



PANORAMA GENERAL

México: Evaluación del programa de país

Evaluación del apoyo del Grupo del Banco Mundial
a México (2008–17)



IEG
INDEPENDENT
EVALUATION GROUP

WORLD BANK GROUP
World Bank • IFC • MIGA

**WHAT
WORKS**

© 2018 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington, DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

Attribution—Por favor cite este informe como:
World Bank. 2018. *México: Evaluación del programa de país: Evaluación del apoyo del Grupo del Banco Mundial a México (2008–17): Panorama General*. Independent Evaluation Group. Washington, DC: World Bank.

Cover Photo: VictorMartinez / Shutterstock

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

RIGHTS AND PERMISSIONS

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

Any queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

contents

PANORAMA GENERAL

México: Evaluación del programa de país

EVALUACIÓN DEL APOYO DEL
GRUPO DEL BANCO MUNDIAL
A MÉXICO (2008–17)

- 2** Abbreviations
- 3** Agradecimientos
- 4** Panorama general
- 16** Contenido del informe completo

La evaluación completa está disponible en el sitio web de IEG en: <http://ieg.worldbankgroup.org/evaluations/mexico-country-program>.



Careful observation and analysis of program data and the many issues impacting program efficacy reveal what works as well as what could work better. The knowledge gleaned is valuable to all who strive to ensure that World Bank goals are met and surpassed.

abbreviations

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
DPL	Préstamo para Políticas de Desarrollo
EAP	Estrategia de Alianza con el País
IEG	Grupo Independiente de Evaluación
IFC	Corporación Financiera Internacional
MIGA	Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones
RAS	Servicios de asesoría reembolsables
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
ZEE	Zonas Económicas Especiales

All dollar amounts are U.S. dollars unless otherwise indicated.

agradecimientos

Este informe fue preparado por un equipo del Grupo Independiente de Evaluación (IEG, por sus siglas en inglés) liderado por Anjali Kumar y Željko Bogetić (colíderes de equipo) y compuesto por Maria de las Mercedes Vellez y Xiaolun Sun (IEG) y Ana-Maria Arriagada, Anne-Clemence Owen, John Redwood, Juan-Jose Fernandez Ansola, and Pamela Lamoreaux, (consultores). Xiaolun Sun y Juan-Jose Fernandez Ansola se enfocaron en las áreas de productividad y competitividad y de finanzas; Mercedes Vellez y Ana-Maria Arriagada lideraron la revisión de las áreas de desarrollo humano y social; Željko Bogetić lideró el análisis de finanzas públicas y gobernanza; John Redwood y Anne-Clemence Owen revisaron las áreas relacionadas con medio ambiente e infraestructura. Pamela Lamoreaux revisó las carteras de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés) y de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés). En una etapa temprana, el equipo recibió el apoyo de Lodewijk Smets (análisis geoespacial) y de Margarethe Celse l'Hoste y Yumeka Hirano (análisis de cartera y revisión de la literatura). El Apéndice I sobre el análisis geoespacial fue preparado por Mario Negre, Hannes Öhler y Željko Bogetić. Anis Dani asesoró al equipo. Gaby Loibl y Dung Thi Kim Chu fueron responsables de los aspectos administrativos y de gestión del documento.

Varios gerentes, retirados y en ejercicio, y empleados de la unidad de país de México en el Banco Mundial y en la IFC, suministraron información invaluable, apoyo y orientación durante la evaluación. El equipo desea agradecerles y expresar gratitud a la oficina de país del Banco Mundial y

la IFC por su apoyo. El equipo también quisiera agradecer al Departamento de Conocimiento de Temas Globales y al Departamento de Soluciones de Tecnología e Información por su apoyo en la revisión de datos de investigación de México, y a Mario Negre por apoyar el análisis de desarrollo geoespacial. El equipo también se reunió con varios oficiales de gobierno en México, con instituciones involucradas en el análisis socioeconómico y con la sociedad civil y les agradece por sus insumos. El equipo está también agradecido con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por las discusiones con sus empleados, gerentes y directores ejecutivos.

Revisores pares para esta evaluación incluyeron a Alain Ize (El Colegio de Mexico, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y actualmente Columbia University), Ajay Chhibber (exdirector de país del Banco Mundial, director de IEG, asistente del Secretario General de las Naciones Unidas), Ritva Reinikka (consultor de desarrollo internacional y exdirector del Banco Mundial para Sudáfrica) y Amitava Banerjee (consultor internacional senior y exdirector en IEG).

El informe fue preparado bajo la orientación de Pablo Fajnzylber, gerente, bajo la dirección general de Caroline Heider, Director General.

PANORAMA GENERAL

LA RELACIÓN DE MÉXICO con el Grupo del Banco Mundial atravesó una serie de cambios significativos durante el periodo de 10 años que abarca esta evaluación. De ser un cliente seguro que había cancelado más de la mitad de su deuda pendiente con los fondos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), México se convirtió en el prestatario individual más grande del Banco Mundial durante la crisis financiera global, y en la actualidad recibe principalmente servicios de asesoría y asistencia técnica del Banco Mundial, manteniendo un endeudamiento cercano a la décima parte de lo que había alcanzado durante la crisis. Las necesidades de endeudamiento de México han sido cíclicas más que estructurales, lo que ha fortalecido su propia gestión de la deuda. Sin embargo, México sigue siendo un país con limitaciones estructurales para el crecimiento, alta desigualdad y pobreza regional. En línea con los objetivos gemelos del Banco Mundial, dichas áreas han sido un foco importante de la intervención del Banco Mundial en México.

La flexibilidad en los instrumentos de interacción con el Banco, que combinan operaciones de préstamos y servicios de asesoría y asistencia técnica focalizados en los problemas estructurales de la economía mexicana, permitió una ampliación rápida de la cartera (o portafolio) acorde a las necesidades financieras. Los intercambios de conocimiento a través de servicios de asesoría y asistencia técnica ayudaron a convocar a diversas agencias gubernamentales en torno a problemas de desarrollo de índole multidimensional. El conocimiento generado a través de los servicios de asesoría y asistencia técnica a México benefició a otros clientes del Banco Mundial. Las alianzas, que desempeñaron un papel significativo para la asistencia técnica y operaciones de préstamo, podrían prolongarse.

El Grupo del Banco Mundial trabajó en colaboración estrecha con el gobierno para identificar amplias áreas de intervención o pilares para la Estrategia de Alianza con el País (EAP). En la más reciente, las áreas de intervención fueron estratégicamente seleccionadas concentrándose en aquellas donde el Banco Mundial tiene ventajas comparativas. El éxito del programa varió entre los pilares de la estrategia de país. En el pilar de aumento de la productividad hubo logros en regulación empresarial subnacional, innovación, telecomunicaciones y varias inversiones de la Corporación Financiera Internacional (IFC, por sus siglas en inglés), estabilidad financiera y comercio y logística, aunque los resultados en el área de competitividad son aún inciertos. El Banco Mundial contribuyó al lanzamiento de una plataforma innovadora de emisión de bonos catastróficos, llamados MultiCat, para brindar a los gobiernos de los países en desarrollo acceso a un seguro asequible a través de los mercados de capital. El programa de desarrollo humano respondió rápidamente ante la crisis, protegiendo a las personas vulnerables y ayudando al gobierno en su esfuerzo para reducir las carencias sociales a través de las transferencias condicionadas de efectivo y el programa nacional del Seguro Popular. El

trabajo analítico en esta área fue decisivo y reconocido a nivel mundial. Las reformas y la innovación en el área educativa respaldadas por el Banco Mundial tuvieron un impacto positivo en la eficiencia y los resultados en el aprendizaje son prometedores. En el área de finanzas públicas, el apoyo del Banco Mundial a cambios estructurales en los ingresos no petroleros y las finanzas públicas subnacionales y las reformas del sector público han sido fundamentales. La participación del Banco Mundial en las áreas del medio ambiente y la infraestructura — comenzando con el diseño para reducir la emisión de carbono— fue en gran medida exitosa, aunque con algunas dificultades en la gestión del agua y con algunas inversiones de IFC en viviendas asequibles y energías alternativas.

Los principales programas de servicios de asesoría y asistencia técnica han sido influyentes y apreciados por el cliente. Sin embargo, aunque los de naturaleza programática aportaron flexibilidad, corrieron el riesgo de una falta de estructura o de una aceptación limitada por parte del gobierno. Si bien los programas de pago por servicio fueron apreciados constantemente, su disponibilidad para una audiencia más amplia del Grupo del Banco Mundial varió. El programa de servicios de asesoría y asistencia técnica del Banco Mundial en México podría mejorarse con un mayor intercambio y disponibilidad de información, especialmente en lo que respecta a los servicios de asesoría reembolsables (RAS, por sus siglas en inglés) y alianzas más amplias con grupos de expertos locales y la academia.

Las inversiones de IFC en México han tenido resultados altamente variables, con éxitos en la industria básica, puertos, bosques y biodiversidad, pero resultados deficientes en financiamiento de viviendas y viviendas asequibles, gestión del agua y energía renovable. A pesar de los resultados variables, se observa la voluntad de IFC de asumir riesgos y realizar esfuerzos para innovar. Sería beneficioso para IFC protegerse contra la cartelización en México. Sería beneficiosa una colaboración más estrecha entre el BIRF e IFC.

Motivación y enfoque

Esta evaluación analiza la efectividad del desarrollo del programa de país del Grupo del Banco en México entre 2008 y 2017 para informar al próximo Marco de Alianza con el País (MAP) (ejercicio 2019). La Evaluación de la Asistencia al País profundizará el conocimiento sobre lo que ha funcionado y lo que no y dará retroalimentación oportuna para las próximas elecciones operacionales. El reporte no solo informará a la Oficina de País de México del Grupo del Banco Mundial y al gobierno mexicano, sino también a una audiencia más amplia del Grupo del Banco, centrada en los países de ingreso mediano y otros profesionales del desarrollo.

La evaluación examina la relevancia y efectividad del programa del Grupo del Banco en México en sus áreas centrales y como innovación metodológica también examina cuatro áreas principales: (i) la medida en la cual el Grupo del Banco contribuyó a identificar las limitaciones vinculantes para el desarrollo de México y a

promover políticas acertadas; (ii) las contribuciones del Grupo del Banco a los resultados de México en la reducción de la pobreza y la promoción de la prosperidad compartida; (iii) la efectividad del Grupo del Banco en el uso de los servicios de préstamo, de los servicios de asesoría y de asistencia técnica y del poder de convocatoria en la configuración de su rol; y (iv) la medida en la cual el apoyo del Grupo del Banco a las innovaciones de desarrollo de México fue beneficioso para expandir la frontera de conocimiento del Grupo del Banco y para otros países miembros del Grupo del Banco. Los hallazgos de la evaluación reflejan los logros del programa en áreas clave y las respuestas a las cuatro áreas de evaluación.

La evaluación llevó a cabo una revisión sistemática de los documentos relevantes de la cartera complementados con entrevistas estructuradas con una variedad de actores y partes interesadas, incluidos el Banco Mundial y el personal de IFC, empresas financiadas por IFC, contrapartes gubernamentales a nivel federal y subnacional, grupos de expertos y socios de desarrollo. Estos métodos de evaluación tradicionales fueron complementados con una revisión detallada de los productos de asesoría y asistencia técnica, una revisión de la literatura y un análisis geoespacial de las intervenciones del Banco Mundial en México.

El contexto del país

México ha tenido un crecimiento bajo, una reducción de la pobreza moderada y una gran desigualdad en el período de crisis y recuperación, junto con problemas sociales de corrupción, delincuencia y violencia. El crecimiento, del 2.1 por ciento entre 2008 y 2016, fue menos de la mitad del promedio de los países de ingreso mediano del 4.9 por ciento. Aunque la pobreza multidimensional disminuyó, el crecimiento de los ingresos del 40 por ciento de la población más pobre estuvo por debajo de la media. La desigualdad se mantuvo sin cambios.

En este contexto, México ha sido uno de los prestatarios más grandes del BIRF, ubicándose entre el primer y el tercer lugar en términos de su cartera durante más de seis de los últimos diez años. Sin embargo, sus necesidades de endeudamiento han sido cíclicas más que estructurales.

Estrategias del Grupo del Banco Mundial en México

La primera EAP del Grupo del Banco Mundial que abarca esta evaluación (para el ejercicio 2008-2013) se formuló en un contexto de éxito económico, pero se implementó en gran medida durante un período de crisis. Aunque la recuperación económica fue rápida, persistieron los problemas estructurales, con bajos ingresos no petroleros y baja productividad a pesar de mantener una economía abierta orientada a la exportación. En 2013, la nueva administración lanzó reformas amplias en educación, servicios financieros, telecomunicaciones, finanzas públicas

y energía. La pobreza en términos de ingresos se estancó, pese a las mejoras en otras dimensiones sociales. Las disparidades regionales persistieron. Por lo tanto, la segunda EAP revisada del Grupo del Banco (para el ejercicio 2014-2019) se centró en dichas cuestiones estructurales, a través de la meta de los objetivos gemelos del Grupo del Banco Mundial.

La EAP para el ejercicio 2008-2013 se basó en el principio de flexibilidad y respuesta rápida en seis áreas centrales: acelerar el crecimiento, mejorar la competitividad, promover la inclusión social y reducir la pobreza, desarrollar infraestructura y garantizar la seguridad energética, fortalecer las instituciones y asegurar la sostenibilidad ambiental. El Banco Mundial propuso anclar la mayoría de los préstamos en un único y flexible Préstamo para Políticas de Desarrollo (DPL, por sus siglas en inglés) anual, junto con los servicios de asesoría y asistencia técnica. Con el advenimiento de la crisis mundial y a pedido del cliente, el Banco Mundial amplió rápidamente el financiamiento de DPL en apoyo de los programas de cambio climático, fiscal y de transferencia social.

La EAP para el ejercicio 2014-2019, implementado en el período posterior a la crisis y sujeto a un límite de prestatario único severamente restrictivo, incluyó un esfuerzo sistemático de selectividad basado en la demanda del cliente, los objetivos gemelos del Grupo del Banco y su ventaja comparativa. Con base en estos principios, el Banco Mundial se alejó de varias áreas de participación previa a la EAP, incluida la política de gobierno y comercio. A instancias del

gobierno, los retos de corrupción no se incluyeron. Los préstamos se limitaban en gran medida a temas de prosperidad social y el crecimiento verde e inclusivo. Los servicios de asesoría y asistencia técnica estaban cada vez más ancladas en los enfoques programáticos y los RAS. La atención a las cuestiones de género aumentó, reflejando las prioridades del gobierno. El compromiso con clientes subnacionales en estados pobres también creció. .

Las intervenciones del Grupo del Banco en la EAP para el ejercicio 2014-2019 se organizaron en torno a cuatro temas, que forman los pilares centrales de esta evaluación para ambos períodos de EAP (ejercicio 2008-2013 y ejercicio 2014-2017). Las actividades de cada período están organizadas bajo los siguientes pilares: mejoramiento de la productividad (finanzas, comercio, innovación e infraestructura); aumento de la prosperidad social (acceso y calidad mejorados de la educación, participación de mano de obra calificada, mayor igualdad de género, programas mejorados de transferencias condicionadas de efectivo monetarias y un sistema integrado de protección social); fortalecimiento de las finanzas públicas y la eficiencia del gobierno (mejorar el sistema tributario y la focalización del gasto público, fortalecer la participación en las finanzas subnacionales, mejorar la gestión del sector público y la de riesgo); y promoción del crecimiento verde e inclusivo (mejorar la gestión de residuos, el transporte y la vivienda, además de la energía eólica y solar, y la gestión forestal).

Programa operacional del Grupo del Banco Mundial

Durante el ejercicio 2008-2017, el Banco Mundial otorgó 63 préstamos y 174 servicios de asesoría y asistencia técnica en México. Aunque los préstamos predominaron en el primer período, los servicios de asesoría y asistencia técnica prevalecieron en el segundo. Junto con estos, se contabilizaron 122 inversiones de IFC, 13 servicios de asesoramiento y 1 garantía de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés). Muchos servicios de asesoría y asistencia técnica fueron de carácter de pago por servicio (34 en total), y casi la mitad tuvo un enfoque de tipo programático. Además, se publicaron 360 documentos de investigación y análisis sectorial del Banco Mundial con referencia a México.

Estrategias del Grupo del Banco: Relevancia de objetivos y diseño

Reflejando el pensamiento predominante del Banco Mundial, la primera EAP de México solo indicó amplias áreas de intervención, enfatizando la necesidad de ofrecer un apoyo flexible basado en la demanda, de respuesta rápida y con préstamos anclados en un DPL anual único y flexible. A medida que se desarrollaba la crisis mundial, la EAP flexible del Grupo del Banco, junto con el margen de financiamiento creado por el prepago de la deuda de México, permitió una respuesta anti-cíclica apropiada. El apoyo del Banco Mundial encontró oportunidad en la crisis, extendiendo

áreas de intervención de políticas mutuamente acordadas.

Después de la crisis, con una fuerte recuperación del Producto Interno Bruto de más del 4 por ciento anual en 2010-2012, la necesidad de financiamiento del Banco Mundial en México disminuyó aun cuando las limitaciones de la capacidad de crecimiento derivadas del aumento en los préstamos durante la crisis y el límite de único prestatario restringían los nuevos préstamos consolidados del Banco Mundial. Las prioridades del nuevo gobierno cambiaron hacia una ambiciosa agenda de reformas estructurales. La agenda del Banco Mundial para el país —desde los préstamos hasta los servicios de asesoría y asistencia técnica— se movió hábilmente en paralelo para apoyar la agenda de reformas. Se definieron mejor las áreas para IFC y los canales de colaboración entre el Banco Mundial e IFC, con el uso explícito de asociaciones y fondos fiduciarios. El cambio en el uso de instrumentos de préstamo de DPL a préstamos de inversión reflejó no solo las nuevas limitaciones crediticias en el Banco Mundial, sino también el apoyo a México para una mejor gestión de la deuda. Los servicios de asesoría y asistencia técnica, otorgados principalmente a través de enfoques programáticos y RAS, se repositionaron decisivamente en torno a gobiernos subnacionales, muchos en estados más pobres. El otorgamiento de préstamos subnacionales sigue siendo un desafío.

Por lo tanto, las EAP de ambos períodos fueron ampliamente relevantes en términos de sus objetivos y diseño. Las flexibilidades incorporadas del primer período resultaron proféticas.

Logros de las estrategias del Grupo del Banco Mundial

En términos generales, los resultados han sido satisfactorios en muchas áreas, con algunos éxitos sobresalientes, especialmente en el diálogo de políticas, en la reforma tributaria, el gasto público y la legislación fiscal subnacional, así como en prestar apoyo a los principales programas sociales de México (Seguro Popular de salud, transferencias condicionadas de efectivo, intervenciones de cambio climático y promoción del aprendizaje Sur-Sur. Se encontró éxito limitado en determinadas áreas del IFC (por ejemplo, financiamiento de vivienda y vivienda asequible, gestión de aguas residuales y energía renovable) y programas del Banco Mundial (por ejemplo, agua y saneamiento, y capacidad para controlar epidemias). Tal como se acordó con el gobierno, el Banco Mundial no participó directamente en algunas áreas limitantes del desarrollo, como la corrupción, y el crimen y la violencia. Dos pilares, el aumento de la productividad y el crecimiento ecológico, se consideran moderadamente satisfactorios; y los otros dos, el aumento de la prosperidad social, y las finanzas públicas y la gobernanza, se calificaron como satisfactorios.

Aumentar la productividad

En este contexto de bajo crecimiento, reducción moderada de la pobreza y alta desigualdad, México ha logrado importantes avances y resultados de

desarrollo en muchas áreas. En las de productividad y competitividad, México tuvo una baja total de los factores de productividad, pero otros indicadores de competitividad muestran progreso. Por ejemplo, la mejora en la tendencia de los indicadores de Doing Business en México muestran una mejora significativa en la clasificación del país. Los informes subnacionales de Doing Business (desplegados en los 31 estados) identificaron las limitaciones del entorno empresarial y demostraron ser un catalizador para las reformas. Los datos de la Iniciativa Global del Foro Económico Mundial muestran que la clasificación de la innovación está mejorando en México. Excepto por las Sociedades Financieras de Objeto Limitado no bancarias del ramo inmobiliario que tuvieron que ser liquidadas, el sistema financiero de México resistió bien la crisis.

Contribuciones del Grupo del Banco Mundial

Las contribuciones del Banco Mundial al programa del gobierno en competitividad, innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) han sido ampliamente positivas, con el despliegue de la articulación subnacional Banco Mundial-IFC Doing Business para todos los estados. El apoyo al sector de tecnología de la información ha sido muy positivo, ya que ayudó a México a desarrollar la segunda industria tecnológica más grande de América Latina. En el ámbito de las Zonas Económicas Especiales (ZEE), el Banco Mundial tuvo aportes significativos, ayudando a aplicar las mejores prácticas globales para abordar las restricciones regionales

persistentes. Sin embargo, los primeros resultados en cuanto a la innovación no condujeron al despliegue del programa. Del mismo modo, los resultados del apoyo a la agencia nacional de pequeñas y medianas empresas (Pyme) aún no son evidentes. Los resultados del programa del Grupo del Banco en telecomunicaciones fueron dispersos. IFC apoyó la logística comercial con inversiones exitosas en los puertos.

La serie de Programas de Evaluación del Sector Financiero identificó claramente las limitaciones de dicho sector para estabilizar y sanear la regulación financiera. Las mejoras en la supervisión prudencial, la regulación de quiebras y otras áreas se reflejaron en la reforma financiera de 2014. Para ampliar y profundizar el sistema financiero, el Banco Mundial ayudó a consolidar la red de instituciones rurales de ahorro y crédito de México. IFC se involucró exitosamente con muchas instituciones de microfinanzas, aunque menos con instituciones dirigidas a una clientela de Pymes. Sin embargo, no se pudo llevar a cabo el servicio de asesoría y asistencia técnica de tipo de pago por servicio del Grupo del Banco a la agencia de financiamiento de la vivienda y fallaron muchas inversiones de IFC de financiamiento para vivienda. Las contribuciones del Banco Mundial al desarrollo del bono de riesgo catastrófico fueron altamente significativas, mientras que otros instrumentos de los mercados de capital tuvieron un seguimiento limitado a pesar de un buen análisis. La absorción de la infraestructura financiera y los análisis de protección financiera del consumidor han sido mixtos.

Los resultados generales para este pilar son moderadamente satisfactorios.

Aumentar la prosperidad social

En desarrollo humano, México ha logrado un progreso notable en el aumento de la cobertura de seguro de salud para los pobres y los trabajadores informales. El número de beneficiarios del Seguro Popular se expandió considerablemente, de 27.2 millones en 2008 a 53.3 millones en 2017. El Programa Oportunidades (actualmente Programa Prospera) beneficia a un porcentaje mucho mayor de la población pobre en los municipios indígenas que en los no indígenas. El acceso a la educación también continuó mejorando, incluso en la primera infancia, pero la calidad y los resultados del aprendizaje siguen siendo un desafío importante. A pesar de estos logros, la desigualdad de ingresos en México sigue siendo muy alta; la pobreza es especialmente alta en los estados del sur y entre la población indígena, y la movilidad social es baja. México es uno de los pocos países de América Latina que no cuenta con un sistema de protección social automático, como el seguro de desempleo, lo que hace que los hogares sean más vulnerables a las crisis de la demanda.

Contribuciones del Grupo del Banco Mundial

Los indicadores de desarrollo social de México mejoraron, y el programa de desarrollo humano del Banco Mundial tuvo resultados positivos. El apoyo del Banco Mundial durante la crisis global se centró en dos iniciativas

gubernamentales bien establecidas y bien dirigidas (Seguro Popular y Oportunidades), lo que ayudó al gobierno a resolver sus limitaciones fiscales vinculantes al proporcionar espacio fiscal adicional para sostener y expandir estos programas. La asistencia técnica del Banco Mundial en materia de salud ha sido bien recibida y valorada, aunque no se solicitó apoyo financiero en el segundo período de la EAP. Por otro lado, la participación accionaria de IFC en Sala Uno y sus tres préstamos para hospitales beneficiaron a las personas de áreas rurales y de bajos ingresos.

En cuanto a la educación, el Banco Mundial apoyó reformas para mejorar el acceso, la equidad y la calidad de los servicios de educación para los pobres, y los resultados del aprendizaje. Los resultados concretos en el aprendizaje son aún limitados pero prometedores. Se han logrado buenos resultados para mejorar el acceso de las poblaciones desfavorecidas y mejorar la eficiencia interna del sistema educativo. La evaluación del impacto de los modelos de gestión basados en la escuela ha proporcionado insumos importantes para la mejora del programa. El apoyo del Banco Mundial para el fortalecimiento del Programa Oportunidades/Prospera y el sistema de protección social promovieron la resiliencia, la equidad y la oportunidad. Las contribuciones a la generación de conocimiento en los sectores de desarrollo humano fueron de una calidad notablemente alta.

Los resultados generales para este pilar son satisfactorios.

Fortalecimiento de las finanzas públicas

En finanzas públicas y gobernabilidad, México ha manejado bien la crisis con una gestión fiscal anticíclica, una administración de la deuda hábil y la movilización del financiamiento externo directo y contingente. Ha aumentado significativamente los ingresos no petroleros, que ha sido un antiguo problema estructural, eliminó los subsidios regresivos al combustible e introdujo el presupuesto basado en resultados. Los nuevos marcos jurídicos de responsabilidad fiscal respaldaron una mejor gestión de la deuda y la estabilidad a nivel subnacional. Sin embargo, los marcos regulatorios para las inversiones públicas necesitan mejoras y, dadas las altas desigualdades, se necesita un mayor enfoque de la política fiscal en la equidad.

Contribuciones del Grupo del Banco Mundial

Los resultados del programa del Grupo del Banco sobre las finanzas públicas han sido fuertes, aun cuando las contribuciones a la gobernabilidad fueron modestas. En términos de contribuir a las necesidades anticíclicas de gestión fiscal de México, el país soportó bien la crisis global en parte gracias a la rápida respuesta y la política de financiamiento del Banco Mundial, que también ayudó a movilizar otro financiamiento para la creación de espacio fiscal. El compromiso con la crisis fortaleció la confianza con el gobierno y estableció el escenario para compromisos posteriores más amplios sobre la reforma tributaria y el gasto público.

El Banco Mundial también apoyó directamente las reformas estructurales de mediano plazo de México en materia de finanzas públicas, en particular, el aumento de los ingresos no petroleros, la eliminación de los subsidios al combustible y el fortalecimiento de la gestión del gasto público. También contribuyó a la gestión macro-fiscal y de la deuda a niveles subnacionales, incluida la legislación de responsabilidad fiscal. El diseño y los resultados de la reforma tributaria mexicana han servido para informar iniciativas en otros lugares, especialmente en China.

La participación del Banco Mundial ha sido especialmente significativa a nivel subnacional, como afirman los funcionarios estatales. Sin embargo, la efectividad del Banco Mundial está limitada por la incertidumbre política y la alta rotación del personal local.

En general, los resultados para este pilar son satisfactorios.

Promover el crecimiento verde e inclusivo

En el área de crecimiento verde, México ha sido un líder entre los países en desarrollo que abordan el cambio climático, mostrando voluntad y determinación para desacoplar las emisiones de carbono y el crecimiento económico. Las emisiones de carbono por habitante disminuyeron de 4.12 toneladas en 2008 a 3.87 toneladas en 2014. El gobierno tiene como objetivo reducir sus emisiones un 22 por ciento por debajo del nivel del 2000 para el 2030 y un 50 por ciento para el año 2050, incluso mediante el uso de los precios del carbono. El Congreso

mexicano aprobó un impuesto sobre el carbono derivado del uso de combustibles fósiles, cobrando \$3.50 USD por tonelada de emisiones, con lo cual se espera reducir las emisiones de efecto invernadero en 1.6 millones de toneladas y generar \$1000 USD millones en ingresos. La participación de la electricidad producida a partir de fuentes renovables aumentó del 3 por ciento en 2008 al 5.1 por ciento en 2016. El acceso a fuentes de agua mejoradas y el porcentaje de la población con acceso al agua ha seguido aumentando, pero la situación en algunas áreas, incluida la capital, requiere una atención concertada de las políticas públicas y esfuerzos renovados.

Contribuciones del Grupo del Banco Mundial

El Banco Mundial encontró una oportunidad en la crisis, utilizando los DPL para avanzar en las reformas políticas e institucionales para el cambio climático y el desarrollo bajo en carbono. Durante el período examinado, las operaciones en el sector energético (energías renovables y eficiencia), silvicultura, biodiversidad y sectores de transporte (urbano) han tenido resultados en su mayoría positivos o se están implementando con éxito, gracias al compromiso del prestatario, apalancados por los recursos del fondo fiduciario y respaldados por trabajo analítico de alta calidad.

Hubo áreas de peor desempeño y resultados más moderados (suministro de agua y saneamiento, apoyo a la agencia meteorológica nacional) y otras decepciones (falta de avance del agua subnacional y gestión de residuos) o retrasos en los desembolsos, algunos

de los cuales se deben a dificultades frecuentes con los intermediarios financieros estatales. Los resultados de IFC fueron mixtos y, en general, considerados moderadamente insatisfactorios. Si bien IFC logró resultados e impactos positivos en sus proyectos de silvicultura y cambio climático, el desempeño de varios proyectos en desarrollo urbano verde, energía renovable y eficiencia hídrica fue altamente insatisfactorio.

Los resultados generales de este pilar son moderadamente satisfactorios.

Contribuciones globales

Aunque México tiene un alto nivel de conciencia de sus limitaciones vinculantes de desarrollo en muchas áreas, el Banco Mundial dio un paso más allá, enfocando sus servicios de asesoría y asistencia técnica en ayudar a México a evaluar opciones de políticas para abordar sus restricciones sectoriales, con sus ventajas y desventajas. Esto fue evidente en el trabajo del Banco Mundial sobre reformas tributarias para la movilización de ingresos, ingresos no petroleros, eliminación de subsidios energéticos, gestión de deuda subnacional, ZEZ, desarrollo de TIC, desarrollo de un plan de crecimiento de baja emisión de carbono, entre otros. Sin embargo, las restricciones vinculadas al crecimiento en general y a los problemas de gobernabilidad continúan siendo el centro de los debates de las políticas nacionales en curso sin un consenso claro, y el Banco Mundial parece haber proporcionado solo ideas e intervenciones parciales. Sin embargo, a nivel sectorial, el trabajo analítico

del Banco Mundial han sido de gran calidad, centrándose en cuestiones clave e influyentes.

Reducir la pobreza; compartir crecimiento

Muchos de los elementos de la agenda del Grupo del Banco para aumentar la productividad se focalizaron en los estados pobres y regiones fronterizas. La agenda de las ZEZ se dirigió específicamente a tales regiones. El apoyo de Doing Business de IFC ayudó específicamente al estado de Guerrero y está en marcha una nueva implementación en Oaxaca. Es probable, además, que las inversiones de IFC para industrias competitivas, que incluyeron Etileno, una planta petroquímica en el estado de Veracruz, y el despliegue de la red de telecomunicaciones Red Compartida, benefician particularmente a las regiones remotas y desatendidas. El Banco Mundial ayudó a expandir los servicios financieros seguros hacia áreas remotas. Los aportes para la evaluación de impacto de Mujeres en Movimiento proporcionan información crítica sobre la efectividad de un programa considerable de apoyo para emprendedoras.

La asistencia del Banco Mundial en desarrollo humano apoyó en gran medida a los programas nacionales bien establecidos sin un enfoque en estados particulares, pero siempre apuntó a las intervenciones para llegar a los más vulnerables. Casi todas las personas en los deciles más bajos sin sistemas contributivos de seguridad social estaban afiliadas al Seguro Popular. El Banco Mundial ayudó a aumentar el acceso a la educación básica y a los estudiantes

en áreas marginadas, y la asistencia en educación secundaria superior ayudó a mejorar las tasas de retención del 40 por ciento más pobre. En protección social, el apoyo del Banco Mundial al programa de transferencias monetarias condicionadas Oportunidades/Prospera ayudó a impulsar la formación de capital humano. Aunque la asistencia del Banco Mundial no tenía un enfoque específico de género, hubo excepciones.

Las contribuciones del Banco Mundial a los objetivos gemelos en finanzas públicas han sido en gran medida indirectas, a través de la promoción de la estabilidad macroeconómica, el aumento de los ingresos del gobierno y el fortalecimiento de las políticas fiscales y de gasto público. En las regiones rezagadas, el Banco Mundial estuvo presente en algunos de los estados más pobres, aunque apuntar a éstos no era un objetivo del programa del Banco Mundial per se. Los primeros resultados de un análisis geoespacial de las intervenciones del Banco Mundial en todos los estados sugieren que ha estado presente en entidades y regiones donde vive el 40 por ciento de nivel más bajo, especialmente cuando se consideran amplias actividades de análisis y servicios de asesoría a nivel subnacional.

Muchas operaciones del Banco Mundial en el pilar crecimiento verde, como la gestión forestal comunitaria, la gestión costera o la gestión del agua, apoyaron naturalmente a las regiones pobres. Los parques eólicos del Banco Mundial en el sur beneficiaron a las comunidades rurales pobres y a los pueblos indígenas. Además, la prevención del riesgo de

desastres y los mecanismos de seguro agrícola asociados con el aumento de los fenómenos meteorológicos extremos, especialmente el programa MultiCat, beneficiaron a los pobres y a las regiones vulnerables. Algunos préstamos específicos para estados (Modernización del Agua y Saneamiento de Oaxaca, Forestal Comunitaria y Cambio Climático) se centraron significativamente en los más pobres, especialmente Guerrero y Oaxaca. Otras intervenciones fueron en todo el país o aparentemente centradas en las regiones más favorecidas, como el apoyo al corredor de transporte Insurgentes en la Ciudad de México, el aún más grande Programa Nacional de Transformación del Transporte Urbano y el manejo de los recursos hídricos en el Valle de México, pero se espera que los segmentos más pobres se beneficien de forma no proporcionada.

Sinergias entre los préstamos, la asistencia técnica y el poder de convocatoria

El apoyo del Banco Mundial se desplazó progresivamente desde el otorgamiento de préstamos hacia los servicios de asesoría y asistencia técnica. El acceso del Banco Mundial a la frontera de conocimiento derivado de su apoyo a una multiplicidad de países ha sido clave para su éxito con el gobierno mexicano. En general, los productos derivados de la asistencia técnica fueron de alta calidad y contribuyeron sustancialmente a los programas gubernamentales. En el sector de la educación, la asistencia del Banco Mundial a la evaluación de programas ha ayudado a tomar la decisión de avanzar o no hacerlo con respecto a programas específicos. En finanzas

públicas, el Banco Mundial ayudó a aumentar los ingresos no petroleros, fortalecer las bases tributarias, mejorar la recaudación de ingresos y ayudar a la gestión de la deuda subnacional. La asistencia técnica dio sustento a los proyectos de préstamos de manera significativa, especialmente en el primer período de la EAP, donde permitió una respuesta rápida durante la crisis. Los análisis económico-sectoriales del Banco Mundial respaldaron nuevas políticas de desarrollo y operaciones de préstamos de inversión, por ejemplo, el estudio de desarrollo bajo en carbono, el suministro de agua y saneamiento en Oaxaca y la asistencia técnica en la Cuenca del Río Cutzamala.

El enfoque programático de los servicios de asesoría y asistencia técnica mantuvo una alta flexibilidad lo cual permitió una respuesta rápida. Sin embargo, esta flexibilidad se contrapuso en ocasiones a una visión más estratégica, como en el caso de los sectores de salud y financiero, donde quizás la ausencia de una contrapartida financiera del prestatario, a diferencia de lo que sucede en los proyectos de préstamos, fue lo que tal vez provocó que algunos servicios no se utilizaran más tarde. Los RAS eran en su mayoría, aunque no invariablemente, muy apreciados por su contenido técnico; y no parecen impedir que el Banco Mundial tenga un lugar importante en la mesa política. Sin embargo, en algunos casos, los RAS no se compartieron ni siquiera entre el personal del Banco Mundial, lo que limita su contribución al conocimiento general del Banco Mundial.

Desarrollar una base de cimiento

La evidencia cualitativa basada en entrevistas que mantuvo el Grupo de Evaluación Independiente (IEG) como aquella que surge del análisis del alcance de las publicaciones del Banco Mundial sobre México, sugieren que el trabajo del Banco Mundial en México ha tenido externalidades considerables no solo para los otros clientes del Banco Mundial sino también más allá del Grupo del Banco. Aunque la mayoría de los documentos del Banco Mundial se descargan en los Estados Unidos, un tercio se descarga en otros países; principalmente por audiencias ajenas al Banco Mundial. Y a través de sus intercambios de aprendizaje Sur-Sur, México es una fuente importante de conocimiento, especialmente en la región de América Latina y el Caribe. Los sistemas para rastrear la difusión del conocimiento son mosaicos fragmentados, incluso a nivel de todo el Banco Mundial, y los datos de costos son particularmente inadecuados.

El Banco Mundial ha colaborado intensamente con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, en Oportunidades/ Prospera. Otras áreas, como el análisis del mercado laboral, han sido en gran medida lideradas por el BID. El financiamiento en fideicomisos se utilizó ampliamente, como en el área verde de crecimiento. Sin embargo, el programa de México podría mejorar al ampliar el compromiso y la asociación con los principales centros de investigación, académicos y la sociedad civil de México. Estos tienen el potencial de aprovechar el conocimiento del Banco Mundial para una mayor disseminación y divulgación y, por lo tanto, aumentar el

impacto.

Evaluación general

Con respecto a las cuatro áreas de evaluación principales, el Grupo del Banco, especialmente el Banco Mundial, ha contribuido a identificar las limitaciones de desarrollo vinculadas a cada pilar de la estrategia de país a través de notas de política y un amplio trabajo analítico, pero los debates acerca de las restricciones vinculantes generales para el desarrollo podrían haber estado más presentes en la política nacional. El Grupo del Banco contribuyó a la reducción de la pobreza, la prosperidad compartida y el crecimiento inclusivo, a través de sus intervenciones en los estados pobres y el apoyo a programas sociales nacionales bien establecidos dirigidos a los más vulnerables. Un análisis geoespacial preliminar de las intervenciones del Grupo del Banco en México indica un alto grado de congruencia entre la ubicación de las intervenciones y el 40 por ciento más pobre, especialmente cuando se consideran los servicios de asesoría y asistencia técnica. La combinación de préstamos, servicios de asesoría y asistencia técnica, y el poder de convocatoria, ha cambiado progresivamente hacia un fuerte enfoque en la prestación de servicios de asesoramiento, lo que refleja la fuerte demanda del gobierno de acceder conocimiento de avanzada, aunque los Servicios de Asesoría de IFC disminuyeron en el segundo período. Para el Banco Mundial, esto ha sido clave para su vinculación con el gobierno, como lo demuestran

muchos servicios de asesoría de pago por servicio. Los productos derivados de la asistencia técnica fueron de alta calidad y contribuyeron sustancialmente a informar operaciones de préstamo y programas gubernamentales. El Banco Mundial también ha ejercido una fuerte rol de convocatoria, incluido, a modo de ejemplo, la colaboración con los socios externos (por ejemplo, el BID) en apoyo del programa Oportunidades. Finalmente, al desarrollar una base de conocimiento para otros países miembros del Grupo del Banco, el trabajo del Banco Mundial en México ha tenido externalidades no solo para otros clientes del Banco Mundial, sino también más allá del Grupo del Banco.

La evaluación general del programa del Grupo del Banco en México se basa tanto en las calificaciones de los pilares de la estrategia de país como en la evidencia sobre el desempeño del programa de acuerdo a las cuatro áreas de evaluación principales. Aunque las calificaciones ubican al programa entre moderadamente satisfactorio y satisfactorio (teniendo en cuenta tanto al International Bank for Reconstruction and Development y a International Finance Corporation (IFC)), los resultados de las preguntas inclinan la evaluación final hacia satisfactoria. Esto se basa en las contribuciones relativamente fuertes del Grupo del Banco para identificar limitaciones vinculantes de desarrollo, orientar el programa hacia la reducción de la pobreza y la mejora de la prosperidad compartida, y las contribuciones a la base de conocimientos del Grupo del Banco de manera que también pueden informar sus contribuciones a otros clientes. Por lo tanto, se considera

satisfactorio el resultado general del apoyo del Grupo del Banco a México durante el período de revisión.

Lecciones para México y otros países de ingresos medios

De la evaluación surgen mensajes globales, muchos de los cuales también son relevantes para otros clientes del Banco Mundial, especialmente, otros países de ingreso mediano y medioalto.

Brindar opciones de política y poder de convocatoria

El Grupo del Banco debería seguir participando en el diálogo nacional de políticas, ayudando al gobierno a identificar y abordar las limitaciones vinculantes para el crecimiento, la reducción de la pobreza y la prosperidad compartida, mediante su trabajo analítico y su poder de convocatoria y de acuerdo con los objetivos gemelos del Banco Mundial. Con base en las conclusiones actuales, las nuevas estrategias de país del Grupo del Banco con México y otros países de ingreso mediano y medio alto podrían ser conscientes del potencial de dicha participación para contribuir a innovaciones en el desarrollo, identificando los beneficios de la innovación y las lecciones de compromisos menos exitosos.

Equilibrar una estrategia detallada con flexibilidad

La flexibilidad en el compromiso del Banco Mundial fue fundamental para una rápida priorización y ampliación de escala en un entorno cambiante en México. Esto será importante en la participación del Banco Mundial

en todos los países de mediano ingreso, ya que sus necesidades de financiamiento tradicionales disminuyen y el Banco Mundial asume el papel de prestamista excepcional en momentos críticos, además de enfocarse en áreas específicas alineadas con los objetivos gemelos del Banco Mundial en préstamos núcleo. El Grupo del Banco puede utilizar préstamos excepcionales para catalizar el progreso en áreas acordadas de prioridad común. El cambio hábil del Banco Mundial de préstamos de crisis de gran volumen a una estrategia basada en el conocimiento y la flexibilidad incorporada en sus estrategias de país que lo permitieron, podría dar lecciones a otros países de mediano ingreso en transición similares.

Profundizar el compromiso subnacional en las regiones rezagadas

Aunque el Banco Mundial sigue acompañando la reforma a nivel federal, sus mayores contribuciones en México y otros países de mediano ingreso surgirán a nivel subnacional, debido a las diferencias generalizadas en las necesidades regionales y los niveles de desarrollo humano y las grandes necesidades de desarrollo en las regiones rezagadas. Incluso si México se acerca el nivel de ingreso alto y acelera el crecimiento, un mayor énfasis en el nivel subnacional en las regiones rezagadas encajaría bien con las grandes disparidades regionales y la alta pobreza en algunos estados, así como con la estrategia de objetivos gemelos del Banco Mundial, aunque existen muchos desafíos todavía que requerirán enfoques universales en lugar de enfocados (el área de

desarrollo humano es un ejemplo). Sin embargo, las dificultades enfrentadas en la implementación de compromisos de préstamos subnacionales pueden ser un desafío importante, compuesto en el caso de México por sus restricciones institucionales en préstamos externos, deuda subnacional y arreglos fiscales complejos de los estados centrales. En la actualidad el Grupo del Banco se ha involucrado exitosamente a nivel subnacional a través del trabajo de asesoramiento, aunque los préstamos subnacionales a veces se han visto obstaculizados. Sería valioso para el Banco Mundial adoptar un enfoque estratégico explícito para los compromisos subnacionales, aprovechando múltiples instrumentos. Al respecto, se debe acreditar a IFC un fuerte enfoque en el estado fronterizo, que podría profundizarse con una estrecha colaboración con el BIRF y MIGA.

Fortalecimiento del conocimiento y las alianzas

México demuestra claramente la importancia del trabajo analítico de calidad en los países de ingreso mediano con necesidades complejas de orientación técnica altamente especializada, y el papel del Grupo del Banco como convocante de dicho conocimiento tanto dentro como fuera de México. Es fundamental mantener las habilidades analíticas mientras se permiten la experimentación, la innovación y el desarrollo de herramientas para rastrear el alcance y los resultados. Si bien algunos de los compromisos más efectivos fueron el conocimiento, el poder de convocatoria y la promoción del aprendizaje Sur-Sur, actualmente el Banco Mundial no está

suficientemente equipado para evaluar o rastrear sistemáticamente el alcance.

En forma similar, está la necesidad de contar con herramientas de monitoreo y evaluación fortalecidas para las actividades relacionadas con los servicios de asesoramiento y asistencia técnica. Aunque dichos servicios programáticos tienen la capacidad de responder rápidamente a las solicitudes del gobierno, mantener la selectividad estratégica, incluso en aquellos de tipo de pago por servicio, es fundamental. En el mismo sentido, el Banco Mundial debería tratar de garantizar la disponibilidad de sus productos RAS al menos para el personal del Banco Mundial, construir su propia base de conocimiento global y superar el rol del servicio de consultoría privada. Es importante contar con una masa crítica de conocimiento estratégico financiado con fondos del Banco para que el organismo informe la política y su programa, especialmente en circunstancias imprevistas.

Los fondos fiduciarios y las asociaciones con otros socios de desarrollo han impulsado significativamente la agenda de conocimiento del Banco Mundial. Al mismo tiempo, hay margen para que el Banco Mundial incremente sus interacciones con socios locales y grupos de expertos para aprovechar su influencia interna.

Maximizar el financiamiento privado efectivo

La aglomeración de más financiamiento privado para lograr un mayor impacto total en el desarrollo, especialmente en las regiones más pobres, es un desafío que el Banco Mundial, IFC y MIGA

deberían asumir de manera explícita y en conjunto. La participación de IFC en la construcción y el financiamiento de viviendas mostró que una mayor conciencia de la política del gobierno podría orientar mejor las inversiones de IFC. La elección de las áreas de intervención de IFC fue sólida, sin embargo, la del diseño de la intervención podría fortalecerse, la supervisión continua podría mejorarse, y la concentración del riesgo podría ser limitada, para aumentar la probabilidad de éxito. A pesar de que su enfoque en los estados fronterizos es encomiable, el impacto de IFC podría incrementarse con otras asociaciones privadas estratégicas, como lo han demostrado sus exitosas sindicaciones. IFC también podría tratar de simplificar los requisitos de préstamos en términos de estructura de tarifas, de seguro, de seguridad y de directrices medioambientales y sociales; también podría tener como objetivo educar a más clientes en su certificación Green Edge Tool.

Recomendaciones

Esta evaluación ha identificado ciertas áreas en las que hay margen para mejorar las contribuciones del Grupo del Banco para abordar los desafíos de desarrollo de México. En primer lugar, aunque el Banco Mundial ha estado en general a la vanguardia del debate sobre políticas en áreas clave de compromiso, su presencia en el nivel de debate de política nacional podría haber sido mayor. Dada la falta de un consenso claro sobre las limitaciones vinculantes para el desarrollo en México, el Banco Mundial quizás podría haber participado más activamente en

ese debate nacional y haberlo utilizado para aprovechar su programa y su contribución general. Las consultas realizadas indican que el Grupo del Banco es un socio ampliamente respetado y de confianza, y que existe una demanda de participación del Grupo del Banco en los debates sobre políticas nacionales no solo por el gobierno, sino también por otros interesados.

En segundo lugar, la crisis mundial cambió el contexto del compromiso y el Banco Mundial respondió en forma rápida y flexible a las necesidades del cliente. Aunque IFC en sí sufrió pérdidas en México debido a la crisis, pudo encontrar oportunidades para nuevos apoyos. La respuesta del Grupo del Banco fue, en líneas generales, rápida y apropiada. La planificación para tales escenarios imprevistos en el futuro quizás sea necesaria.

En tercer lugar, el programa del Grupo del Banco se ha dirigido cada vez más a los gobiernos subnacionales, donde los desafíos de desarrollo son mayores. Parece importante profundizar y ampliar esos compromisos en función de la experiencia y los resultados logrados hasta el momento.

En cuarto lugar, aunque los RAS extensos son generalmente de alta calidad y apreciados por el cliente, se podría mejorar la coherencia estratégica y el aprovechamiento de ese conocimiento dentro del Banco Mundial.

Y quinto, dadas las limitaciones existentes para el volumen de financiamiento que el Banco Mundial puede proporcionar a México, el Grupo del Banco debe buscar activamente

sinergias entre sus instituciones y aprovechar las intervenciones para atraer otras fuentes de financiamiento privado y oficial para lograr un mayor impacto en el desarrollo.

Estos hallazgos conducen a las siguientes recomendaciones para el programa del Grupo del Banco en México, ya que involucra al nuevo gobierno que tomará posesión en diciembre de 2018.

Recomendación 1. Asegurar la presencia del Grupo del Banco en el diálogo nacional de políticas, especialmente en áreas que representan limitaciones vinculantes para el desarrollo de México, mediante la construcción explícita de dichas áreas en el programa de compromiso del Grupo del Banco basado en análisis previos.

Recomendación 2. Incorporar flexibilidad mediante la adopción explícita de escenarios de EAP para tiempos excepcionales, adaptándose a las circunstancias del país, mientras se priorizan los objetivos gemelos de desarrollo del Banco Mundial.

Recomendación 3. Fortalecer los compromisos subnacionales en regiones rezagadas con altas incidencias de pobreza, desigualdad e inclusión social restringida y aumentar la atención a los grupos de género e indígenas.

Recomendación 4. Fortalecer la gestión y efectividad del conocimiento asegurando (i) la coherencia estratégica de los enfoques programáticos; (ii) el intercambio de los resultados del RAS con el personal del Banco Mundial y, potencialmente, con un público más

amplio; y (iii) desarrollar un enfoque sistemático para rastrear los productos de los servicios de asesoría y asistencia técnica, su alcance, costos y fuentes de financiamiento.

Recomendación 5. Desarrollar un programa de participación que maximice el financiamiento privado efectivo para el desarrollo, aprovechando las sinergias del Grupo del Banco y la aglomeración de otras fuentes privadas de financiamiento a través de áreas programáticas complementarias más explícitas entre el BIRF e IFC, y más esfuerzos de IFC para atraer fondos privados.

Contenido del informe completo

Abbreviations

Acknowledgments

Overview

1. Purpose and Context

The Country Context
The World Bank Group Strategy in Mexico (FY08–17)
The World Bank's Operational Program
Evaluation Scope and Methods

2. Raising Productivity

World Bank Group Objectives and Results for Raising Productivity
Overall Assessment

3. Increasing Social Prosperity

World Bank Group Objectives and Results for Increasing Social Prosperity
Overall Assessment

4. Strengthening Public Finance and Governance

World Bank Group Objectives and Results for Public Finance and Governance
Overall Assessment

5. Promoting Green and Inclusive Growth

World Bank Group Objectives and Results for Green and Inclusive Growth
Overall Assessment

6. Conclusions, Lessons, and Recommendations

World Bank Group Achievements in Mexico
Overarching Contributions
Overall Assessment
Lessons for Mexico and Other MICs
Recommendations

Bibliography

BOX

Box 2.1 | World Bank Support to Ensure Financial Stability

FIGURES

Figure 2.1 | Gross Domestic Product Growth and Productivity Trends in Mexico, 2008–15

Figure 2.2 | Mexico's Doing Business Rankings, 2008–17

Figure 3.1 | Evolution of Seguro Popular Coverage

Figure 3.2 | Evolution of Programa Escuelas de Calidad

Figure 3.3 | Programa Escuelas de Calidad Coverage of Indigenous and Marginalized Populations

Figure 4.1 | Tax Revenue Comparisons and Mexico's Oil and Non-Oil Revenue

Figure 5.1 | Carbon Emissions, Water and Sanitation, and Renewable Energy 2008–14

TABLES

Table 1.1 | World Bank Portfolio by Pillar and Country Program Evaluation Period, FY08–17

Table 2.1 | Summary Results: Raising Productivity and Increasing Competitiveness

Table 2.2 | Summary Results: Raising Productivity through Financial Broadening and Deepening

Table 3.1 | Results in Health

Table 3.2 | Prospera Coverage and Budget, 2009–15

Table 3.3 | Results in Social Protection

Table 3.4 | Average Test Scores for PEC and Non-PEC Schools, and by the Number of Years in the PEC Program

Table 3.5 | Evolution of Education Outcomes

Table 3.6 | Results for Education

Table 3.7 | Summary of Increasing Social Prosperity Ratings

Table 4.1 | Selected Revenue and Other Fiscal Indicators (percent GDP)

Table 4.2 | Public Sector Performance in Oaxaca and Mexico

Table 4.3 | Results in Strengthening Public Finance and Governance

Table 5.1 | Results in Green Growth Objective 1

Table 5.2 | Results in Green Growth Objective 2

Table 5.3 | Results in Green Growth Objective 3

APPENDIXES

Appendix A. World Bank Group Program Outcome Ratings

Appendix B. |Country Program Evaluation Methodology

Appendix C. Overarching Evaluation Questions by Pillar

Appendix D. World Bank Group Loans and Investments in Mexico

Appendix E. World Bank Group Loans and Investments, FY08–17

Appendix F. World Bank Group Advisory Services and Analytics, FY08–17

Appendix G. World Bank Group Advisory Services and Analytics in Mexico

Appendix H. Mexico's Contributions Toward Knowledge for Other Clients

Appendix I. Geospatial Analysis of World Bank Development Assistance in Mexico

Appendix J. Statistical Supplement

Appendix K. List of Persons Met

Appendix L. Comments from the Government



IEG
INDEPENDENT
EVALUATION GROUP

WORLD BANK GROUP
World Bank • IFC • MIGA

The World Bank
1818 H Street NW
Washington, DC 20433

