Documento del Banco Interamericano De Desarrollo

**Panamá**

Programa Global de Crédito para la Defensa del Tejido Productivo y el Empleo

**(PN-L1164)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Christian Schneider Talavera (IFD/CMF) Jefe de Equipo; Daniel Fonseca (IFD/CMF) Jefe de Equipo Alterno; Pau Puig, Sebastián Vargas, María Carmen Fernández, Isabelle Braly-Cartillier, Claudia Márquez y Cynthia Martínez (IFD/CMF); Ana de Obaldia, Carlos Garcimartin y Anabelle Wever (CID/CPN); Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (VPC/FMP); Jan Petter Eskildsen (INO/FLIO); Shirley Cañete (INE/TSP); Marion Le Pommellec y Olga Gómez (CSD/RND); Margarita Libby (INT/TIN); y Esteban de Dobrzynski (LEG/SGO).

CONTENIDO

I. Introducción 2

II. Monitoreo 5

1. Indicadores 5

2. Recolección de Información e Instrumentos 11

3. Presentación de Informes 12

4. Coordinación del Monitoreo, Plan de Trabajo y Presupuesto 12

III. Evaluación 13

1. Introducción
   1. **Antecedentes de la intervención.** El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como una pandemia a la enfermedad COVID-19, causada por el virus que afecta las vías respiratorias, novel-Coronavirus o nCoV2019. A la fecha de 28 de abril de 2020, según la OMS se registran más de 2,9 millones de casos confirmados en 213 países, que han resultado en más de 202 mil muertes. En América Latina y el Caribe (ALC) se han reportado cerca de 181 mil casos confirmados de COVID-19, en todos los países de la región, y más de 9 mil fallecidos, mientras que en Panamá se reportan más de 5 mil casos con 165 fallecidos[[1]](#footnote-2). Además, según la OMS, el país se encuentra en el nivel 3 de 5 en cuanto a su nivel de preparación y capacidad para manejar eventos de salud pública[[2]](#footnote-3). Se espera que el número de casos, el número de muertes y el número de países afectados siga aumentando.
   2. **Limitaciones actuales de acceso a financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME) en** **Panamá**[[3]](#footnote-4)**.** Se estima que hay aproximadamente 200 mil MIPYME[[4]](#footnote-5) en Panamá, las cuales representan 96,3% del total de empresas y 49% del empleo formal en el país. En promedio la microempresa en Panamá emplea a 3 personas, la pequeña a 11 y la mediana a 26. En términos de ingresos, las MIPYME formales en su conjunto son responsables de la generación de US$6.500 millones al 2016, de los cuáles las pequeñas empresas aportan el 41,6% del total de ingresos; las medianas empresas, el 40,9%; y las microempresas, el 17,5%[[5]](#footnote-6).
   3. A diferencia de otros países de ALC, Panamá tiene un mercado financiero relativamente bien desarrollado[[6]](#footnote-7), clasificado por el Foro Económico Mundial en las posiciones 33 y 44 de 141 países observados en crédito al sector privado sobre PIB y financiamiento de Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), respectivamente ([1] de [EEO#3](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-112611452-8)). No obstante, persiste una diferenciación en el acceso de las empresas grandes, que reciben financiamiento de tamaño y en condiciones más apropiadas que las MIPYME. Según el análisis realizado por la Corporación Financiera Internacional del Grupo Banco Mundial (IFC, por las siglas en inglés) en 2017, la brecha de financiamiento en Panamá para el sector MIPYME era de US$21 mil millones (solamente se financian US$6 mil millones de los 27 mil millones que se demandan) equivaliendo esta brecha al 41% del PIB[[7]](#footnote-8) y representando únicamente el 26% de la cartera del sistema. Según la misma fuente, el país se encuentra entre los cuatro países de la región con mayores restricciones al crédito para MIPYME. Las MIPYME panameñas enfrentan mayores obstáculos en términos de provisión de garantías que en promedio las MIPYME de la región. Históricamente las asimetrías de información, así como los costos transaccionales y la alta percepción de riesgo de este segmento han sido los limitantes en cuanto al acceso a financiamiento se refiere.
   4. La disparidad en el financiamiento a las MIPYME se fundamenta debido a: (i) la falta de capacidad que tienen dichas empresas para proveer información de crédito en la sustancia y calidad requerida por las instituciones financieras; (ii) la influencia del entorno institucional y normativo en cuánto a la gestión incierta de derechos de propiedad, cumplimiento de contratos financieros y manejo de riesgos macro financieros; (iii) la incertidumbre en general y asimetría de información que pueden provocar una subóptima asignación de crédito; y (iv) el costo de escalamiento a segmentos más atomizados para abastecerlos de financiamiento[[8]](#footnote-9). Si bien en Panamá todos estos factores explican el rezago histórico, el sistema financiero ha ido superando estas barreras para centrarse gradualmente en la necesidad de superar las economías de escala para poder asignar una mayor proporción de su capital disponible para préstamos a MIPYME. La brecha existente podría incrementarse aún más en las condiciones actuales de crisis, teniendo en cuenta un aumento en el perfil de riesgo de las MIPYME, que obligaría a las instituciones financieras a constituir mayores provisiones sobre dicha cartera. Si bien el sistema cuenta aún con buenos niveles de liquidez, el fondeo depende en gran medida de fuentes externas que ya comienzan a ser más escasas, por lo cual la situación puede deteriorarse[[9]](#footnote-10).
   5. Ante los efectos de la pandemia, se espera que la situación económica agrave los desafíos para la viabilidad de las MIPYME y su acceso a fuentes de financiamiento, deteriorando su situación financiera y en consecuencia su capacidad para hacer frente a sus obligaciones. Según una encuesta realizada por el Centro Nacional de Competitividad (CNC) en abril de 2020 ([2] de [EEO#3](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-112611452-8)), las MIPYME cuentan con la capacidad para mantenerse solventes con recursos propios durante la pandemia: (i) hasta un mes, 64% de las microempresas, 47% de las empresas pequeñas y 30% de las medianas empresas; y (ii) más de tres meses, 16% de las microempresas, 24% de las pequeñas empresas y 36% de las medianas empresas. Adicionalmente, el 27% de las MIPYME encuestadas identificaron el capital de trabajo como su principal requerimiento de apoyo por parte del gobierno para sobrellevar la crisis. Una encuesta de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIYAP) arroja resultados similares: el 31% de empresas tendrá que reducir personal y operaciones si el periodo de emergencia se extiende por 3 o 4 semanas más; probablemente debido a que el 84% afirma que, a raíz de la emergencia por el COVID-19, sus ventas/ingresos han disminuido significativamente (37% de las empresas indican que la caída en ventas/ingresos ha sido de más de la mitad, mientras que las ventas/ingresos se han reducido en un promedio de 40% para el sector de agricultura, ganadería y avicultura[[10]](#footnote-11)), además de una considerable afectación en el flujo de caja para un gran porcentaje de empresas (30%)[[11]](#footnote-12).
   6. **Focalización del programa.** El programa propuesto buscará priorizar las MIPYME en el sector agropecuario y su cadena de valor, principalmente alineado con la priorización estratégica que el gobierno panameño le ha dado a la seguridad alimenticia. Asimismo, el programa apoyará los demás sectores afectados según se ha identificado en el análisis de vulnerabilidad (ver [EEO#5](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-112611452-10)), incluyendo turismo e industria sectores en los cuales BNP también tiene una larga experiencia crediticia en el acompañamiento.
   7. **Objetivos del programa**. El objetivo general de este proyecto es apoyar la sostenibilidad frente a la crisis del COVID-19, de las MIPYME como sostén del empleo en Panamá. Los objetivos específicos son: (i) apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las MIPYME; y (ii) promover la recuperación económica de las MIPYME a través del acceso al financiamiento productivo.
   8. **Componente Único. Apoyo al financiamiento de las MIPYME (US$150 millones).** Esta intervención se estructura en un préstamo canalizado en su totalidad a través de un fideicomiso que administrará el BNP y compuesto por los siguientes subcomponentes.
   9. **Subcomponente 1. Apoyo a la mejora de las capacidades financieras a corto plazo (****US$90 millones).** Los recursos de este subcomponente van destinados a contribuir a que las MIPYME afectadas por la crisis superen problemas temporales de liquidez y puedan dar continuidad a su operación. Este subcomponente contempla mecanismos para proveer liquidez a las MIPYME focalizándose en el sector agropecuario, así como comercio y servicios entre otros, y/o cadenas de valor en donde se integran mediante líneas de anticipo y redescuento para obtener financiamiento de capital de trabajo; y facilidades de apoyo a la restructuración o refinanciamiento para evitar quiebras de empresas viables. Los recursos del componente podrán ser canalizados mediante IFI elegibles para MIPYME[[12]](#footnote-13) y de manera directa a través del fideicomiso administrado por el BNP para PYME y empresas ancla (ver párrafo ¶3.4 del documento de préstamo).
   10. **Subcomponente 2. Apoyo al acceso al financiamiento productivo para la recuperación económica (US$60 millones).** Los recursos de este subcomponente van destinados a apoyar la recuperación económica a través del financiamiento productivo de las MIPYME afectadas por la crisis sanitaria del COVID-19, focalizándose en el sector agropecuario, así como comercio y servicios entre otros y/o cadenas de valor en donde se integran. El subcomponente contempla: la creación o apoyo de líneas de financiamiento de crédito para facilitar que las MIPYME tengan acceso continuado al financiamiento que necesitan para continuar operando sus negocios o para atender un incremento en demanda por consecuencia del COVID-19; así como el apoyo para cubrir las necesidades de acceso y continuidad en el financiamiento a nivel de cadenas de valor estratégicas a fin de que las empresas anclas que reciban financiamiento puedan contribuir a la recuperación de sus proveedores en la cadena productiva. Los recursos del componente podrán ser canalizados mediante IFI elegibles para MIPYME y de manera directa a través del fideicomiso administrado por el BNP para PYME y empresas ancla (ver párrafo ¶3.4 del documento de préstamo).
   11. **Organismo ejecutor**. El Prestatario de esta operación será la República de Panamá y el OE de esta operación será BNP. Esto se realizará mediante un fideicomiso que contará con la garantía de la República de Panamá. El OE llevará a cabo la administración, ejecución, control y monitoreo de los recursos de la operación.
   12. Como parte de la ejecución del programa, se han identificado los siguientes instrumentos de monitoreo y evaluación:
       1. Informes semestrales de seguimiento del programa en el que el OE informa al Banco el progreso en la ejecución de las actividades programadas, incluyendo el cumplimiento de objetivos previamente acordados para los indicadores de producto y resultado que se describen en la matriz de resultados que se adjunta al programa propuesto (descritos en el Cuadro 1);
       2. Auditorías financieras anuales del programa;
       3. Evaluaciones de cumplimiento de Sostenibilidad y Salvaguardas Ambientales (ESG, por sus siglas en inglés); y
       4. Análisis reflexivo.
       5. Análisis cualitativo.
   13. **Costos de administración, evaluación y auditoría**. Los costos de administración y monitoreo suman US$69.500 (ver Cuadro 2 para más detalles) y los costos de evaluación suman US$13.000 (ver Cuadro 3). En general: Los recursos del programa para apoyar la administración, promoción, monitoreo del programa estarán a cargo del Organismo Ejecutor. Las actividades de evaluación se podrán financiar con recursos del OE y del BID.
   14. El presente documente presenta el plan de monitoreo y evaluación del Programa y cuenta con dos secciones, además de esta sección introductoria. La sección II se refiere al monitoreo del programa, indicando los compromisos de información y reporte necesarios para el seguimiento del mismo y los recursos estimados a tales efectos. La sección III presenta la estrategia de evaluación del Programa y el cronograma y presupuesto de la misma.
2. Monitoreo
   1. El objetivo de esta sección es describir el proceso de seguimiento que se aplicará a lo largo de la ejecución del programa para garantizar su correcto desarrollo y adecuada utilización de los recursos. El OE será Banco Nacional de Panamá (BNP), quien será el responsable de realizar el monitoreo del programa.
   2. Indicadores
   3. Los indicadores que serán monitoreados y registrados en el Informe de Seguimiento del Proyecto (PMR[[13]](#footnote-14)) se encuentran descritos en la Matriz de Resultados del Programa[[14]](#footnote-15) acordada con el OE.

El monitoreo tendrá una frecuencia semestral y será actualizado en el Informe de Monitoreo y en el PMR del Programa. El Cuadro 1 muestra los indicadores que recibirán seguimiento y la frecuencia de medición.

**Cuadro 1. Indicadores de Monitoreo**

| **Indicador** | **Unidad de Medida** | **Medio de Verificación** | **Comentarios** |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicadores de Impacto** | | | |
| **Objetivo específico 1: Apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las MIPYME** | | | |
| **Indicador 1:**  Ingreso por ventas en las MIPYME en los sectores apoyados con el programa. | US$ miles | US$ miles | La línea de base es igual al ingreso promedio ponderado de las MIPYME en Panamá, calculado en base a la información más reciente (2016) del Directorio Estadístico de Empresas y Locales publicado por el INEC. Dado que se espera apoyar, además del sector agrícola a múltiples sectores económicos, la línea de base se calcula sobre el promedio multisectorial. En consistencia con el análisis económico, se espera que para fines del programa las ventas retornen a sus niveles pre-crisis. |
| **Indicador 2:**  Porcentaje del empleo en los sectores apoyados por el programa sobre el empleo total de MIPYME en el país. | % | % | La línea de base, con datos del 2016, corresponde al porcentaje del empleo del país aportado por las MIPYME para todos los sectores. Dado que se espera apoyar, además del sector agrícola a múltiples sectores económicos, la línea de base se calcula sobre el promedio multisectorial. Es de esperar que para fines del programa este porcentaje vuelva a su nivel pre-crisis. |
| **Indicadores de Resultado** | | | |
| **Objetivo específico 1: Apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las MIPYME** | | | |
| **Indicador 1** Tasa de mora relativa, a los 6 meses de comenzar el programa, en la cartera relevante de financiamiento de capital de trabajo colocada través de IFI frente a la tasa de mora de créditos a microempresas del sistema bancario nacional. | % | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por BNP y reportes financieros de la Superintendencia de Bancos de Panamá. | La línea de base se calculó de la siguiente manera: El numerador corresponde a la tasa de cartera vencida de las microfinancieras pertenecientes a la Red Panameña de Microfinanzas (REDPAMIF) a diciembre 2019. El denominador corresponde a la tasa promedio de cartera vencida de créditos a microempresas[[15]](#footnote-16) del sector bancario nacional a febrero 2020.  La meta final se calculará promediando la tasa de mora de los créditos del numerado y denominador, 6 meses después de recibir fondos del programa.  Proyecciones más recientes estiman que el PIB de Panamá se contraerá entre 1% en 2020[[16]](#footnote-17) como consecuencia de la crisis. Más aún, se estima que 64% de las microempresas solo cuenta con recursos para mantenerse solvente durante un mes o menos, y que las ventas de estas caerán, respecto al 2019, en 61%-80%.[[17]](#footnote-18) En la misma línea, en base a experiencias previas en países de Sudamérica de efectos de crisis financieras y económicas en las cuales hubo un impacto negativo sobre la demanda interna y, por tanto, sobre los ingresos de los micro y pequeños empresarios[[18]](#footnote-19). Es de esperar, por tanto, que la presente crisis del COVID-19 impacte negativamente la morosidad las firmas. Dado que no se espera distinciones particulares entre las microempresas beneficiadas por las IFI y las microempresas promedio beneficiadas por el sistema bancario nacional, se espera que la ratio de moras se mantenga igual durante la vida de la operación. No obstante, vale resaltar que un escenario optimista consistiría en una reducción de esta ratio a fines del programa. |
| **Indicador 2** Tasa de mora relativa, a los 6 meses de comenzar el programa, en la cartera relevante de financiamiento de capital de trabajo colocada través de BNP a la tasa de mora de créditos a pequeñas empresas del sistema bancario nacional. | % | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por BNP y reportes financieros de la Superintendencia de Bancos de Panamá. | La línea de base se calculó de la siguiente manera: El numerador corresponde a la tasa de cartera vencida de créditos a pequeñas empresas de Banco Nacional (BNP). El denominador corresponde a la tasa promedio de cartera vencida de créditos a pequeñas empresas del sector bancario nacional. Ambas cifras son a febrero 2020.  La meta final se calculará promediando la tasa de mora de los créditos del numerado y denominador, 6 meses después de recibir fondos del programa.  Proyecciones más recientes estiman que el PIB de Panamá se contraerá entre 1% en 2020[[19]](#footnote-20) como consecuencia de la crisis. Más aún, se estima que 47% de las pequeñas empresas solo cuenta con recursos para mantenerse solvente durante un mes o menos, y que las ventas de estas caerán, respecto al 2019, en 41%-60%.[[20]](#footnote-21) En la misma línea, en base a experiencias previas en países de Sudamérica de efectos de crisis financieras y económicas en las cuales hubo un impacto negativo sobre la demanda interna y, por tanto, sobre los ingresos de los micro y pequeños empresarios[[21]](#footnote-22). Es de esperar, por tanto, que la presente crisis del COVID-19 impacte negativamente la morosidad las firmas. Dado que no se espera distinciones particulares entre las pequeñas empresas beneficiadas por BNP y las empresas promedio beneficiadas por el sistema bancario nacional, se espera que la ratio de moras se mantenga igual durante la vida de la operación. No obstante, vale resaltar que un escenario optimista consistiría en una reducción de esta ratio a fines del programa. |
| **Indicador 3** Tasa de mora relativa, a los 12 meses de comenzar el programa, en la cartera relevante de financiamiento de capital de trabajo colocada través de IFI frente a la tasa de mora de créditos a microempresas del sistema bancario nacional. | US$ millones | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por BNP y reportes financieros de la Superintendencia de Bancos de Panamá. | La línea de base se calculó de la siguiente manera: El numerador corresponde a la tasa de cartera vencida de las microfinancieras pertenecientes a REDPAMIF a diciembre 2019. El denominador corresponde a la tasa promedio de cartera vencida de créditos a microempresas del sector bancario nacional a febrero 2020.  La meta final se calculará promediando la tasa de mora de los créditos del numerado y denominador, 12 meses después de recibir fondos del programa.  Proyecciones más recientes estiman que el PIB de Panamá se contraerá entre 1% en 2020[[22]](#footnote-23) como consecuencia de la crisis. Más aún, se estima que 64% de las microempresas solo cuenta con recursos para mantenerse solvente durante un mes o menos, y que las ventas de estas caerán, respecto al 2019, en 61%-80%.[[23]](#footnote-24) En la misma línea, en base a experiencias previas en países de Sudamérica de efectos de crisis financieras y económicas en las cuales hubo un impacto negativo sobre la demanda interna y, por tanto, sobre los ingresos de los micro y pequeños empresarios[[24]](#footnote-25). Es de esperar, por tanto, que la presente crisis del COVID-19 impacte negativamente la morosidad las firmas. Dado que no se espera distinciones particulares entre las microempresas beneficiadas por las IFI y las microempresas promedio beneficiadas por el sistema bancario nacional, se espera que la ratio de moras se mantenga igual durante la vida de la operación. No obstante, vale resaltar que un escenario optimista consistiría en una reducción de esta ratio a fines del programa. |
| **Indicador 4** Tasa de mora relativa, a los 12 meses de comenzar el programa, en la cartera relevante de financiamiento de capital de trabajo colocada través de Banco Nacional a la tasa de mora de créditos a pequeñas empresas del sistema bancario nacional. | % | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por BNP y reportes financieros de la Superintendencia de Bancos de Panamá. | La línea de base se calculó de la siguiente manera: El numerador corresponde a la tasa de cartera vencida de créditos a pequeñas empresas de BNP. El denominador corresponde a la tasa promedio de cartera vencida de créditos a pequeñas empresas del sector bancario nacional. Ambas cifras son a febrero 2020.  La meta final se calculará promediando la tasa de mora de los créditos del numerado y denominador, 12 meses después de recibir fondos del programa.  Proyecciones más recientes estiman que el PIB de Panamá se contraerá entre 1% en 2020[[25]](#footnote-26) como consecuencia de la crisis. Más aún, se estima que 47% de las pequeñas empresas solo cuenta con recursos para mantenerse solvente durante un mes o menos, y que las ventas de estas caerán, respecto al 2019, en 41%-60%.[[26]](#footnote-27) En la misma línea, en base a experiencias previas en países de Sudamérica de efectos de crisis financieras y económicas en las cuales hubo un impacto negativo sobre la demanda interna y, por tanto, sobre los ingresos de los micro y pequeños empresarios[[27]](#footnote-28). Es de esperar, por tanto, que la presente crisis del COVID-19 impacte negativamente la morosidad las firmas. Dado que no se espera distinciones particulares entre las pequeñas empresas beneficiadas por BNP y las empresas promedio beneficiadas por el sistema bancario nacional, se espera que la ratio de moras se mantenga igual durante la vida de la operación. No obstante, vale resaltar que un escenario optimista consistiría en una reducción de esta ratio a fines del programa. |
| **Objetivo específico 2: Promover la recuperación económica de las MIPYME a través del acceso al financiamiento productivo** | | | |
| **Indicador 1:** Tasa de mora relativa de la cartera relevante apoyada con recursos del programa frente a la tasa de mora de créditos a PYME del sistema bancario nacional. | % | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por BNP y reportes financieros de la Superintendencia de Bancos de Panamá. | La línea de base se calculó de la siguiente manera: El numerador corresponde a la tasa de cartera vencida de los créditos a PYME colocados en primer piso por BNP. El denominador corresponde a la tasa promedio de cartera vencida de créditos a PYME del sector bancario nacional. Las cifras se calcularon con datos a febrero 2020.  Proyecciones más recientes estiman que el PIB de Panamá se contraerá entre 1% en 2020[[28]](#footnote-29) como consecuencia de la crisis. Más aún, se estima que 47% de las pequeñas empresas y 30% de las medianas solo cuenta con recursos para mantenerse solvente durante un mes o menos, y que las ventas de estas caerán, respecto al 2019, en 41%-60% para las pequeñas empresas y 41%-60% para las medianas[[29]](#footnote-30) En la misma línea, en base a experiencias previas en países de Sudamérica de efectos de crisis financieras y económicas en las cuales hubo un impacto negativo sobre la demanda interna y, por tanto, sobre los ingresos de los pequeños empresarios[[30]](#footnote-31). Es de esperar, por tanto, que la presente crisis del COVID-19 impacte negativamente la morosidad las firmas. Dado que no se espera distinciones particulares entre las PYME beneficiadas por BNP y las empresas promedio beneficiadas por el sistema bancario nacional, se espera que la ratio de moras se mantenga igual durante la vida de la operación. No obstante, vale resaltar que un escenario optimista consistiría en una reducción de esta ratio a fines del programa. |
| **Indicador 2:** Proporción del crédito de mediano plazo (más de 18 meses) en la cartera relevante. | % | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por BNP | Este indicador se calcula como la proporción de crédito de mediano plazo, definido como mayor a 18 meses y menor a 36, sobre la cartera total de créditos a PYME de BNP. Se espera que por lo menos esta proporción se mantenga en sus niveles iniciales antes de la crisis. Las cifras se calcularon con datos a febrero 2020 provistas por BNP. |
| **Indicador 3:** Apalancamiento total de recursos de financiamiento de mediano plazo alcanzado gracias al apoyo del programa. | US$ millones | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por BNP | La meta se calcula en base al 20% de cofinanciamiento requerido por BNP para este tipo de financiamiento. Se espera que este requerimiento se mantenga durante la vida del programa. |
| **Indicador 4:** Monto total de la cartera relevante para el financiamiento productivo alcanzado gracias al apoyo del programa. | US$ millones | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por BNP | Línea de base igual a monto de cartera PYME de BNP.  En una situación previa a la crisis BNP proyectaba un crecimiento anual de la cartera de 5%. Sin embargo, dad0s los impactos económicos de la crisis y los efectos esperados sobre la supervivencia y ventas de las firmas en Panamá (como se detalló en la explicación de los indicadores de resultados anteriores), es de esperar que el incremento en el perfil de riesgo del cliente promedio tenga efectos ralentizadores sobre el crecimiento de la cartera originalmente previsto. Dado esto, se asumirá un crecimiento a una tasa 50% menor de la original, es decir, 2.5% anual. Aplicando esto sobre la línea de base, se tiene que para 2023 el monto esperado de la cartera será de US$ 830 millones.  Vale resaltar que la diferencia entre la meta y la línea de base es menor que el monto del programa. Esto se debe a que al estar midiendo *cartera* y no colocaciones anuales, hay que considerar no solo flujos de entrada (nuevas colocaciones), sino también de salida de la cartera para el cómputo final. Entre estos flujos de salida están los créditos previos que terminan de ser pagados y por tanto salen del portafolio de BNP; además de los créditos perdidos. Las cifras se calcularon con datos a marzo 2020. |
| **Indicadores de Producto** | | | |
| **Subcomponente 1: Apoyo a la mejora de las capacidades financieras a corto plazo (costo total=US$90 millones)** | | | |
| **Producto 1:** Monto otorgado para el financiamiento de capital de trabajo para empresas MIPYME en sectores y cadenas identificados como vulnerables por el programa. | US$ millones | Información de seguimiento y monitoreo procesada por BNP. | El valor de la meta final corresponde al acumulado de todos los años de ejecución. |
| **Subcomponente 2: Apoyo al acceso al financiamiento productivo para la recuperación económica (costo total=US$ 60 millones)** | | | |
| **Producto 2:** Monto otorgado para el financiamiento productivo a empresas MIPYME en sectores identificados como vulnerables por el programa. | US$ millones | Información de seguimiento y monitoreo procesada por BNP. | El valor de la meta final corresponde al acumulado de todos los años de ejecución. |

* 1. Recolección de Información e Instrumentos
  2. El OE y el Banco han acordado usar la Matriz de Resultados del programa recogida en este Plan de Monitoreo y Evaluación a los efectos de monitorear el progreso en su ejecución. Dicho monitoreo descansará en la información administrativa recolectada y mantenida durante la vida del programa por el OE. El OE mantendrá un sistema de registros que podrá incluir información sobre las características del financiamiento y/o garantía otorgado a los prestatarios y/o destinatarios finales, como monto, tasa de interés, sector de actividad, destino de la inversión, plazos y cartera vencida.
  3. Los usuarios de los informes semestrales de seguimiento serán el organismo financiador del Programa (BID), más concretamente la División de Conectividad, Mercados y Finanzas (IFD/CMF), las instituciones colaboradoras en cada proyecto, y las auditorías que trabajen en la supervisión del Programa.
  4. Presentación de Informes
  5. La ejecución del programa será monitoreada a través de los PMR. El OE en coordinación con el Banco será responsable de entregar dichos informes al BID dentro de los plazos especificados en las condiciones contractuales (a más tardar 60 días después del fin de cada semestre). Estos informes incluyen: (i) Informes de Monitoreo semestrales; (ii) el Informe de Evaluación Final; (iii) Auditorías; y (iv) Evaluaciones de Cumplimiento ESG.
  6. Los informes de monitoreo semestral deberán incluir (i) el estado de la ejecución de las actividades del programa, sus productos y efectos directos conforme se vayan realizando, los problemas de ejecución y/o riesgos identificados, y las acciones propuestas para mitigarlos; así como (ii) la consecución de los productos e hitos tal y como se establecen en la Matriz de Resultados.
  7. Por su parte, el informe de evaluación final deberá incluir el agregado de la información contenida en los informes de monitoreo semestrales, así como un análisis final de logros sobre los indicadores de producto y resultados y de los problemas de ejecución detectados durante la ejecución del programa y el efecto final de las acciones de mitigación que se implementaron. Se deberá incluir y documentar en el máximo de las posibilidades otros efectos imprevistos del programa. Además, deberá contener la información cualitativa que se considere relevante para entender el progreso de la ejecución del programa en términos de coordinación, efectos exógenos e implementación.
  8. Las auditorías deberán ser completadas por auditores independiente aceptables y seleccionados según los procedimientos del BID, tal y como establecen las directrices previstas para este fin. Los estados financieros anuales auditados del programa se presentarán dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio económico, comenzando con el ejercicio en que se inicia la ejecución del programa. Los mismos estados financieros, pero referentes al cierre del programa, serán presentados dentro de los 120 días posteriores al último desembolso.
  9. Por último, los informes de evaluación de cumplimiento con las políticas de ESG del BID deberán reflejar el grado de cumplimiento de los requisitos sociales y medioambientales con el sustento necesario y suficiente para su comprobación.
  10. Coordinación del Monitoreo, Plan de Trabajo y Presupuesto
  11. El OE será responsable de la supervisión y coordinación operacional y administrativa del programa. Sus funciones administrativas incluirán, entre otras: (i) la planificación de la ejecución del programa; (ii) sus desembolsos; (iii) sus controles internos; (iv) su auditoria; (v) el mantenimiento y continua actualización de todas las informaciones necesarias para generar los indicadores de producto y resultados; y (vi) la generación de reportes periódicos sobre su desempeño.
  12. Los costos de Monitoreo serán cubiertos por el OE.

**Cuadro 2. Plan de Trabajo y Presupuesto de Monitoreo**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividades Claves de Monitoreo** | **2020** | | **2021** | | **2022** | | **2023** | | **Costo** | **Responsable** | **Fuente de fondeo** |
| 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| Reportes de Monitoreo Semestrales |  | X | X | X | X | X | X | X | 3.500 | OE | OE |
| Reporte Final |  |  |  |  |  |  |  | X | 3.000 | OE | OE |
| Informes de cumplimiento ESG |  |  | X | X | X | X | X | X | 3.000 | OE | OE |
| Auditorias |  |  | X |  | X |  | X |  | 60.000 | OE | OE |
| Costo Total | | | | | | | | | 69.500 | OE | OE |

1. Evaluación
   1. **Justificación de la metodología.** La estrategia de evaluación de los resultados del programa se basará en la realización de una evaluación reflexiva, antes y después del programa, que muestre el alcance de los resultados e impactos.
   2. Además, para la realización del Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés), se llevará a cabo un análisis cualitativo de los principales retos de ejecución y las soluciones planteadas, incluyendo lecciones aprendidas y propuestas innovadoras para el diseño de futuras intervenciones.
   3. **Conocimiento previo**. El Banco cuenta con amplia experiencia en diseño de programas de préstamo con garantía soberana dirigidos a mejorar el acceso a financiamiento de las MIPYME a través de intermediarios financieros. Estos programas se han implementado tanto en ciclos económicos expansivos, donde el apoyo se centra en el acceso a financiamiento de largo plazo para inversiones productivas, como en ciclos económicos recesivos, donde el apoyo se focaliza en que las MIPYME no pierdan acceso a liquidez para continuar con su actividad económica. En la última crisis financiera que afrontó la región en 2007, el Banco jugó un rol contra cíclico aumentando el monto y los mecanismos para atender la falta de acceso a crédito que sufrían las MIPYME de la región. Por ejemplo, en 2008 y 2009 se aprobaron programas de liquidez para la sostenibilidad del crecimiento económico con el fin de restablecer el acceso de sectores productivos a financiamiento de capital trabajo y comercio exterior, permitiendo compensar parcial y temporalmente las insuficiencias en los flujos de financiamiento a las MIPYME que trajo consigo la crisis financiera internacional. Con el mismo objetivo de estimular la oferta de crédito dirigida a financiar sectores productivos, en el periodo posterior a la crisis (2009-2013) se aprobaron líneas de crédito contingente para suministro de liquidez al sistema financiero, programas globales de crédito multisectorial y, mayoritariamente, programas específicos de financiamiento productivo a MIPYME. Como ejemplo de los resultados obtenidos por esos programas, un estudio del Banco en Colombia sobre un programa de financiamiento a la PYME estructurado a través de Bancóldex (Banco público de segundo piso), encontró efectos positivos significativos del crédito en incrementos de producción (24%), empleo (11%) e inversiones (70%) durante los cuatro años al primer préstamo del BID[[31]](#footnote-32). Además, el Banco cuenta con una extensa experiencia en diseño e implementación de políticas de financiamiento a la MIPYME con un enfoque especial en determinados sectores o cadenas de valor, generando una gran diversidad de productos de conocimiento[[32]](#footnote-33).
   4. En particular, en Panamá el Banco ha apoyado intervenciones orientadas a promover el acceso a financiamiento del sector productivo recientemente con el “Programa de Inclusión Financiera y Empresariado Indígena ([4785/OC-PN](https://www.iadb.org/es/project/PN-L1157))” que tiene como objetivo contribuir al incremento de ingresos de los empresarios indígenas, mediante el acceso a financiamiento, la provisión de infraestructura productiva y asistencia técnica continúa para negocios y cadenas de valor indígenas. De igual forma, la Cooperación Técnica (CT) “Fortalecimiento de las Instituciones e Infraestructura Financiera de Panamá ([ATN/OC‑16709-PN](https://www.iadb.org/es/project/PN-T1198))” tiene entre sus principales objetivos la creación de un sistema de pagos que permitirá una mayor transaccionalidad financiera facilitando la inyección de flujos a sectores poco atendidos por el sistema financiero. Por su parte, BID Invest ha tenido un enfoque en el sector PYME en operaciones centradas en proveer fondeo al sector financiero buscando acortar la brecha de acceso a financiamiento mediante las siguientes operaciones: (i) un bono de género emitido por Banistmo Panamá para financiar proyectos con un alto impacto social positivo en el país con enfoque en PYME lideradas por mujeres ([12174-02](https://www.idbinvest.org/es/projects/bono-social-con-enfoque-de-genero-con-banistmo)); (ii) préstamo senior a Global Bank con enfoque en PYME ([11881-02](https://www.idbinvest.org/es/projects/financiamiento-de-pymes-y-genero-con-global-bank)); (iii) préstamo senior a *BAC International Bank Inc.* con enfoque en la internacionalización de las PYME ([3098A/OC-PN](https://www.iadb.org/es/project/PN-L1099)); y (iv) línea de crédito revolvente a Multibank Panamá con enfoque en PYME ([PN-3757A-02](https://www.idbinvest.org/es/projects/multibank-inc)), entre otras.
   5. Evaluación reflexiva
   6. **Justificación de la metodología.** Le metodología reflexiva busca conocer los efectos de una intervención sobre variables determinadas de interés. En el caso que nos ocupa, se trataría de medir los ingresos por ventas y el empleo en las MIPYME beneficiarias del programa antes y después del programa, adjudicando las variaciones observadas a dicha intervención. Esta metodología, sin embargo, no puede aislar completamente efectos externos a la intervención que pueden influir sobre las variables de interés, dificultando la atribución de los cambios observados a intervención concreta.
   7. **Interpretación de los resultados**. La evaluación propuesta busca mostrar el alcance de los resultados e impactos del programa. Las preguntas de evaluación son por tanto las siguientes (i) cuál ha sido el impacto de la intervención sobre los ingresos por ventas de las MIPYME en los sectores apoyados por el programa; y (ii) cuál ha sido el impacto del programa sobre el porcentaje de empleo en los sectores apoyados por el programa frente el empleo total de MIPYME en el país.
   8. **Fuentes de datos.** Para la realización del ejercicio propuesto son centrales los indicadores de impacto del programa, recogidos en el Cuadro 1 de este documento, y que serán objeto del monitoreo propio del programa. Además, se buscará complementar la información anterior con series de datos de fuentes secundarias, tales como el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), el Directorio de Estadístico de Empresas y Locales, y la Encuesta Económica Trimestral.
   9. **Plazo.** El OE proveerá al Banco la información necesaria para realizar el PCR), a ser completado en un plazo no mayor a 6 meses luego de alcanzar 100% o más de los desembolsos totales. Se organizarán también reuniones semestrales de seguimiento en las que podrá presentarse y discutirse la evolución de esta información. El PCR contendrá la información necesaria para realizar el ejercicio ex-post descrito.
   10. Tras la elaboración del informe final, el OE y el Banco coordinarán la realización del ejercicio ex-post en su versión final dentro del plazo de los 6 meses siguientes luego de alcanzar el 100% de los desembolsos.
   11. Los costos de las actividades de evaluación definidas para este programa se dividen entre fondos destinados para la recopilación de información y los aportes de personal del BID y el OE. Dadas las características de la evaluación propuesta, que se basa en información a recopilar durante la ejecución normal de este programa, se hace notar que para la realización del ejercicio de análisis reflexivo único recurso relevante a considerar para la realización de estos informes será el de un consultor dedicado al análisis y procesamiento de la información y la elaboración de los reportes. Entrarían pues estas responsabilidades dentro de lo previsto en el seguimiento técnico del programa y cumplimiento de los principales hitos, así como la existencia de eventuales desvíos entre las actividades programadas y ejecutadas. Se ha estimado un coste de US13.000 imputable a la evaluación del programa.
   12. Los costos del personal del Banco y del OE involucrados en el equipo de trabajo serán cubiertos por ambas instituciones. Estos no requerirán un presupuesto adicional para este fin. El BNP es una institución bien establecida y con capacidad técnica y financiera para llevar a cabo los compromisos que faciliten la realización de la evaluación.
   13. Análisis cualitativo
   14. Dentro de la propuesta de análisis cualitativo que se incluirá en el PCR, se busca contestar a las siguientes preguntas: (i) cuáles fueron las principales debilidades y los retos encontrados para la ejecución del proyecto; (ii) cuáles fueron las medidas implementadas para subsanar las debilidades y retos de ejecución; (iii) cuán adecuado fue el diseño de la operación para atender las particularidades de la emergencia causada por el COVID-19; y (iv) qué lecciones aprendidas y propuestas se generaron de la ejecución del proyecto.

**Cuadro 3. Plan de trabajo para las actividades de evaluación**

| **Actividades y Productos** | **Año 1** | **Año 2** | **Año 3** | **Responsable** | **Costo US$** | **Financiamiento** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Evaluación reflexiva |  | X | X | BID/OE | 8.000 | BID/OE |
| Análisis cualitativo |  | X | X | BID/OE | 5.000 | BID/OE |
| **Total** |  |  |  |  | **13.000** | BID/OE |

1. Ver *WHO COVID-19 Situation Dashboard en* [*Covid19.who.int*](https://covid19.who.int/explorer) (28 de abril de 2020). [↑](#footnote-ref-2)
2. Ver: [*WHO COVID-19 Country Preparedness and Response Status for COVID-19*](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/covid-19-sprp-country-status-7april2020.pdf?) (28 de abril de 2020). [↑](#footnote-ref-3)
3. Ver Referencias Bibliográficas [[EEO#3](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-112611452-8)]. [↑](#footnote-ref-4)
4. De acuerdo con la Ley 8 que crea la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME) en 2000, se define las MiPyME como una unidad económica que genera ingresos brutos o facturación anual hasta US$2,5 millones (microempresas hasta US$150 mil, pequeñas empresas entre US$150 mil y hasta US$1 millón, y medianas empresas entre US$1 millón y US$2,5 millones). [↑](#footnote-ref-5)
5. Datos del Instituto Nacional de Encuestas y Censos (INEC) a 2016. [↑](#footnote-ref-6)
6. El mercado financiero está regulado y supervisado por la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP). [↑](#footnote-ref-7)
7. MSME Finance Gap. [IFC](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/03522e90-a13d-4a02-87cd-9ee9a297b311/121264-WP-PUBLIC-MSMEReportFINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=m5SwAQA). [↑](#footnote-ref-8)
8. Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PYME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-7). BID, julio 2017. [↑](#footnote-ref-9)
9. Documento de Solicitud de Instrumento de Rápido Financiamiento. Fondo Monetario Internacional, abril 2020. [↑](#footnote-ref-10)
10. [Resultados – II Encuesta Impacto del Coronavirus en Panamá](https://www.panacamara.com/resultados-finales-de-ii-encuesta-empresarial-impacto-del-coronavirus-en-panama/). Centro de Estudios Económicos de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CEECAM). Abril de 2020. [↑](#footnote-ref-11)
11. [Resultados Finales – Encuesta Impacto del Coronavirus en Panamá](https://www.panacamara.com/resultados-finales-encuesta-empresarial-impacto-del-coronavirus-en-panama/). CEECAM. Marzo de 2020. [↑](#footnote-ref-12)
12. BNP utiliza intermediarios financieros, microfinancieras y cooperativas para atender las necesidades de financiamiento de las microempresas aprovechando la capilaridad y presencia de estas entidades en los sectores de menor tamaño de todo el país. [↑](#footnote-ref-13)
13. Program Monitoring Report por sus siglas en inglés. [↑](#footnote-ref-14)
14. Ver Matriz de Resultados. Anexo II POD. [↑](#footnote-ref-15)
15. Para todos los indicadores de resultado que requieran información proveniente de las IFI participantes en el programa, BNP será el encargado de gestionar el recojo de información de la cartera relevante de estas y reportarlo al BID para fines de monitoreo y evaluación. Esta información incluirá datos de mora, cartera y colocaciones aplicables a la cartera relevante. [↑](#footnote-ref-16)
16. Economist Intelligence Unit (2020). *Panama: Country Report.* April 24. [↑](#footnote-ref-17)
17. Centro Nacional de Competitividad (CNC) (2020). *Las Empresas Panameñas en tiempos de COVID-19.*Abril. [Enlace](https://cncpanama.org/cnc/index.php/infografias/category/163-informes-especiales?download=2434:las-empresas-panamenas-en-tiempo-de-covid-19). [↑](#footnote-ref-18)
18. Constantinou, et al. (2010). *Comment la microfinance surmonte-t-elle les crises financières et économiques? Techniques Financières et Développement*, N° 99, pp 31-44*.* Versión en inglés. ([Enlace](https://www.findevgateway.org/sites/default/files/publications/files/mfg-en-paper-financial-crisis-lessons-from-microfinance-aug-2010.pdf)). [↑](#footnote-ref-19)
19. Economist Intelligence Unit (2020). *Op*. Cit [↑](#footnote-ref-20)
20. CNC (2020). Op.Cit [↑](#footnote-ref-21)
21. Constantinou, et al. (2010). *Op. Cit.* [↑](#footnote-ref-22)
22. Economist Intelligence Unit (2020). *Op*.Cit. [↑](#footnote-ref-23)
23. CNC (2020). Op.Cit. [↑](#footnote-ref-24)
24. Constantinou, et al. (2010). *Op. Cit.* [↑](#footnote-ref-25)
25. Economist Intelligence Unit (2020). *Op*. Cit [↑](#footnote-ref-26)
26. CNC (2020). Op.Cit [↑](#footnote-ref-27)
27. Constantinou, et al. (2010). *Op. Cit.* [↑](#footnote-ref-28)
28. Economist Intelligence Unit (2020). *Op*. Cit [↑](#footnote-ref-29)
29. CNC (2020). Op.Cit [↑](#footnote-ref-30)
30. Constantinou, et al. (2010). *Op. Cit.* [↑](#footnote-ref-31)
31. Ver “*Second - tier Government Banks and Firm Performance*.” IDB Working Paper Series No. IDB - WP - 294. [↑](#footnote-ref-32)
32. El Banco también ha generado conocimiento en el tema. Entre las publicaciones más relevantes, cabe mencionar: Desencadenar el Crédito (BID, 2005); La era de la productividad (BID, 2010) y Políticas e Instituciones para el Desarrollo Productivo (BID, 2014a) de la serie Desarrollo en las Américas; Bancos Públicos de Desarrollo: ¿hacia un nuevo paradigma? (BID-CMF, 2013); El rol de los Bancos Nacionales de Desarrollo en catalizar el financiamiento climático internacional (Smallridge y otros, 2013); Gestión Integral de Riesgos para Cadenas de Valor (Calatayud y Ketterer, 2016); y evaluaciones de impacto de programas del Sector en Argentina (Bueso-Merriam y otros, 2016), Chile (Bonilla y Cancino, 2001), Colombia (Eslava y otros, 2012), Costa Rica (Torres y otros, 2003) y México (Calderón y otros, 2013). [↑](#footnote-ref-33)