

PERFIL DE PROYECTO

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa para impulsar la productividad en México		
Número del Proyecto:	ME-L1141		
Equipo de Proyecto:	Joan Prats, Jefe de Equipo IFD/CMF; Antonio García Zaballos, Jefe de Equipo Alterno, IFD/CTI; Ramón Guzmán, IFD/CMF; Carlo Pietrobelli, IFD/CTI; Eduardo Ponce, IFD/CMF; Leticia Riquelme, IFD/CMF; Gloria Lugo, IFD/CMF; Isabel Haro, IFD/CMF; y Annabella Gaggero, IFD/CMF.		
Prestatario:	Estados Unidos Mexicanos		
Organismo Ejecutor:	Secretaría de Hacienda y Crédito Público		
Plan de Financiamiento:	BID:	US\$	600 millones
	Total:	US\$	600 millones
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	B.01 (OP-102), B.03, B.07, B.13 y B.17	
	Clasificación:	No requerida	

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes e identificación del problema

- 2.1 Tras la crisis económica de 2009, el PIB real de México ha crecido a un promedio del 4,5% anual entre 2010 y 2012 impulsado por la demanda interna y, en menor medida, por el repunte de la demanda externa provocado por la recuperación de la economía estadounidense (Artículo IV, FMI 2012). La aplicación de políticas monetarias y fiscales prudentes ha contribuido a la estabilidad macroeconómica y al adecuado manejo de los riesgos asociados con la volatilidad de precios de combustibles y alimentos y un entorno internacional incierto¹.
- 2.2 A medio y largo plazo, el principal desafío de la economía de México es el incremento de la productividad (Levy, 2010)², especialmente ante las perspectivas de crecimiento moderado de las economías avanzadas, un contexto financiero global incierto y el acercamiento de la economía a su potencial de crecimiento. El crecimiento de la productividad en México durante los últimos 25 años ha sido bajo comparado con el promedio de la región, sus principales economías y los países más avanzados (BID, 2010)³. Pese a una acumulación rápida de los factores trabajo y capital, el rezago en la productividad en México es la principal causa de

¹ Por estos motivos, el 8 de Mayo de 2013 Fitch Ratings elevó la calificación de la deuda soberana de México de BBB a BBB+

² Levy, Santiago. 2010. Productividad e Informalidad en México. IADB.

³ Para una perspectiva comparada véase BID. 2010. La Era de la Productividad.

la brecha creciente del PIB por habitante que, en las tres últimas décadas, México ha acumulado con respecto a los países más avanzados⁴.

- 2.3 Para enfrentar estos riesgos y garantizar un crecimiento sostenido, el conjunto de fuerzas políticas en México ha identificado las reformas estructurales para mejorar la productividad como un eje central de la alianza multipartidista concretada en el Pacto por México. En continuación a este esfuerzo, el Gobierno de la República ha emprendido una serie de reformas institucionales y regulatorias destinadas a fortalecer el funcionamiento de los mercados y la base productiva del país y recogidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND).

B. Productividad, fallas de mercado e instituciones

- 2.4 La baja productividad en México tiene su raíz principal en las restricciones a una asignación eficiente de los factores de producción. La asignación ineficiente del capital y el trabajo entre sectores y empresas reduce la productividad total de los factores respecto a los Estados Unidos en los sectores de las manufacturas, el comercio y los servicios en un 112%, 336% y 281%, respectivamente⁵. Estos valores son los más elevados de los países de la región para los que se dispone de datos comparables⁶. Los efectos de estas disfunciones se reflejan en una estructura productiva dual, sesgada hacia la microempresa y la informalidad, que genera fuertes inequidades. Esta estructura persiste a través de un equilibrio político-institucional y es la principal amenaza para el desarrollo sostenido de México⁷.

- 2.5 Los factores estructurales identificados por el gobierno, los organismos internacionales (Artículo IV, 2012) y la literatura académica⁸, como principales restricciones al crecimiento de la productividad del país, se pueden agrupar en: (i) limitaciones al acceso al financiamiento, especialmente de las PyMES; (ii) ausencia de competencia en sectores económicos clave; (iii) baja calidad de la educación; y (iv) una política social y fiscal poco eficiente que segmenta el mercado entre formales e informales. Este programa se concentra en los dos primeros factores, que inciden más directamente en el funcionamiento del mercado y que están interrelacionados⁹.

- 2.6 **Acceso al financiamiento.** El acceso al financiamiento es fundamental para el crecimiento de la productividad ya que: (i) alinea el coste de los planes de negocios al riesgo y rentabilidad de los proyectos; (ii) permite a las empresas diversificar riesgos; y (iii) es una herramienta de generación de información y monitoreo de las decisiones de inversión¹⁰. Pese a tener un sistema bancario

⁴ Véase Daude, C y Fernández Areas, E. 2010. On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean. IDB-WP-155.

⁵ Véase López Córdoba, E. y Martínez Alanais, P. 2012. Productividad y asignación de insumos entre empresas e industrias en México. BID. Mimeo.

⁶ Op. Cit. 2.

⁷ Para un análisis detallado de esta dinámica véase Levy, S y Walton, M. 2009. No Growth Without Equity. Inequality Interest and Competition in Mexico. Palgrave MacMillan.

⁸ Levy, Santiago. 2010. Productividad e Informalidad en México. IADB.

⁹ Véase Aghion et. al. 2007. Credit Constraints as a Barrier to Entry and Post-Entry Growth of Firms.

¹⁰ Véase Levine, R. 2005. Finance and Growth: Theory and Evidence. Handbook of Economic Growth.

rentable, líquido y bien capitalizado, los niveles de intermediación financiera en México son muy bajos dado su nivel de desarrollo (FSAP, 2012)¹¹. Esta situación tiene mayores consecuencias sobre: (i) los sectores más dependientes de financiamiento y que están más cerca de la frontera tecnológica; y (ii) las PyMES más productivas¹². Los efectos son mayores dificultades para la entrada y supervivencia de las empresas más eficientes, generando el déficit estructural de productividad señalado previamente. Siguiendo el análisis de los principales organismos internacionales (FMI, 2012, WEF, 2012-2013), las principales causas de este problema se encuentran en: (i) elevados requerimientos de colateral debido a un sistema concursal poco eficiente que desprotege a los acreedores¹³; (ii) fuertes asimetrías de información que dificultan la discriminación entre proyectos de alta y baja rentabilidad; (iii) problemas de eficacia y eficiencia de la banca pública en su papel de apoyo al financiamiento de PyME y de sectores estratégicos; (iv) inexistencia de un mercado de capitales adaptado a las necesidades de las PyME; y (v) una estructura bancaria y de cartera excesivamente concentrada que genera problemas de competencia y de riesgo sistémico¹⁴.

2.7 Competencia en el sector de las telecomunicaciones. En entornos de baja competencia existen menos incentivos a: (i) la entrada de las empresas más innovadoras; y (ii) a una gestión empresarial más eficiente, orientada a la minimización de costes. Estos efectos son mayores en los sectores más cercanos a la frontera tecnológica (por ejemplo, los servicios bancarios y de telecomunicaciones) y sus consecuencias son niveles más bajos de productividad, mayores costes para el consumidor y las empresas, y un peor ajuste de precios¹⁵. En términos comparados, la eficacia y el alcance de la regulación de la competencia en México está por debajo de la media de la región y muy por debajo del nivel que le correspondería al país por su nivel de renta (WEF, 2012-2013)¹⁶. Al mismo tiempo, dos de los sectores cuya menor competencia tiene un mayor efecto sobre el funcionamiento de los mercados y la economía de México son las

¹¹ El crédito bancario al sector privado en México se sitúa ligeramente por debajo del 20% del PIB, menos de la mitad que las cinco mayores economías de América Latina y muy por debajo del nivel que le correspondería por sus fundamentos económicos (IMF, 2012). El acceso al financiamiento es percibido como el cuarto mayor obstáculo para hacer negocios en México, por detrás del crimen, la corrupción, y la eficiencia de la burocracia (WEF, 2012-2013).

¹² Op. Cit. 14 y véase también Rajan y Zingales. 1998. Rajan, R. G. and Zingales, L. (1998). Financial dependence and growth. *American Economic Review*, 88.

¹³ Los datos del *Doing Business* 2013 del Banco Mundial muestran que México se encuentra por debajo del promedio de la OECD y de su nivel económico en materia de cumplir de manera ágil y económica los contratos.

¹⁴ En México los siete mayores grupos financieros poseen o gestionan aproximadamente tres cuartos del total de los activos financieros. Los tres mayores bancos poseen el 55% del total de activos bancarios. Dos de estos tres son de capital extranjero. Esto se ve acompañado por una elevada concentración de las carteras de los bancos a sus grandes clientes (FSAP, 2012).

¹⁵ Para una revisión de la evidencia empírica sobre la relación entre competitividad y productividad véase Holmes, T y Schmitz, J. *Competition and Productivity. A review of Evidence*. Federal Reserve Bank of Minneapolis.

¹⁶ México ocupa la posición 113 y 115 de 144 países materia alcance de dominio de mercado y eficacia de la política antimonopolio (FEM, 2012-2013).

telecomunicaciones y los servicios financieros¹⁷ (OCDE, *Regulatory Impact Indicators* 2013). En materia de telecomunicaciones, el diagnóstico del gobierno y los organismos internacionales coinciden en señalar el elevado coste que tiene la falta de competencia para el crecimiento de la productividad en México¹⁸ y la necesidad de: (i) reducir las barreras a la entrada, especialmente de la Inversión Extranjera Directa (IED); (ii) incrementar la autonomía y la capacidad normativa y sancionadora del regulador, especialmente en materia de abuso de posición dominante; y (iii) mejorar la eficacia del poder judicial en materia de telecomunicaciones.

- 2.8 **Marco institucional de sustento de la agenda de productividad.** El conjunto de reformas iniciadas por México en apoyo de la productividad abarcan un amplio conjunto de áreas y sectores¹⁹. La continuidad y aplicación efectiva de estos esfuerzos requiere de un marco que estructure e informe el diálogo entre el amplio conjunto de actores involucrados, establezca objetivos, y monitoree y evalúe los resultados. Por este motivo, es relevante la creación de una arquitectura institucional que apoye de manera transversal al conjunto de políticas sectoriales de impulso de la productividad emprendidas siguiendo con las mejores prácticas, entre las que se encuentran un mandato bien definido, una representación equilibrada de intereses y una fuerte capacidad técnica²⁰.

C. Alineación con los objetivos de desarrollo de la Estrategia de país

- 2.9 El desarrollo de un marco que organice e informe el diálogo entre los actores involucrados en la agenda de reformas pro productividad, la democratización del acceso a las finanzas y la mejora de la competencia en materia de telecomunicaciones son uno de los pilares que dan sustento al PND 2013-2018 del gobierno de México. Asimismo, estos objetivos se encuentran entre las prioridades estratégicas del Noveno Aumento General de Recursos del Banco (GCI-9, por sus siglas en inglés) y, en especial, su Estrategia de Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar.

III. ASPECTOS DE DISEÑO

- 3.1 El objetivo general del programa es contribuir al aumento de la productividad en México. Los objetivos específicos son: (i) mejorar el acceso al financiamiento; (ii) mejorar la competitividad en el sector de las telecomunicaciones y (iii) crear y consolidar el marco institucional de apoyo a la agenda de productividad.

¹⁷ El tercer sector cuya falta de competencia incide en mayor medida sobre el crecimiento económico es el sector eléctrico, que no se aborda en este programa.

¹⁸ Véase OECD.2012. Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico. Este informe estima que la regulación disfuncional del sector de las telecomunicaciones en México provoca ha generado una pérdida del 1,8% anual del PIB entre 2005 y 2009 (129 mil millones de dólares). Asimismo, México tiene los peores indicadores de penetración de servicios e inversiones por habitante en telecomunicaciones de la OCDE, mientras que los márgenes de beneficios los operadores principales doblan el promedio de la OCDE.

¹⁹ Entre las reformas emprendidas por México para mejorar la productividad destacan la reforma laboral y la reforma educativa que, aunque por motivos de alcance quedan al margen de este programa, inciden en el crecimiento de la productividad y muestran el compromiso del gobierno con la agenda de productividad.

²⁰ Rodríguez Clare, A. 2011. *Institutions for Productive Development Policy*. IADB. Mimeo.

- 3.2 El programa se propone bajo la modalidad programática con dos operaciones individuales y secuenciales, de acuerdo con las Guías de los Préstamos Programáticos de Reforma de Políticas (GN-200-13 y CS-3633). La segunda operación, profundizará los aspectos iniciados bajo la primera.
- 3.3 El programa de reformas propuesto se desarrolla a través de los siguientes componentes y subcomponentes. **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** Mantenimiento de un marco macroeconómico estable y consistente con los objetivos del programa. **Componente 2. Reformas para la mejora del acceso al financiamiento.** Los subcomponentes serán: (i) simplificación y fortalecimiento del derecho de los acreedores en la materia concursal y ejecución de garantías; (ii) reforma de la banca pública con la finalidad de clarificar y potenciar su mandato en materia de acceso a financiamiento de sectores estratégicos y flexibilizar su operación para que sea más eficaz; (iii) desarrollar una reforma integral a la Ley del Mercado de Valores para simplificar procesos e incrementar incentivos para el acceso de las PyME; y (iv) reforzar la competencia y estabilidad en el sector financiero incrementando la contestabilidad de los productos y servicios del mercado, y reducir el riesgo sistémico, e incrementar la capacidad y el perímetro regulatorio de las comisiones supervisoras. **Componente 3. Incremento de la competencia en el sector de las telecomunicaciones.** Mejora de la competencia a través de: (i) reducción de las barreras a la entrada de la IED, (ii) fortalecimiento de la autonomía y capacidad normativa y sancionadora del regulador, y (iii) profesionalizar y agilizar el proceso de revisión judicial en la materia. **Componente 4. Institucionalidad de la agenda de la productividad.** Diseño y constitución del Programa Especial de Productividad, que informará transversalmente todas las políticas sectoriales, del Consejo Consultivo Empresarial y del Comité Nacional para la Productividad.

IV. SALVAGUARDIAS

- 4.1 De acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (documento GN-2208-20 y manual OP-703) esta operación no requiere clasificación. Adicionalmente, los cambios de política realizados en el marco de esta operación no tendrán efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 Se estima que la preparación de la presente operación requerirá un presupuesto de US\$147.010. El cronograma de preparación contempla que la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) será distribuida al QRR el 5 de julio de 2013 y que la aprobación de la Propuesta de Préstamo por el Directorio sería el 25 de septiembre de 2013.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	FINANCIAL MARKETS-FINANCIAL REGULATION AND SUPERVISION
	Type of Operation	Policy Based Loan (PBL)
	Additional Operation Details	
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Prats Cabrera, Joan Oriol (JOANP@iadb.org)
	Project Title	Program to improve productivity in the Mexican economy
	Project Number	ME-L1141
	Safeguard Screening Assessor(s)	Gaggero, Annabella (ANNABELLAG@iadb.org)
	Assessment Date	2013-05-09
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	(B.13)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	

	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PP (or equivalent) to ESR.
	Additional Comments:	

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Gaggero, Annabella (ANNABELLAG@iadb.org)
	Title:	Operations Analyst
	Date:	2013-05-09

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

1. El programa se propone bajo la modalidad programática con dos operaciones individuales y secuenciales, de acuerdo con las Guías de los Préstamos Programáticos de Reforma de Políticas (GN-200-13 y CS-3633). El mismo tiene como finalidad apoyar al actual gobierno en sus objetivos de aumentar la productividad y la competitividad, y así lograr un crecimiento económico sostenible, a través de una serie de reformas estructurales en los sectores de telecomunicaciones y financiero.
2. A través de las reformas financiadas por el programa, se espera lograr: (i) una mejora en la eficiencia del sector financiero; y (ii) un incremento de la competencia en el sector de telecomunicaciones.
3. Por lo anterior, y de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703), este programa no requiere clasificación. Adicionalmente, los cambios de política realizados en el marco de esta operación no tendrán efectos directos o significativos en el medioambiente o en los recursos naturales del país.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL

Tema	Descripción	Fecha	Referencias e hipervínculos
Matriz de Políticas	Está en preparación un primer borrador provisional de la Matriz de Políticas, en base a las necesidades de reformas en los sectores financiero y de telecomunicaciones y a las prioridades del gobierno. La versión final estará disponible para QRR.	Julio 2013	
Estabilidad Macroeconómica	<i>2012. International Monetary Fund (IMF). Article IV. Country Report No. 12/316.</i>	Noviembre 2012	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=40119.0
Sector Financiero	<i>2012. International Monetary Fund (IMF). Mexico: Financial System Stability Assessment. IMF Country Report No. 12/65.</i>	Marzo 2012	http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=25810.0
Sector Telecomunicaciones / Productividad	Ley Federal de Telecomunicaciones	Junio 1995, última reforma enero 2013	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/118.pdf
	<i>2012. OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico.</i>	Enero 2012	http://www.oecd.org/sti/broadband/49536828.pdf
	2013. Diagnóstico del sector TIC en México. Conectividad e inclusión social para la mejora de la productividad y el crecimiento económico. BID-DP-235.	Enero 2013	http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=67322

Tema	Descripción	Fecha	Referencias e hipervínculos
	<i>2002. Competition in Public Utilities in Developing Countries. IDB. Sustainable Development Department. Technical Papers Series.</i>	Febrero 2002	http://www.iadb.org/en/publications/publication-detail,7101.html?id=23709&dcLanguage=en&dcType=TechnicalNotes&doctype=Technical%20Notes&docTypeID=TechnicalNotes&searchLang=&keyword=Competition%20in%20Public%20Utilities&selectList=All&topicDetail=0&tagDetail=0&jelcodeDetail=0&publicationCover=1
	2010. Productividad e Informalidad en México. Santiago Levy. BID.	Septiembre 2010	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=35354672
	<i>2011. Productivity, Informality, Illegality and Firm Size: Mexico, 1998-2008. IDB-DP-207.</i>	Noviembre 2011	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?Docnum=36549596
Análisis Costo-Beneficio del Proyecto	A desarrollar durante la preparación del proyecto	Julio 2013	
Salvaguardas ambientales sociales	Filtro de Políticas de Salvaguardas, Anexo II del Perfil de Proyecto	Mayo 2013	El programa no requiere clasificación.

Recursos para la preparación del programa			
Tiempo de personal		# de días	% participación
Joan Prats, Jefe de Equipo, IFD/CMF		50	61%
Leticia Riquelme, CMF/CME		20	
Annabella Gaggero, IFD/CMF		15	
Antonio García Zaballos, IFD/CTI		40	29%
Juan Carlos Pérez-Segnini, LEG/SGO		15	11%
Total		140	100%
Total FTEs		0.68	
Misiones	per diem	tickets	Total
Identificación (3 staff x 5 días)	\$5,430	\$2,400	\$7,830
Análisis (3 staff x 5 días)	\$5,430	\$2,400	\$7,830
Negociación (3 staff x 5 días)	\$5,430	\$2,400	\$7,830
Sub-total			\$23,490
Consultores	US\$/día	# de días	Total
Consultoría especializada 1	\$416.00	20	\$8,320
Consultoría especializada 2	\$260.00	20	\$5,200
Consultoría especializada 3			\$60,000
Consultoría especializada 4			\$50,000
Subtotal			\$123,520
Total presupuesto			\$147,010

