyectos como en sus aspectos relevantes para agilizar la ejecución y minimizar el costo del financiamiento externo.

Dicho de otra manera, los agentes financieros se han especializado en la contratación y administración del crédito externo así como en procesos relativos tales como licitaciones, desembolsos, seguimiento, evaluación, servicio de la deuda, etc.

Sin embargo, en la administración que lleva a cabo la Banca de Desarrollo de los proyectos financiados parcialmente con crédito externo existen varios factores que alteran el buen funcionamiento de los mismos. Desde mi punto de vista, destacan tanto las políticas del Banco Mundial como los lineamientos de la SHCP.

En el caso del Banco Mundial, el cumplimiento de sus requerimientos generó unidades de ejecución, por lo que se incurrió en un costo operativo adicional y al final de su implementación, los ejecutores no tenían un sentido de pertenencia con el proyecto, lo que impactó negativamente su alcance.

En cuanto a la SHCP, Banobras forma parte de la Administración Pública Federal, por lo que tiene la obligación de seguir los lineamientos establecidos por dicha secretaría en las condiciones financieras que ofrece como intermediario. Las decisiones importantes en los proyectos financiados con crédito externo (cancelaciones parciales o totales, extensiones del plazo de ejecución, etc.) las toma la SHCP o el Comité de Crédito Externo.

En este sentido, las operaciones de agente financiero son un buen negocio para Banobras porque no corre ningún riesgo y por la comisión de intermediación que se le paga y que después canaliza a los proyectos financiados con recursos propios.

El Banco Mundial considera que esta administración representa un costo adicional para la SHCP y que se puede evitar, ya que no se lleva a cabo en otros países pero el marco legal nacional establece la contratación de crédito externo a través de agentes financieros y tiene sus ventajas tales como obtener mejores condiciones en la negociación, agilizar los procesos de licitaciones y desembolsos, transmitir el conocimiento adquirido en diversos programas, etc.

Cabe señalar que, las condiciones han cambiado tanto en el Banco Mundial como en la SHCP y se han orientado en la reducción del costo y en mejorar la administración de estos préstamos, por lo que en las operaciones contratadas a partir del 2004, Banobras ha tenido un papel más activo y, a través de la

contratación por cuenta propia, asume responsabilidad en la toma de decisiones y cubre el riesgo de las condiciones financieras así como el riesgo cambiario.

En este sentido, destaca el trabajo realizado de manera conjunta en las nuevas operaciones, ya que se observa la utilización de instrumentos tales como el APL (que agiliza el proceso de preparación y negociación) o el SWAp (cuyos proyectos tienen una visión integral de los sectores). De igual manera se han incluido los sistemas del país a partir de la evaluación de gestión financiera y licitaciones del Banco Mundial que dio lugar a una agilización de los requerimientos del OFI y al fortalecimiento de las institucionales nacionales para aprovechar sus avances (un ejemplo es Compranet).

Además, entre las condiciones financieras, se ha logrado empatar la ejecución del proyecto (los desembolsos) con el plazo de la amortización correspondiente para no pagar el capital que no ha sido dispuesto. También se ha incorporado el mecanismo swap para que reducir el riesgo cambiario y considerar la deuda externa en pesos.

La forma en la que México utiliza el crédito externo es particular, no sólo por los agentes financieros, sino por el reembolso de los recursos ejercidos por las dependencias ejecutoras, es decir, los ejecutores operan un proyecto con crédito externo, entregan copia de los gastos al agente financiero y éste tramita el reembolso ante el Banco Mundial pero durante un tiempo se generó un problema presupuestal debido a que los ejecutores no contaban con los recursos suficientes para alcanzar las metas establecidas en el inicio del proyecto (acordadas en el *PAD*). Adicionalmente, los ejecutores no participaban desde la etapa de preparación sino a partir de la negociación, por lo que consideraban al crédito externo como trabajo adicional sin ningún beneficio. Con la evaluación de la gestión financiera realizada por el Banco Mundial, se demostró el avance en el proceso de presupuestación y los ejecutores reconocen el apoyo de los OFIs en las mejoras de sus programas así como en la permanencia de los mismos, ya que debido a los constantes recortes presupuestales se asegura la continuidad de un proyecto exitoso si

este cuenta con un crédito externo porque representa un compromiso internacional y los recursos sólo pueden utilizarse para el proyecto.

Aún hay desconocimiento en el proceso de presupuestación, sobre todo en los ejecutores que no han trabajado con el Banco Mundial, pero el agente financiero lleva a cabo un seguimiento más estrecho en la etapa de ejecución para que los tiempos reales coincidan con los diseñados y se evite un sobre pago de comisiones de compromiso por saldos no dispuestos. De igual manera, en el Comité de Crédito Externo se puede cambiar el programa de desembolso de un proyecto si la SHCP asume el pago de esta comisión.

Por otro lado, en las licitaciones, desde mi punto de vista, el beneficio del crédito externo y la colaboración para agilizar los procedimientos correspondientes son notorios en la elaboración de los documentos estándar (México fue el primer país en acordar estos documentos) así como en la primera etapa del sistema Compranet. La inclusión de los proyectos financiados con crédito externo para la prueba piloto tuvo resultados positivos en la reducción de los plazos de los procedimientos de adquisición y en la presentación de las propuestas electrónicas, por lo que se realizaron compras con estándares internacionales y se promocionó éste sistema en otros países. Las recomendaciones del Banco Mundial continúan para la siguiente generación de Compranet.

Adicionalmente, se observa el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 relativo al desarrollo del e-gobierno, ya que el sistema Compranet permite difundir las compras gubernamentales, reduce gastos y costos, transparenta los procesos de compra-venta y combate la corrupción. Sin embargo, el trabajo entre el Banco Mundial, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y los agentes financieros se ha extendido a los documentos compartidos con el BID, con el fin de que el crédito externo sea cada vez más accesible.

Ligado al fortalecimiento de los sistemas de país en gestión financiera y en licitaciones, se observa el cambio en el proceso de desembolsos. El instrumento financiero del Banco Mundial permite otorgar anticipos que son

comprobados posteriormente con los resultados obtenidos en el proyecto, que es otra forma de agilizar su ejecución. Además, la cuenta especial no se utiliza con lo que los reembolsos directos han minimizado el costo del crédito externo.

La evaluación ambiental y social de los proyectos también cambió en el Banco Mundial ya que antes se realizaba proyecto por proyecto y se obtenían permisos costosos después de varios trámites burocráticos, lo que no implicaba necesariamente el cuidado de estos aspectos. A marzo de 2007, se aplica una visión general para evaluar el conjunto de acciones e, incluso, las instituciones encargadas de la materia tienen una mayor presencia con los ejecutores para diseñar conjuntamente las estrategias correspondientes.

Finalmente, las auditorías anuales representan el mayor costo de los proyectos externos. Los despachos externos conocen la política del Banco Mundial de llevar a cabo un informe anual y, por un tiempo, les resultó un buen negocio. Actualmente, la labor conjunta (SFP y Banco Mundial) es de exigir mejores resultados de estos despachos. Aunque tienen una alta rotación de personal su permanencia en los proyectos los obliga a incluir, por lo menos, una mejora para la ejecución de los mismos. Además se ha reducido el tiempo de entrega del informe para contar de manera oportuna con los datos necesarios para evaluar y corregir la administración de los proyectos.

Por otro lado, tanto la estrategia del país como la evaluación del desempeño del portafolio del Banco Mundial en México, han cambiado la visión del manejo del financiamiento externo para el desarrollo al ir más allá de un conjunto de proyectos para apoyar las políticas sectoriales del país.

De igual manera, se considera que la política de cero endeudamiento de la SHCP así como sus metas de desendeudamiento, han originado un nuevo mercado: los estados y municipios o gobiernos subnacionales para trasladar los éxitos obtenidos a nivel federal.

A los estados les resulta muy atractivo el financiamiento del Banco Mundial para el fortalecimiento de sus programas locales; sin embargo, el acercamiento

inicial ha sido perjudicial para Banobras, debido a que una vez que conocen las condiciones del Banco Mundial esperan un acceso similar al crédito y cuando Banobras realiza todas las gestiones internas correspondientes, el costo es mayor (además de que es un proceso largo).

Actualmente, Banco Mundial esta trabajando con Banobras en la elaboración de programas; una vez que cuenten con las autorizaciones correspondientes Banobras los ofrecerá a los estados interesados.

De esta manera, se reducirá el costo de la comisión de apertura ya que no es igual que ésta sea absorbida por el gobierno federal a que un sólo estado le haga frente.

En cuanto a las comisiones del Banco Mundial, a Banobras le resulta problemático trasladar el costo de las condiciones pactadas en el préstamo ya que el OFI otorga dispensas que no pueden ser calculadas anticipadamente y esta situación afecta en la colocación de los programas.

Banobras se adaptará al nuevo proceso de cuenta propia, ya que varias áreas son involucradas y la operación se dificulta, pero se espera como resultado un fortalecimiento institucional para que en el futuro se otorguen dichos programas sin el apoyo del crédito externo.

Otro factor a considerar es la Banca Comercial que, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, se ha involucrado en este mercado pero, desafortunadamente, no se le ha permitido a la Banca de Desarrollo ofrecer un fondeo con tasas más competitivas. Desde mi punto de vista, debe ser un trabajo conjunto entre el Banco Mundial y Banobras, el OFI puede reducir la comisión de apertura y la comisión de compromiso para que Banobras disminuya el costo que estos riesgos representan pero ambos deben enfocarse en que los programas tienen el beneficio de la asistencia técnica, es decir, la oportunidad de contar con las mejores prácticas internacionales.

De esta manera, se observa que a través de la función de agente financiero, Banobras ha contribuido al éxito de diversos proyectos que, a la vez, cumplen con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 como: el permitir el acceso a estudiantes de bajos ingresos a educación superior de calidad; iniciar el mercado crediticio para estudiantes; aumentar la colocación de créditos para vivienda de interés social; fortalecer a la SHF así como a sus productos, servicios y personal; mejorar la infraestructura con el mantenimiento y conservación de carreteras (aplicando nuevas técnicas); introducir el mantenimiento integral, la inversión pública-privada y la colaboración de empresas extranjeras con nacionales, etc.

Todo el trabajo realizado conjuntamente no es exclusivo para uno u otro proceso de contratación, de hecho el tener a los agentes financieros permite que estas mejoras (en licitaciones, desembolsos, gestión financiera, etc.) sean aplicadas a cada nuevo proyecto para agilizar y mejorar su ejecución a la vez de reducir su costo.

Finalmente, desde mi punto de vista, estos procesos de contratación se combinarán con el fin de que las dependencias coordinadoras de sector cuenten con políticas y estrategias sectoriales que puedan trasladar a los estados con lo que, de igual manera, se fortalecerá la descentralización.

La necesidad de asistencia oficial para el desarrollo y el alivio de la pobreza continuará en México pero, me parece, con un enfoque hacia la asistencia técnica que el Banco Mundial ofrece en lugar de sus recursos, ya que cada vez serán utilizados de manera más eficiente y con el fin de obtener un programa replicable que, posteriormente, no requiera de crédito externo.

BIBLIOGRAFÍA

A guide to the World Bank, BIRF, Washington D.C., 2003

Determinar la eficacia de las actividades de desarrollo. La evaluación en el Banco Mundial y la Corporación Financiera Internacional, Departamento de Evaluación de Operaciones, BIRF, Washington D.C., febrero 1999.

Díaz Aguilera, Ismael. **Los Préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento**, Tesis, FCPyS, UNAM.

Standard & Poor's Calificaciones y Comentarios, enero, 2000

The Task Manager's Handbook. The World Bank's Project Cycle: from identification to completion. Operations Policy Department, BIRF.

Documentos Oficiales

Directrices para los prestatarios relativas a los informes de seguimiento financiero de proyectos financiados con recursos del Banco Mundial. División de Políticas de Operaciones y Servicios a los Países, BIRF, 30 de noviembre de 2002.

Implementation Completion Report on a Loan in the amount of US\$404.05 million to Banobras, S.N.C. guaranteed by the United Mexican States for a Natural Disaster Management Project. Finance, Private Sector and Infrastructure Department, Colombia and Mexico Country Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, BIRF, June 23, 2005.

Manual de Desembolsos. BIRF, Washington D.C., tercera impresión, junio de 1998.

Manual del Servicio de la Deuda del Banco Mundial. Grupo de Servicios a los Prestatarios, Departamento de Contabilidad, Banco Mundial, marzo de 2005.

Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the amount of US\$180.2 million to Banobras, S.N.C. with the guarantee of the United Mexican States for a Higher Education Financing Project. Mexico Country Management Unit, Human Development Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Region, BIRF, June 4, 1998.

Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the amount of US\$505.05 million to Banobras, S.N.C. with the guarantee of the United Mexican States for the FOVI Restructuring Project. Mexico Country Management Unit, Finance, Private Sector and Infrastructure Sector Management Unit, Latin America and the Caribbean Regional Office, BIRF, February 3, 1999.

Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the amount of US\$404.05 million to Banobras, S.N.C. with the guarantee of the United Mexican States for a Natural Disaster Management Project. Mexico, Venezuela, Colombia Country Management Unit, Environmentally and Socially Sustainable Sector Management Unit, Latin America and Caribbean Region, BIRF, november 7, 2000.

Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the amount of US\$218 million to Banobras, S.N.C. with the guarantee of the United Mexican States for the Federal Highway Maintenance Project. Finance, Private Sector and Infrastructure Department, Country Management Unit - LCCIC, Latin America and Caribbean Region, BIRF, november 17, 2000.

Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the amount of US\$108 million to Banobras, S.N.C. with the guarantee of the United Mexican States for a Decentralized Infrastructure Reform and Development Loan Project. Finance, Private Sector and Infrastructure Department, Country Management Unit - LCCIC, Latin America and Caribbean Region, BIRF, november 17, 2000.

Préstamos con Margen Fijo. BIRF, noviembre de 2003.

Productos de Cobertura de Riesgo del BIRF. BIRF, febrero de 2000.

Revisión de los sistemas de adquisiciones, gestión financiera y desembolsos del Gobierno Federal. Análisis, acuerdos y recomendaciones. Región de América Latina y el Caribe, diciembre de 2006.

Hemerografía

Banobras, Banobras, México, diciembre 2004.

Informe Anual 2004, Banobras, México, agosto 2005.

Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación, México, 31 de diciembre de 2004.

Sachs, Jeffrey, “Desafío del desarrollo”, **Foreign Affairs** en español, México, abril-junio 2005, p.p.117-132.

Una sola hacienda, SHCP, México, diciembre 2004 / enero 2005.

Cibergrafía

<http://www.bancomundial.org/>

Banco Mundial

<http://www.banobras.gob.mx/>

Ley Orgánica de Banobras

Reglamento Orgánico de Banobras

Manual de Gestión Ambiental y Social

<http://www.cddhcu.gob.mx/leyinfo/>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley General de Deuda Pública

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito

Ley para Regular las Agrupaciones Financieras

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal

Ley de Planeación

Ley del Banco de México

Ley del Mercado de Valores

Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

<http://www.compranet.gob.mx/>

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

oficio-circular SNCGP/300/ 170 /99

oficio-circular SNCGP/300/ 82 /2000

oficio-circular SACN/300/ 281 /2006

<http://www.nafin.gob.mx/>

<http://pnd.presidencia.gob.mx/>

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

<http://presidencia.gob.mx/>

México 2030 proyecto de gran visión

<http://www.shcp.gob.mx>

Lineamientos Estratégicos para el Manejo del Crédito Público

Plan Anual de Financiamiento 2007

Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública

Amortización anticipada de deuda con los Organismos Financieros Internacionales

http://www.shcp.gob.mx/docs/pronafide/index_pronafide.html

Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo