Documento del Banco Interamericano de Desarrollo

**Colombia**

**IV Programa para el Financiamiento de Proyectos de Inversión, Reconversión Productiva y Desarrollo Exportador**

**(CO-L1222)**

**Bajo la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) de Financiamiento de Proyectos de Inversión, Reconversión Productiva y Desarrollo Exportador**

**(CO-X1007)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por Alejandro Támola (IFD/CMF)

Índice

I. Monitoreo 1

A. Consideraciones generales 1

B. Indicadores 2

C. Recolección de información e instrumentos 3

D. Reportes 3

E. Coordinación del Monitoreo, Plan de Trabajo y Presupuesto Reportes 3

II. Evaluación 5

1. Monitoreo
2. A. Consideraciones generales
   1. El objetivo del cuarto programa bajo la línea CCLIP CO-X1007 es continuar apoyando a los esfuerzos del Gobierno de Colombia en fortalecer la competitividad del sector productivo a través de financiamiento de proyectos de inversión, restructuración productiva y el desarrollo de negocios y exportación. Para este fin, los recursos de crédito para financiar a proyectos de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) serán canalizados a través de la red de establecimientos de crédito de Bancóldex.
   2. Específicamente, el Programa tendría las siguientes características: (i) un dimensionamiento de US$181.470.000, de los cuales 50% provendrían del financiamiento del BID y 50% millones de la contraparte; y (ii) un componente único de financiamiento a la MIPYME a través del mecanismo de redescuento para los establecimientos de crédito, con la incorporación de un hito: un piloto de US$18,1 millones para MIPYME innovadoras de alto crecimiento.
   3. Bancóldex será el prestatario y agencia ejecutora (AE) de este programa. La agencia ejecutora será responsable de la ejecución operativa y administrativa del programa.
   4. Como parte de la ejecución del programa, se han identificado los siguientes instrumentos de monitoreo y evaluación:
      1. Informes periódicos de seguimiento del programa, en el que la AE informa al Banco sobre la marcha de la ejecución de las actividades programadas, así como en el cumplimiento de objetivos previamente acordados para los indicadores de producto y resultados, que se describen en la matriz de resultados que se adjunta al programa propuesto;
      2. Auditorias financieras anuales sobre el uso de recursos del programa;
      3. Un ejercicio de evaluación en la forma de un análisis de costo-beneficio ex post (descripto más en detalle más adelante).
   5. La evaluación (análisis de costo-beneficio ex post) buscará cuantificar de manera aproximada el comportamiento de la ventas y beneficios operativos de las empresas beneficiarias con relación a la de empresas comparables, no beneficiarias de los fondos del programa.
   6. Con relación a las informaciones de tipo administrativas recolectadas por Bancóldex sobre las empresas que se beneficien del programa propuesto, las mismas se mantendrán en el sistema de información de Bancóldex. La información recabada se utilizará para supervisar el progreso del programa en términos de productos. Además, estos datos administrativos complementarán otras fuentes externas de información, como los resultados de pasadas y futuras encuestas nacionales manufactureras, que serán esenciales para evaluar los resultados intermedios e impactos del programa.
   7. La agencia ejecutora será responsable de la gestión y mantenimiento de toda la información sobre el programa en sus sistemas de información.
   8. En línea con la lógica establecida para el programa en la propuesta de desarrollo de la operación, se entiende que el producto es el número de sub préstamos financiados a MIPYME elegibles con recursos del programa y el costo del mismo son los recursos asignados a dichos sub préstamos. En función de ello, la tabla I.1 presenta el costo por año de ejecución y el total acumulado para el producto del programa

**Tabla I.1.A Costos de los productos del programa**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Año 1** | **Año 2** | **Año 3** | **Año 4** | **Año 5** | **Final** |
| **Producto** | | | | | | |
| Número de sub préstamos financiados a MIPYME elegibles con recursos del programa | 834 | 834 | 834 | 834 | 836 | 4172 |
| Costo del producto (millones US$) | 36.3 | 36.3 | 36.3 | 36.3 | 36.4 | 181.47 |

* 1. Dentro del producto, se considera un hito en lo que hace a financiamiento de empresas innovadoras, para el cual existen una serie de acciones de apoyo (descriptas en la propuesta de desarrollo de la operación) dadas por análisis legales y regulatorios, análisis de demanda, piloto de scoring y otras acciones menores. Estas actividades recibirán recursos de la CT ATN/OC-15604-RG. En particular, se prevé que los recursos destinados a Bancóldex para estas acciones piloto asciendan a US$100.000
  2. Para el piloto para MIPYMES innovadoras de alto crecimiento, se contempla una serie de medidas, con el apoyo de la CT ATN/OC-15604-RG, que contribuyen a abordar restricciones que típicamente afectan a este tipo de empresas que carecen de colateral o un historial crediticio suficiente. Específicamente, se prevé (i) un análisis legal y regulatorio para la implementación de soluciones de scoring crediticio alternativo en Colombia; (ii) una estimación de la demanda de crédito potencial de las empresas en etapa temprana y startups; (iii) el desarrollo de una herramienta de scoring alternativo para este tipo de empresas; (iv) la implementación de un piloto de scoring crediticio alternativo con una institución financiera de primer piso; (v) una capacitación a los usuarios y un plan de manejo y sostenibilidad de la herramienta; y (vi) Una validación de la herramienta y medición del impacto. Se espera que estas medidas faciliten la consecución de la meta de que este tipo de empresas representen el 10% de las empresas beneficiarias del programa.

1. B. Indicadores
   1. Se describen a continuación, en mayor detalle, los arreglos de monitoreo del programa. El elemento central lo constituye el número de MIPYMES que acceden a crédito con fondos del programa para financiar proyectos de inversión, restructuración productiva y el desarrollo de negocios y exportación, que cumplan además con las condiciones establecidas en el reglamento operativo.
   2. Los indicadores que serán monitoreados y registrados en acuerdo con la Agencia Ejecutora son los siguientes:

**Tabla 1.1. Indicadores de Monitoreo**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicador** | **Formula** | **Frecuencia de Medición** | **Fuente de Verificación** |
| Número de empresas elegibles que obtienen financiamiento para inversión, reconversión productiva y desarrollo exportador a través del Programa durante el periodo de ejecución (Unidad de Medición: Numero de empresas); | Ninguna | Semestral | Información Administrativa: Sistema de Información de Bancóldex |
| Nro. de empresas elegibles calificadas bajo la línea de empresas innovadoras de alto crecimiento | Ninguna | Semestral | Información Administrativa: Sistema de Información de Bancóldex |
| Nro. de empresas elegibles financiadas lideradas por mujeres | Ninguna | Semestral | Información Administrativa: Sistema de Información de Bancóldex |
| Monto en dólares de los préstamos otorgados por el Programa a empresas elegibles para inversión, reconversión productiva y desarrollo exportador durante el periodo de ejecución. (Unidad de Medición: millones de US$) | Ninguna | Semestral | Información Administrativa: Sistema de Información de Bancóldex |
| Cartera total de financiamiento de MIPYME de Bancóldex (Unidad de Medición: millones de US$) | Ninguna | Semestral | Información Administrativa: Sistema de Información de Bancóldex |
| Plazo de los préstamos otorgados con recursos del Programa durante su periodo de ejecución. (Unidad de Medición: Número de meses) | Ninguna | Anual | Información Administrativa del Sistema de Información de Bancóldex y Reportes de la Superintendencia Financiera |
| Calidad de la cartera de los sub‑préstamos del programa durante su periodo de ejecución.  (Unidad de Medición: porcentaje) | El índice de calidad de cartera se define como (Cartera Vencida)/(Cartera Bruta) multiplicado por 100 | Anual | Información Administrativa del Sistema de Información de Bancóldex y Reportes de la Superintendencia Financiera |

1. C. Recolección de información e instrumentos
   1. El sistema de información de Bancóldex contendrá todos los registros e información administrativa de todas las MIPYMES financiadas por el programa, incluyendo la información básica de las empresas (nombre, ubicación, tamaño, número de empleados, etc.) así como también indicadores de desempeño financiero (ventas, costos operativos, etc.), obtenidos a partir de los estados financieros de las empresas Estas informaciones serán requeridas como parte del proceso de elegibilidad de las empresas en el programa así como de rendición de cuentas de los resultados obtenidos una vez que los apoyos del programa hayan sido brindados. El sistema será mantenido y gestionado por la AE. El monitoreo y reporte de los productos previstos en la Matriz de Resultados será obtenido de informaciones de tipo administrativo.
   2. Dentro de las fuentes de información se cuenta la información adicional que Bancóldex recabará de beneficiarios a los efectos de establecer un grupo de control correspondiente al ejercicio de costo-beneficio ex post (ver detalles en la sección de Evaluación).
2. D. Reportes
   1. La ejecución del programa será monitoreada a través de informes de seguimiento. Dichos informes serán preparados por la AE y enviados al Banco en los plazos estipulados en las condiciones generales de contratación. Estos informes incluyen: (i) informes semestrales; (ii) un informe de progreso intermedio, 24 meses después de la fecha del primer desembolso; y (iii) un Informe Final, al final de la ejecución del programa. En general, estos informes proporcionarán evidencia sobre: (a) el estado de ejecución de las actividades del programa, los problemas y/o riesgos de ejecución identificados y las medidas propuestas para subsanar o mitigar esos problemas o riesgos; (b) la medida en que se están cumpliendo los requisitos ambientales del programa; y (c) el logro de los indicadores de producto, resultado e impacto en la medida en que estos se materialicen.
   2. Además, los esfuerzos de monitoreo del programa incluyen auditorías financieras a ser realizadas anualmente por una firma de contadores públicos independientes aceptables para el Banco, de conformidad con las directrices del Banco para informes financieros y auditorías externas.
3. E. Coordinación del Monitoreo, Plan de Trabajo y Presupuesto Reportes
   1. Bancóldex será responsable por 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 resultado del programa; (vi) su monitoreo y evaluación de resultados; y (vii) la generación de reportes periódicos sobre su desempeño.

**Tabla 1.2. Plan de Trabajo de Monitoreo**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividades Claves de Monitoreo / Productos por Actividad** | **2018** | | **2019** | | **2020** | | **2021** | | **2022** | | **Costo / Divisa** | **Responsable** | **Fuente de fondeo** |
| 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 2 |
| Reportes de Monitoreo Semestrales | X | X | X | X | X | X | X | X | X |  | Imputado ejecución | Agencia Ejecutora | Recursos del Prestatario |
| Reporte de Progreso de Medio Termino |  |  |  |  | X |  |  |  |  |  | Imputado ejecución | Agencia Ejecutora | Recursos del Prestatario |
| Reporte Final |  |  |  |  |  |  |  |  |  | X | Imputado ejecución | Agencia Ejecutora | Recursos del Prestatario |
| Auditorias |  | X |  | X |  | X |  | X |  | X | US$32,000/año | Agencia Ejecutora | Recursos del Prestatario |
| Costo Total | | | | | | | | | | | US$160,000 en auditorias más costos imputados a otras 3 actividades |  |  |

1. Evaluación
   1. **Relevancia**. Una de las perspectivas desde la que puede evaluarse el funcionamiento de un sistema financiero es el de la asignación de recursos. En efecto, puede argumentarse que el conjunto de procesos que conducen recursos disponibles hacia oportunidades productivas o de consumo puede tener distintos grados de eficiencia y eficacia. Las intervenciones públicas en el sistema financiero pueden (y deben) ser analizadas también desde la perspectiva de sus impactos en la generación de valor para la sociedad y en sus efectos en otras variables de bienestar. El análisis ex ante de los efectos económicos, financieros y sociales de una intervención es un componente necesario del diseño de dichas intervenciones. A su vez, por la naturaleza misma de la actividad socioeconómica y por las carencias informativas, se hace necesario implementar análisis ex post para ponderar los efectos de la intervención y así poder generar información relevante para la continuación de intervenciones que contribuyan a elevar el bienestar de la población.
   2. **Metodología a aplicar**. A partir de lo anterior, un elemento de importancia consiste en identificar los impactos que la intervención pública sobre la población en consideración. De manera general, computar dichos impactos requiere postular un escenario contrafáctico que aproxime de manera razonable la situación que se hubiese observado en ausencia de la intervención. Dicho escenario contrafáctico puede implementarse mediante la definición de un grupo de control, entendido este como un grupo de sujetos de características (lo suficientemente) iguales a las del grupo sobre el cual opera la intervención –pero que no se ven afectadas por la misma. Bajo ciertas condiciones, es posible definir dicho grupo de control mediante un sorteo (aleatorización) que definiría quienes son sujetos a la intervención y quienes quedarían excluidos a los fines de poder generar dicha aproximación al escenario contrafactual. Ante restricciones de costos, de acceso a información e implementación es usual recurrir a otras alternativas que todavía ofrecen todavía rigurosidad y permiten obtener mediciones de relativamente alta confiabilidad. En el presente caso, dados los tiempos de implementación y las restricciones al acceso a la información, se opta por aproximar el cálculo del impacto del programa mediante el re-cómputo de manera ex post del análisis de costo beneficios.
   3. **Interpretación resultados.** El análisis de costo beneficio ex post puede considerarse como una reevaluación del análisis de costo beneficio (LINK CBA) una vez que ya son conocidas las magnitudes efectivamente involucradas.
   4. **Elementos claves.** De lo anterior queda de manifiesto que los elementos claves de un análisis de costo beneficio ex post son similares a los de un análisis de costo beneficio ex ante, con el agregado de que ahora las proyecciones del proyecto considerado han de reemplazarse con los valores efectivamente realizados. En este sentido, es importante identificar:
      1. **Costos/márgenes operativos**. De manera análoga a lo discutido en el anexo de análisis económico, han de considerarse todos los costos reales de llevar adelante los proyectos considerados. Esto involucra no solo los costos de inversión sino también los correspondientes costos operativos. También es pertinente considerar los costos sociales de estos recursos reales. Como fuera mencionado en el anexo de análisis económico, los proyectos aquí considerados no están sujetos a distorsiones que sugieran una fuerte divergencia entre los costos privados y sociales, por lo que también en el análisis de costos beneficio ex post se continuará utilizando el supuesto de trabajo de que los costos privados son aproximaciones adecuadas de los costos sociales en lo que hace a los niveles de inversión y costos de operación.
      2. **Beneficios**. Están dados por los ingresos apropiables (privados) que surgen de los proyectos en consideración
      3. **Operación en condiciones de mercado**. Las operaciones toman lugar en condiciones de mercado, es decir, sin que las unidades beneficiarias estén sujetas a regímenes tributarios especiales que induzcan una asignación diferente de la deseada privadamente, y que el financiamiento es también realizado en condiciones de mercado, no se esperan distorsiones mayores que justifiquen el cálculo de flujos diferenciales para llegar a los valores sociales.
      4. **Tamaño de los proyectos**. Las intervenciones son relativamente pequeñas; es decir, que no se espera modificaciones significativas en las producciones de otros productores a partir de modificaciones en los precios.
      5. **Distribución por tamaño y sectores.** De acuerdo a la información provista por Bancóldex respecto de operaciones comparables, se espera que el número de créditos sea destinado en un 70% a micro empresas, 26% a pequeñas empresas y 4% a medianas empresas. Esta distribución será verificada durante el desembolso, y será la que determine la composición de los grupos de “control” y “tratamiento” para el cálculo del costo beneficio ex post.
   5. **Plazo de evaluación.** Existen dos elementos a considerar en la definición del plazo de evaluación. En primer lugar, se espera que las inversiones comiencen a reflejarse en modificaciones de los niveles de producción y ventas en un plazo de un año. Esto no significa que al cabo de un año la inversión se encuentre completamente madura y totalmente reflejada en el nivel de producción y ventas, pero sí se espera que haya una diferencia significativa de ventas (se asume un 50% al primer año en el AE).
   6. **Fuentes y frecuencia de la información**. La información necesaria para realización de estos cálculos, en lo que hace a costos totales de inversión, ventas y márgenes operativos serán recolectados bajo la responsabilidad por Bancóldex, como resultado del curso normal de sus operaciones de monitoreo y seguimiento. La frecuencia de los datos a utilizar es anual. Bancóldex ya tiene un sistema de información por el cual captura la información sobre ventas, tamaño, sector, etc.
      1. Luego del primer año de desembolso se verificará la distribución de créditos por tamaño de empresa y sector económico.
      2. En base a estos resultados, durante el segundo año de desembolso se seleccionará un grupo de beneficiarios para hacer un seguimiento mediante encuestas telefónicas, con lo cual se espera obtener información más precisa sobre ventas y márgenes operativos (costos), pero en particular se establecerá la evolución de los mismos y, de manera relevante, se establecerá el nivel de ventas al inicio.
      3. Al tercer año, se obtendrá un nuevo grupo de beneficiarios quienes serán nuevamente sujetos a una breve encuesta para determinar sus características un año antes (bajo condición de no estar atendidos por una línea equivalente). Con esta información retrospectiva, se definirán los “controles” en base a tamaño por activos (micro, pequeña, mediana), sector y ventas. La información recogida de esta muestra de empresas (al segundo y tercer año) se procederá a recalcular el ejercicio planteado en el anexo de análisis económico.
      4. El esquema propuesto busca establecer el grupo de control utilizando el hecho de que los fondos se distribuyen en el tiempo, por lo que puede considerarse un desembolso escalonado (y este escalonamiento el que se explota para definir el “grupo de control” para el ejercicio de costo beneficio ex post). Así, por ejemplo, si se tomaran como “tratadas” las empresas que reciben préstamos en 2018, los “controles” de estas empresas para informar el contrafáctico del costo beneficio ex post serían aquellas que reciben “tratamiento” (créditos) durante 2019.
   7. **Tasas de descuento**. Habiendo establecido los flujos de costos y beneficios, los mismos serán normalizados en base a los índices de precio publicados por el Instituto de Estadística cuya publicación se realiza periódicamente. Siguiendo luego la metodología propuesta en el anexo económico, los flujos diferenciales serán descontados a la tasa del 12% según las recomendaciones para el análisis de costos beneficios del BID.
   8. **Presupuestario de recursos para evaluación.** Bancóldex ya recoge de manera sistemática información sobre tamaño, ventas, tasas, plazos, sectores, monto, etc., por lo que gran parte de la información necesaria para el computo del costo beneficio en forma ex post es generada dentro de los sistemas actuales de información. El costo adicional surge de la realización de las encuestas telefónicas indicadas. Se prevé que esta actividad tenga un costo de US$12.000 para y recoja información sobre 70 empresas en cada grupo (140 en total), con dos ondas de recolección. El procesamiento de la información y el cálculo del costo beneficio suponen la contratación de un consulto con un costo de US$10.000. Dichos costos quedan a cargo de la contraparte quien se ha comprometido a presupuestar para las mismas.