

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

MÉXICO

**LÍNEA CCLIP DE FINANCIAMIENTO FLEXIBLE PARA LA PROMOCIÓN DE
INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA**

(ME-X1023)

**PRIMER PROGRAMA FINANCIERO PARA EL IMPULSO DE LOS MERCADOS DEL GAS Y LA
COGENERACIÓN Y DE LA ENERGÍA RENOVABLE**

(ME-L1158)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Ramón Guzmán (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Daniel Fonseca (IFD/CMF), Jefe de Equipo Alterno; Leticia Riquelme (CMF/CME) Gloria Lugo (IFD/CMF); Eduardo Ponce (IFD/CMF); Annabella Gaggero (IFD/CMF); Maria da Cunha (VPS/ESG); Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO); Alberto Elizalde (ENE/CVE); Gloria Coronel (FMP/CME); y Victor Escala (FMP/CME).

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

MÉXICO
PERFIL DE PROYECTO (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Título del Proyecto:	Línea CCLIP de financiamiento flexible para la promoción de infraestructura productiva. Primer programa bajo la línea CCLIP: Programa financiero para el impulso de los mercados del gas y la cogeneración y de la energía renovable.
Número del Proyecto:	ME-X1023; ME-L1158
Equipo de Proyecto:	Ramón Guzmán (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Daniel Fonseca (IFD/CMF), Jefe de Equipo Alterno, Gloria Lugo, Eduardo Ponce y Annabella Gaggero (IFD/CMF); Maria da Cunha (VPS/ESG); Leticia Riquelme (CMF/CME); y Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO), Alberto Elizalde (ENE/CVE), Gloria Coronel (FMP/CME) y Victor Escala (FMP/CME).
Garante:	Estados Unidos Mexicanos
Prestatario y Organismo Ejecutor:	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, SNC (BANOBRAS)
Plan de Financiamiento:	ME-X1023 (CO) US\$1,000 millones Línea CCLIP ME-L1158 (CO): US\$300 millones Primer Programa
Salvaguardias:	Políticas identificadas: B.1, B.3, B.7, B.13 y B.17 Clasificación: No requerida

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Antecedentes y problemática actual

- 2.1 **Situación económica.** Tras un crecimiento débil en 2013 (1,1%), el Banco de México ha revisado a la baja las previsiones de crecimiento para 2014, que ahora giran en torno al 3%. Se esperan resultados de las reformas estructurales aprobadas el año pasado, incluyendo en los mercados de trabajo, telecomunicaciones, financiera y educación. Más recientemente, el Congreso aprobó una reforma fiscal integral y está considerando un paquete de Reforma Energética que abre la puerta a la inversión privada y liberaliza distintos sectores energéticos. El FMI¹ ha estimado que el conjunto de estas reformas podría suponer medio punto de crecimiento anual adicional en México. En tanto maduran, en 2013 la economía comenzó a operar por debajo de su potencial. Los principales riesgos del escenario central residen en la exposición a factores externos, dada la integración del país a la economía global, y la americana en particular. La transición a una política monetaria menos acomodaticia en los EE.UU. y otras economías avanzadas es un riesgo clave, si bien los mercados de

¹ [IMF 2013 ARTICLE IV Consultation on Mexico.](#)

activos de México mostraron una mayor resistencia que muchos otros mercados emergentes después del inicio del *tapering* por la Reserva Federal.

- 2.2 **Diagnóstico sobre la problemática del crecimiento y la productividad.** La problemática del débil crecimiento en México se ha venido centrando en la aportación negativa al mismo de la productividad total de los factores. El diagnóstico general del [Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018](#) (PND) se centra en el problema de la productividad y las barreras a su crecimiento. En ese contexto, la relación positiva entre niveles y evolución de producto con la cantidad y calidad de la dotación de infraestructuras ha sido objeto de una amplísima literatura, apoyada sobre todo en estudios macro *cross-country*. Una dotación apropiada de infraestructuras genera las condiciones propicias para el crecimiento y desarrollo de las empresas, porque las conecta eficientemente con sus clientes y proveedores, y permite el funcionamiento efectivo de la economía. Por el contrario, las deficiencias en la dotación de infraestructuras generan barreras al crecimiento de la productividad e incrementan los costos para todas las empresas, desde las microempresas hasta las grandes corporaciones multinacionales². En última instancia, un déficit de infraestructuras viene a agravar la problemática más general del débil crecimiento de la productividad total de los factores en México en las últimas décadas³.
- 2.3 **Identificación del problema.** México tiene importantes carencias en cuanto a su dotación de infraestructuras (entendidas en sentido amplio como carencias en cantidad o calidad, y en cuanto a todos los sectores tradicionalmente calificados como infraestructuras: carreteras, puertos, ferrocarril, generación, transporte y distribución de energía y comunicaciones). Este análisis es corroborado por los indicadores comparativos usuales. Por ejemplo, el déficit acumulado a lo largo del tiempo ha colocado al país en la posición número 47 del [Índice de Desempeño Logístico](#)⁴ del Banco Mundial en el último muestreo que se realizó en 2012 a 155 países⁵.
- 2.4 **Causas del problema.** La baja provisión de infraestructuras respecto de un nivel óptimo trae su causa en fallos en el doble rol asumido históricamente por el

² Una revisión de la literatura en [Infrastructure and Development: A Critical Appraisal of the Macro Level Literature](#), S.Straub, un estudio de la relación infraestructura/producción/renta en [The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income distribution](#) de Servén y Calderón, o también en [Is Infrastructure Capital Productive? A Dynamic Heterogeneous Approach](#), de los mismos autores.

³ Para un análisis de la problemática de la productividad en el contexto mexicano (*In)Formal and (Un)Productive: The Productivity Costs of Excessive Informality in Mexico*. IDB-WP-341 o [Productivity and Resource Misallocation in Latin America](#). IDB-WP-306.

⁴ Este índice compara a los países en cuanto a la calidad de sus infraestructuras en transporte y comunicaciones, pero también en cuanto a la gestión aduanera, la calidad de los servicios de transporte y logísticos y la puntualidad, es decir, siempre desde el punto de vista comercial y de las exportaciones.

⁵ También en el Indicador del Informe de Competitividad Global (*World Economic Forum*), y el [Enterprise Survey](#) de la CFI para México muestran dimensiones de ese déficit.

Estado en este campo, el de planificador y el de financiador⁶. Desde los años ochenta se repiten los déficits de inversión pública por la restricción fiscal y la inestabilidad macro: la correlación histórica entre corrección del déficit primario y reducción de la inversión pública en infraestructuras es altísima⁷. Aunque en la década pasada México retoma una tendencia creciente de inversión en este sector mediante una serie de políticas públicas instrumentadas por el Gobierno Federal⁸ y aunque la inversión privada en infraestructuras en México creció para compensar la reducción del tamaño del sector público, el resultado aún no se traduce en una mejora de los indicadores de competitividad relacionados con la infraestructura (vidi 2.3 supra). En tanto que la restricción fiscal explica el comportamiento del financiamiento público de infraestructuras, existen razones más complejas tras la baja inversión privada.

2.5 **La principal razón es la escasez de crédito disponible en la economía en su conjunto.** La característica fundamental del sistema financiero mexicano es la baja provisión de crédito por la banca al sector privado no financiero⁹. Por su parte, el crecimiento de los mercados de deuda y de capitales en la última década se limita al desarrollo de mercados de deuda pública y de divisas y el financiamiento total al sector real sigue siendo relativamente inferior al del promedio en la región o de los países comparables¹⁰. La evolución del crédito bancario es consistente con factores estructurales, como el bajo nivel de depósitos bancarios¹¹ y el escaso apalancamiento de los mismos (la relación préstamos-depósitos en México es del 1,2). Por su parte, los mercados financieros requieren también de un marco institucional adecuado¹² que facilite la participación del sector privado en la financiación de infraestructuras; de otro modo, el ahorro a largo plazo de la economía se dirige a otros fines menos productivos. A estos factores estructurales se suman otros coyunturales. El desapalancamiento de la banca internacional desde 2007-2008 limita la disponibilidad de dólares estadounidenses a largo plazo en México¹³. La nueva

⁶ Una nota y referencias bibliográficas sobre estos asuntos se encuentra en [The Economics of Infrastructure in a Globalized World](#), *Brookings Institution*. El rol del Estado se explica por las características del mercado y las externalidades asociadas a la infraestructura.

⁷ Ver este [informe de BBVA Research](#) basado también en los estudios de Servén citados. Los niveles de inversión pública alcanzados en 1982 en relación al PIB eran tres veces los actuales.

⁸ Durante el sexenio anterior (2006-2012) se logra aumentar la inversión en infraestructuras del 3% al 4,8% del PIB.

⁹ El crédito bancario al sector privado en México, aunque se mantiene en crecimiento desde mediados de 2004, se sitúa ligeramente por debajo del 20% del PIB; menos de la mitad del promedio de las cinco mayores economías de América Latina y muy por debajo del nivel que le correspondería por sus fundamentos económicos. Banco de México y FMI [Informe del Artículo IV 2012](#).

¹⁰ FMI [Informe del Artículo IV 2012](#) sobre la economía mexicana y su sistema financiero. *Selected Issues*.

¹¹ 27% del PIB en 2010, debajo de la media de emergentes (57% del PIB) IMF [Informe del Artículo IV 2012](#).

¹² El [Indicador de Atractivo para la Inversión Privada en Infraestructuras](#) desarrollado por el Foro Económico Mundial puntuaba bien a México (2007) en relación con la región en los factores macro (estabilidad, marco legal, ética pública, riesgo político y transparencia) pero relativamente muy mal en cuanto al ambiente para la inversión en infraestructuras (derechos de propiedad, apertura a la inversión privada, burocracia, agilidad, eficacia y transparencia del sistema judicial en la solución de diferencias y la ejecución de sentencias).

¹³ El sistema bancario mantenía una cartera de US\$67 millones en créditos denominados en esa moneda a largo plazo en 2011 y US\$126 millones en la misma fecha en 2013 (julio, datos de CNBV).

normativa de capital y de liquidez de [Basilea III](#) fortalece la aversión a invertir en proyectos grandes con periodos largos de maduración. Finalmente, el casi inexistente financiamiento basado en flujos propios es una importante limitación de mercado.

- 2.6 La reciente [Reforma Financiera](#): (i) ha buscado estimular la inversión en México mediante mejoras regulatorias¹⁴ para incrementar la seguridad jurídica y atraer mayores emisores e inversores, con particular énfasis en los aspectos que garantizan el retorno de la inversión y facilitan la canalización eficiente de los recursos financieros hacia los usos más productivos; (ii) ha dado un rol más activo a [la Banca de Desarrollo](#) para que atienda la demanda de crédito de sectores o segmentos económicos que son subatendidos por intermediarios financieros privados; y (iii) ha lanzado un conjunto de propuestas dirigidas a desarrollar los mercados de capital, mejorar la competencia y mejorar la justicia mercantil y la agilidad y eficacia del sistema de ejecución de garantías; siguiendo diagnósticos de diversos organismos internacionales ([FSAP, 2012](#) y [FEM, 2012-2013](#)).
- 2.7 El [Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 \(PNI\)](#) está enfocado en detonar el crecimiento de la actividad económica y mejorar la productividad a través del desarrollo de infraestructura con una visión de largo plazo, con objetivos específicos para transporte y comunicaciones, energía, agua, desarrollo urbano y vivienda, salud y turismo. La inversión pública prevista es del 5% del PIB anual pero requiere financiación privada por otros 3 puntos del PIB hasta alcanzar una inversión total para el quinquenio de más de US\$574 mil millones (un incremento del 68% sobre los niveles actuales), que suponen un reto sustantivamente mayor al de ejercicios anteriores. Destaca el peso de la inversión en energía, un 50% del total, que requiere movilizar unos US\$16 mil millones al año para acompañar la inversión pública de más de US\$40 mil millones anuales. Dentro del capítulo energético, destacan por su monto y por su importancia en el contexto del [Plan Energético Nacional](#) e instrumentos de desarrollo, las inversiones en transporte de gas, cogeneración y energías renovables, asociadas a la liberalización de subsectores en el contexto de [la Reforma Energética](#) en marcha.

B. Objetivo y resultados esperados

- 2.8 El objetivo de la CCLIP ME-X1023 es proveer de mecanismos adecuados para el financiamiento de las infraestructuras productivas de empresas privadas o mixtas cuya fuente de repago proviene del flujo de caja del proyecto. BANOBRAS usará los recursos para apalancar inversión en sectores donde aún no se encuentra un financiamiento adecuado para los inversionistas privados. El objetivo de este primer programa bajo la CCLIP se centrará en el impulso de los mercados del gas y la cogeneración y de la energía renovable, de impacto directo en la eficiencia

¹⁴ Ley del Mercado de Valores, Ley de Sociedades de Inversión, medidas para incrementar la competencia en el sector bancario, en el sector asegurador, de entidades auxiliares de crédito, y de uniones de crédito; e incrementando las facultades de la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios Financieros para regular los contratos y supervisar la información de un mayor número de entidades financieras.

energética y en el control de las emisiones de CO² del país¹⁵, a través del financiamiento directo a BANOBRAS para proyectos privados elegibles de infraestructura gasista de transporte y almacenamiento, troncal y capilar, de cogeneración y de energía renovable.

III. ASPECTOS DE DISEÑO

- 3.1 La operación se alinea con el Noveno Aumento General de Recursos del Banco (GCI-9) en “Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social”, contribuyendo al desarrollo de los mercados crediticios y financieros. Se alinea con la Estrategia de País con México, 2013-2018 (GN-2749), en el área prioritaria de promoción del crecimiento de la productividad, aumento del financiamiento bancario al sector privado no financiero por parte de la banca de desarrollo.
- 3.2 Esta primera operación propuesta consistirá en un programa global de crédito del Banco por un monto de US\$300 millones, a ejecutar por BANOBRAS, con un período de desembolso de dos años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de los contratos de préstamo.

IV. SALVAGUARDIAS Y RIESGOS

- 4.1 Durante la preparación del programa se realizará una revisión del desempeño ambiental y social del portafolio actual de BANOBRAS y una evaluación de los procedimientos de gestión actualmente utilizados por BANOBRAS para mitigar los potenciales riesgos de proyectos de energías renovables, cogeneración y de transporte, distribución y almacenamiento de gas natural. Con base en este análisis, BANOBRAS y el Banco acordarán las herramientas para identificar proyectos de alto riesgo y sus respectivos impactos y riesgos, el proceso de revisión y eventual no objeción del Banco, así como las necesidades de fortalecimiento de la capacidad de BANOBRAS para gestionar los proyectos de acuerdo con las políticas de salvaguardias del BID. Los resultados del análisis se presentarán en el POD y en un IGAS y serán incluidos en el Reglamento del Programa.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 Se prevé la distribución del POD al QRR el 20 de agosto de 2014. Se requieren recursos por US\$76.000 para completar la preparación de la operación.

¹⁵ En 2012, todavía un 36,4% de la energía eléctrica producida por el Sistema Eléctrico Nacional proviene del carbón, fuelóleo o diésel. Prospectiva del Sector Eléctrico 2013-2027.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

PROJECT DETAILS	
IDB Sector	FINANCIAL MARKETS-BANKING MARKET DEVELOPMENT
Type of Operation	Conditional Credit Line for Investment Projects (CCLIP)
Additional Operation Details	
Investment Checklist	Generic Checklist
Team Leader	Guzman Zapater, Ramon (RGUZMAN@iadb.org)
Project Title	First program to finance the cogeneration and renewable energy
Project Number	ME-L1158
Safeguard Screening Assessor(s)	Lugo, Gloria (GLORIAL@iadb.org)
Assessment Date	2014-06-02

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS		
Type of Operation	Loan Operation	
Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Activities to be financed by the project are in a geographical area and sector exposed to natural hazards* (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The operation itself has a potential to exacerbate hazard risk* to human life, property, the environment or the operation itself (Type 2 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
	The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
	The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
	Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans,	(B.13)

	Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment projects.	
	Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
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:	Lugo, Gloria (GLORIAL@iadb.org)
Title:	
Date:	2014-06-02

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

El objetivo de la línea CCLIP ME-X1023, es proveer de mecanismos adecuados para el financiamiento de las infraestructuras productivas incluidas en el PNI¹. El objetivo de este Primer Programa bajo la CCLIP sería el impulso del mercado del gas y la cogeneración, de impacto directo en la eficiencia energética y en el control de las emisiones de CO₂ del país². El primer programa incorporara un único componente de financiamiento directo a BANOBRAS, particularmente adecuado por plazo y divisa para los proyectos pre-seleccionados de infraestructura gasista de transporte y almacenamiento, troncal y capilar.

La operación propuesta consistirá en un programa global de crédito del Banco por un monto de US\$100 millones, a ejecutar por BANOBRAS, principal Banco Público de Desarrollo de México, con un período de desembolso de dos años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de los contratos.

Categorización de Impacto Ambiental. Dado que BANOBRAS canalizará los recursos fungiendo como intermediario financiero, el presente programa se cataloga, de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas del BID (documento GN-2208-20 y manual OP-703), como un instrumento flexible de préstamo para el cual la clasificación de impactos ambientales ex ante no es factible, ya que no se conocen los proyectos específicos de cogeneración y de transporte, distribución y almacenamiento de gas natural a ser financiados y por ende no se puede categorizar su impacto ambiental y social potencial.

Impactos Ambientales y Sociales. Se prevé que los proyectos de cogeneración resulten en reducciones de gases de efecto invernadero y por lo tanto generen impactos positivos en la lucha contra el cambio climático. Sin embargo, dichos proyectos pueden causar impactos ambientales y sociales adversos. La severidad y magnitud de los impactos estarán en función de la ubicación, tamaño, tecnología y características específicas de cada proyecto en particular.

Estrategia para la Debida Diligencia Ambiental y Social. Consistente con el enfoque para operaciones de intermediación financiera, el Banco realizará el análisis del programa propuesto en dos niveles; uno a nivel corporación, específicamente la capacidad de BANOBRAS para manejar y aplicar las salvaguardias ambientales y sociales del Banco, identificando la capacidad y experiencia de áreas en BANOBRAS que permitan aplicar las salvaguardias a proyectos e inversiones a ser financiadas con recursos del BID. El otro nivel es el análisis de los proyectos o inversiones específicas. En este caso y en coordinación

¹ Por ejemplo mediante crédito y garantías que movilicen inversión y financiamiento privado a través de PPAs y de proyectos que atraigan a los Fondos de Pensiones y a la industria del Capital Riesgo. Se descartan los sectores de vivienda y salud.

² En 2012 todavía un 36,4% de la energía eléctrica producida por el Sistema Eléctrico Nacional proviene del carbón, fuelóleo o diésel. Prospectiva del Sector Eléctrico 2013-2027.

con BANOBRAS, se definirán herramientas de gestión que permitan diferenciar los impactos y riesgos de cada proyecto, de los cuales el Banco acompañará la evaluación de los proyectos más complicados o de mayor impacto y riesgo ambiental y social.

En todo caso, durante el análisis ambiental y social del programa se trabajará en:

- a. Procedimientos de gestión a ser aplicados por BANOBRAS para mitigar los potenciales riesgos sociales de proyectos de cogeneración y de transporte, distribución y almacenamiento de gas natural.
- b. Fortalecimiento de la capacidad de BANOBRAS de gestionar los riesgos ambientales y, en general, aplicar los procedimientos o el sistema a desarrollarse.
- c. Definir las características o lineamientos que permitan identificar proyectos de alto riesgo, los requerimientos y el proceso de revisión y eventual no-objeción del Banco.

Los resultados del análisis de la operación serán resumidos en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) que definirá los requerimientos ambientales y sociales del programa.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL COMPLETADO Y PROPUESTO

Estudios	Descripción	Fecha	Referencias o Links
Plan Nacional	Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 Gobierno de la República.	2013	http://pnd.gob.mx/
Programa Nacional	Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018 (PNI)	2014	http://presidencia.gob.mx/pni/
Análisis/Cuestionario	Índice de Desempeño Logístico, Banco Mundial	2014	http://lpsurvey.worldbank.org/international/global
Tablas	Sección II. Calidad de Infraestructura, Informe de Competitividad Global- <i>World Economic Forum</i>	2011-2012	http://www3.weforum.org/docs/GCR2011-12/14.GCR2011-2012DTIIInfrastructure.pdf
Documento de Trabajo	Un balance de la inversión de los fondos de pensiones en infraestructura: la experiencia en Latinoamérica. Informe de BBVA Research	Diciembre 2009	https://www.bbva.com/wp-content/uploads/migrados/WP_0920_tcm346-212972.pdf
Análisis	Perfil de País, México 2010. Banco Mundial- <i>Enterprise Surveys</i> .	2010	http://www.enterprisesurveys.org/~media/F/PDKM/EnterpriseSurveys/Documents/Profiles/English/mexico-2010.pdf

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).