Documento del Banco Interamericano De Desarrollo

**México**

**Reformulación del Programa de Financiamiento y Transferencia de Riesgos para Geotermia para financiar el Programa Global de Crédito para la Defensa del Tejido Productivo y el Empleo**

**(Modificación del Contrato de Préstamo No. 3178/OC-ME y de las Resoluciones DE-38/14 y DE-41/18)**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por: Isabel Haro.

CONTENIDO

I. Introducción 2

II. Monitoreo 5

1. Indicadores 5

2. Recolección de Información e Instrumentos 7

3. Presentación de Informes 8

4. Coordinación del Monitoreo, Plan de Trabajo y Presupuesto 9

III. Evaluación 9

1. Introducción
   1. **Antecedentes de la intervención.** El programa propuesto corresponde a la reformulación del Programa de Financiamiento y Transferencia de Riesgos para Geotermia ([3178/OC‑ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1148)) con base en la solicitud del Gobierno de México el 28 de abril de 2020, a fin de que el mismo Prestatario y Organismo Ejecutor, NAFIN, apoye programas institucionales de reactivación económica a empresas afectadas por la contingencia sanitaria por el COVID-19.
   2. 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. Al 22 de julio, según la OMS, se registran más de 14 millones de casos confirmados de COVID-19, que han resultado en cerca de 612.000F[[1]](#footnote-2) muertes. En América Latina y el Caribe (ALC) se han reportado cerca de 3,9 millones de casos y 164.000 fallecidos[[2]](#footnote-3), mientras que en México estas cifras suman 350.000 y cerca de 40.000, respectivamente. Se espera que el número de casos y de muertes en este país siga aumentando al situarse en la Fase 3 de máxima transmisión. Según la OMS, México se encuentra en el Nivel 4 de 5 en cuanto a su nivel de preparación y capacidad para manejar eventos de salud pública[[3]](#footnote-4). Para hacer frente a la pandemia, la Secretaría de Salud instituyó la Jornada Nacional de Sana Distancia del 23 de marzo al 30 de mayo de 2020 y, a partir de esta fecha, el uso de semáforos de riesgo epidemiológicos a nivel estatal para marcar el regreso a las actividades normales[[4]](#footnote-5).
   3. Los impactos económicos del COVID-19 se presentarán por varios canales y en distintos momentos. Primero, y asociado con la prioridad de salvar vidas en el muy corto plazo, están los costos directos, relacionados con la respuesta del sector salud. En segundo lugar, se encuentran los costos asociados con los cambios en el comportamiento de las personas, necesarios para “aplanar la curva” de progresión de COVID-19 y contribuir así a salvar vidas. Estos comportamientos pueden deberse a mandatos gubernamentales (cierre de escuelas, cancelación de eventos públicos, etc.), a decisiones de las empresas y otras instituciones (establecer teletrabajo, ajustar niveles de producción, etc.) y decisiones de consumidores (resultado de reducir el contacto social).
   4. Las políticas públicas y los cambios de comportamiento llevarán a una contracción económica muy significativa, con manifestaciones inmediatas y efectos que se mantendrán por un plazo mayor, incluso cuando la emergencia sanitaria haya pasado. En esta línea, desde una perspectiva macroeconómica, además de la contracción de la demanda interna, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) considera que hay al menos cinco canales de transmisión para los impactos de la crisis en la economía de la región5F5F[[5]](#footnote-6): (i) disminución de la actividad económica de los principales socios comerciales que impactará las demanda por exportaciones; (ii) caída en la demanda por servicios de turismo; (iii) interrupción de las cadenas globales de valor; (iv) caída en precios de productos básicos; y (v) empeoramiento de las condiciones financieras. Para los aspectos generales de la intervención ver [[EEO#2](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-567788752-70)](https://idbg-my.sharepoint.com/:w:/r/personal/alozanom_iadb_org/Documents/Documentos%20DLP%20est%C3%A1ndar%20CMF/POD%20-%20COVID%20Template%20EEO%202%20Diagn%C3%B3stico%20de%20la%20Problem%C3%A1tica%20de%20la%20MIPYME.docx?d=w2c27e3945aa24822b60e8ff4cbe4d4b7&csf=1&e=Aamtwe).
   5. En primer lugar, la caída de la actividad económica supone dos factores de estrés para la MiPyME: (i) descenso de los ingresos operativos y; (ii) aumento de retrasos en pagos por bienes y servicios prestados[[6]](#footnote-7). Estos factores de estrés crean desbalances repentinos y abruptos en sus flujos de caja, generando necesidades de liquidez de corto plazo para poder cubrir costos operativos fijos y mantener niveles de empleo durante periodos de menor actividad económica, como el que actualmente que se enfrenta para combatir el COVID-19. En segundo lugar, el empeoramiento de las condiciones financieras restringe la capacidad de las MiPyME de acceder a financiamiento para cubrir estas necesidades de liquidez derivadas de la caída de la actividad económica[[7]](#footnote-8).
   6. Este empeoramiento de las condiciones financieras para las MiPyME se debe principalmente a que, en contextos de contracción macroeconómica, el sector financiero: (i) reduce su oferta de crédito[[8]](#footnote-9); (ii) lo hace en una mayor proporción en el segmento de la MiPyME en comparación con empresas de mayor tamaño[[9]](#footnote-10), y (iii) se demora un tiempo en recuperar el nivel previo a la crisis[[10]](#footnote-11). Este empeoramiento de las condiciones de acceso a financiamiento en contexto de contracción económica se unen a los obstáculos de acceso al financiamiento que ya de por si acumulan las MiPyME respecto a empresas de mayor tamaño como: (i) ciclos comerciales más cortos con mayores necesidades de liquidez a corto plazo; (ii) carencia de instrumentos para la gestión del riesgo asociado a su ciclo de proyectos; (iii) mayores limitaciones de colateral disponible y su ejecución, debido a la falta de capital existente; (iv) altos costos de operación para prestar a escalas pequeñas; y (v) menor rentabilidad que otros segmentos empresariales[[11]](#footnote-12).
   7. Además de los obstáculos que presentaban las MiPyME para acceder al financiamiento antes de la actual crisis[[12]](#footnote-13), el efecto dual de reducción de actividad económica y falta acceso a crédito del sector productivo puede poner en riesgo de supervivencia a muchas MiPyME de la región afectadas por la crisis del COVID-19.
   8. **Diagnóstico de la MiPyME y su financiamiento[[13]](#footnote-14).** En México existen 4,7 millones de MiPyME[[14]](#footnote-15), de las cuales más del 95% son microempresas. Gran parte de la actividad económica (52%) y el empleo (68,4%) está estrechamente ligado a ellas, mostrando su importancia dentro de la dinámica de la economía del país. A nivel de grandes sectores, se observa que cerca de la mitad (46,7%) de las MiPyME se agrupan en el sector comercio, empleando el 37,9% de población ocupada, mientras que el 39,2% de las unidades y el 39,3% del empleo las constituyen servicios privados no financieros.
   9. El país ha venido apoyándose en los Bancos Públicos de Desarrollo (BPD) para dar acceso a financiamiento a las MiPyME. Las distintas entidades que conforman el sistema de BPD17F17F[[15]](#footnote-16) atienden a estas empresas en función del sector económico que pertenecen, ya sea industrial, exportador, rural, construcción, etc. Se estima que el 65% de los créditos otorgados a PyME en México están respaldados por los BPD.
   10. Como resultado de la reformulación del programa, el gobierno busca fortalecer la respuesta de los BPD para atender la presente crisis, en adición a las otras medidas que se han anunciado dentro del sector financiero, como son: (i) el gobierno ha indicado que pondrá en marcha un programa de 1 millón de microcréditos de aproximadamente US$1.000 para micronegocios registrados en el padrón del censo del Bienestar del Gobierno Federal18F18F[[16]](#footnote-17); (ii) el Banco de México dio a conocer medidas que buscan garantizar liquidez para los bancos y corporativos que puedan requerir dólares estadounidenses ante el deterioro de las condiciones financieras mundiales, así como medidas adicionales orientadas a proveer liquidez para mejorar el funcionamiento de los mercados internos y fortalecer los canales de otorgamiento de crédito en la economía, particularmente hacia las PyME y hogares que han visto una reducción transitoria de sus fuentes de ingreso; y (iii) la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) emitió con carácter temporal, criterios contables especiales, aplicables a instituciones de crédito, respecto de los créditos al consumo, de vivienda y comerciales, para los clientes cuya fuente de pago se encuentre afectada por esta contingencia. Así, los bancos podrán dar facilidades para pagar créditos, incluyendo la congelación de deudas.
   11. El programa proveerá acceso a financiamiento a las MiPyME, con un enfoque multisectorial y de acuerdo con la demanda que se presente. Con ello se buscará aminorar las restricciones de acceso a crédito que enfrentan las MiPyME afectadas por la crisis del COVID-19 para apoyar su supervivencia y la preservación del empleo, lo que a su vez maximizará la velocidad de recuperación económica una vez superada la emergencia sanitaria.
   12. Se financiará exclusivamente el crédito de capital de trabajo de corto plazo con el fin de asegurar la supervivencia inmediata de las MiPyME y el empleo. La intervención propuesta fomentará la oferta de liquidez a las empresas, canalizando recursos a través de líneas de financiamiento específicas en segundo piso de NAFIN, el BPD principal en atención a la MiPyME en México.
   13. **Objetivos del programa.** El objetivo general de este proyecto es apoyar la sostenibilidad frente a la crisis del COVID-19, de las MiPyME como principal fuente de empleo en México. El objetivo específico es apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las MiPyME. Esta intervención se estructura en un préstamo organizado en un único componente:
   14. **Componente único. Apoyo a la la sostenibilidad financiera de corto plazo de las MiPyME (US$54,3 millones).** Los recursos serán destinados a contribuir a que las MiPyME afectadas por la crisis sanitaria y económica actual superen problemas temporales de liquidez y puedan dar continuidad a su operación. Este componente contempla mecanismos para proveer liquidez a las MiPyME con un enfoque multisectorial y de acuerdo con la demanda, particularmente para obtener financiamiento de capital de trabajo.
   15. Los créditos se otorgarán vía segundo piso de NAFIN, a través de los Intermediarios Financieros (IF) elegibles, de conformidad con los términos del [Reglamento Operativo del Programa](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-567788752-60) (ROP). El saldo total de su cartera de segundo piso a través de distintos instrumentos es de US$6.750 millones, del cual aproximadamente US$3.370 millones (MXN$74.823,5 millones) corresponde a capital de trabajo. Los sectores a los cuales se enfoca principalmente son los de comercio, servicios y manufacturas. Analizando la cartera de NAFIN a partir de marzo de 2020 para fondeo de capital de trabajo, la demanda se ha concentrado en servicios24F[[17]](#footnote-18), comercio25F[[18]](#footnote-19), y en MiPyME en los sectores de servicios y comercio.
   16. El programa estima beneficiar a una población de 6.472 MiPyME, sujeto a la demanda que se presente.
   17. **Organismo Ejecutor.** El Organismo Ejecutor (OE) de este programa será Nacional Financiera S.N.C. Institución de Banca de Desarrollo (NAFIN). El OE llevará a cabo la administración, ejecución, control y monitoreo de los recursos de la operación. El OE será el responsable del mantenimiento de los sistemas de recopilación de datos y seguimiento y evaluación de todos los componentes, sobre la base del cual preparará los informes y datos que remitirán al Banco. Para efectos de la evaluación, el OE recopilará, almacenará y mantendrá consigo toda la información, indicadores y parámetros, incluyendo los planes anuales, y la evaluación final, necesarios para la elaboración del Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés), a ser realizado por el BID.
   18. El presente documento 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 de este 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. NAFIN 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[[19]](#footnote-20)) se encuentran descritos en la Matriz de Resultados (Anexo II) del programa[[20]](#footnote-21) acordada con NAFIN.
   4. 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 GENERAL: Apoyar la sostenibilidad frente a la crisis del COVID-19 de las MiPyME** | | | |
| **Indicador 1:** Porcentaje del empleo de MiPyME sobre el empleo total en el país. | % | Información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) | Se busca establecer como meta un valor similar a la situación precrisis. |
| **Indicadores de Resultado** | | | |
| **Objetivo específico 1: Apoyar la sostenibilidad financiera de corto plazo de las MiPyME** | | | |
| **Indicador 1.** Razón entre la tasa de mora de la cartera de MiPyME de NAFIN, y la tasa de mora de la cartera de MiPyME del sistema financiero nacional, a los 6 meses de comenzar el programa. | Número | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por el OE e informes periódicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) | El indicador se define como:  La tasa de mora de MiPyME de NAFIN se calcula con un *proxy* que es el índice de siniestralidad de la cartera garantizada por NAFIN para MiPyME, la cual 95% es para capital de trabajo. Durante el programa se buscará realizar una actualización con la tasa de mora de los IF principales.  La tasa de mora de MiPyME del sistema financiero se obtiene a partir del dato del Índice de Morosidad (IMOR) de PyME para la total banca múltiple, según reporte mensual de la CNBV.  La línea de base corresponde a la medición a febrero de 2020 (tasa de mora de MiPyME de NAFIN=8%; tasa de mora de MiPyME del sistema financiero=5,93%.  La meta corresponde a la primera medición, a ser obtenida 6 meses luego del inicio del programa. Se espera mantener un valor similar a la situación precrisis. |
| **Indicador 2.** Razón entre la tasa de mora de la cartera de MiPyME de NAFIN, y la tasa de mora de la cartera de MiPyME del sistema financiero nacional, a los 12 meses de comenzar el programa. | Número | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por el OE e informes periódicos de la CNBV | El indicador se define como:  La tasa de mora de MiPyME de NAFIN se calcula con un *proxy* que es el índice de siniestralidad de la cartera garantizada por NAFIN para MiPyME, la cual 95% es para capital de trabajo. Durante el programa se buscará realizar una actualización con la tasa de mora de los IF principales.  La tasa de mora de MiPyME del sistema financiero se obtiene a partir del dato del IMOR de PyME para la total banca múltiple, según reporte mensual de la CNBV.  La línea de base corresponde a la medición a febrero de 2020 (tasa de mora de MiPyME de NAFIN=8%; tasa de mora de MiPyME del sistema financiero=5,93%.  La meta corresponde a la segunda medición, a ser obtenida 12 meses luego del inicio del programa. Se espera mantener un valor similar a la situación precrisis. |
| **Indicador 3.** Saldo de la cartera de capital de trabajo para MiPyME de NAFIN. | Millones de MXN | Información de seguimiento y monitoreo del programa recolectada por el OE | El indicador se mide como el saldo de cartera de crédito a MiPyME para capital de trabajo.  La línea base considera el saldo a febrero 2020. Debido a la incertidumbre sobre la evolución de cartera, en donde hubo una caída de la cartera en segundo piso del 11% en 2019 pero ha ido en aumento en meses recientes por el aumento en la demanda de crédito derivado de la crisis, se asume conservadoramente que el saldo va a aumentar en por lo menos la proporción de los recursos del programa. Sin la disposición de estos recursos, habría menor financiamiento a MiPyME en un monto igual al programa.  Al momento de realización de este documento, la tasa de cambio corresponde a unos MXN$22 por US$1. |
| **Indicadores de Producto** | | | |
| **Componente Único: Apoyo a la la sostenibilidad financiera de corto plazo de las MiPyME (US$54,3 millones)** | | | |
| **Producto 1:** Monto otorgado para el financiamiento de capital de trabajo para MiPyME. | Millones de US$ | Información de seguimiento y monitoreo procesada por el OE. |  |

* 1. Adicionalmente a los indicadores que deberán ser registrados en el PMR, según contenido del Cuadro 1 y la Matriz de Resultados, el OE deberá comprometerse a medir y reportar el número de MiPyME beneficiarias al final de la ejecución del programa. Este valor deberá corresponder al total de MiPyME que recibieron créditos con recursos del programa. Dicha información deberá incluirse en el informe de cartera, a ser presentado por NAFIN como parte del informe final del programa (ver ¶2.8 y ¶2.10).
  2. Recolección de Información e Instrumentos
  3. NAFIN 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 NAFIN. NAFIN 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.
  4. En el caso del indicador 2 de Resultados, la tasa de mora de MiPyME de NAFIN se calcula con un proxy que es el índice de siniestralidad de la cartera garantizada por NAFIN para MiPyME, la cual 95% es para capital de trabajo. Este se mantendrá en caso de que durante la ejecución del programa se verifique que es una *proxy* adecuada; en caso contrario, se buscará realizar una actualización de la línea base considerando la tasa de mora de los IF principales.
  5. La Subdirección de Proyectos Financiados por Organismos Financieros Internacionales (OFIS) de NAFIN será responsable de la coordinación del programa y punto focal para el intercambio de informaciones con el BID.
  6. 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.
  7. Presentación de Informes
  8. 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) Auditorías; y (iii) Evaluaciones de Cumplimiento ESG.
  9. Los informes de monitoreo semestral deberán incluir el estado de la ejecución de las actividades del programa, incluyendo lo que se establece en la Matriz de Resultados.
  10. Por su parte, el informe final deberá incluir el agregado de la información contenida en los informes de monitoreo semestrales, el número de MiPyME beneficiarias según descrito en ¶2.4, 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.
  11. El OE presentará los estados financieros anuales del proyecto, de acuerdo con los términos de referencia acordados con el Banco y con la Secretaría de la Función Pública, y como parte de los Estados Financieros anuales de la entidad. Los Estados Financieros se presentarán dentro de los 180 días posteriores al cierre del ejercicio fiscal. Los Estados Financieros finales del proyecto se presentará dentro del plazo de 180 días posteriores a la fecha de último desembolso. Además, se realizará la auditoría del proyecto por el organismo de Control Superior o una firma auditora independiente elegible para el Banco, bajo los procedimientos establecidos en las guías de auditoría vigentes.
  12. 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 de acuerdo con lo establecido en el [Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-567788752-58).
  13. Coordinación del Monitoreo, Plan de Trabajo y Presupuesto
  14. NAFIN 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.
  15. Los costos de monitoreo serán cubiertos por NAFIN, como parte de la asignación operativa y administrativa normal de actividades, puesto que utilizará los sistemas y procesos ya existentes en la institución. No se considera la utilización de recursos del préstamo para actividades de monitoreo.

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

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Actividades Clave de Monitoreo** | **2020** | | **2021** | | **Costo**[A] | **Responsable** | **Fuente de fondeo** |
| 1 | 2 | 1 | 2 |
| Reportes de Monitoreo Semestrales |  | X | X | X | US$1,800/informe | NAFIN | Presupuesto operativo NAFIN |
| Informes de cumplimiento ESG (ver ¶2.9) |  | X | X | X | Forman parte de los reportes semestrales, cuando aplique | NAFIN | Presupuesto operativo NAFIN |
| Auditorías |  |  |  | X | US$20.000/auditoría | NAFIN | Presupuesto operativo NAFIN |

[A] El número de reportes semestrales y de auditorías dependerá de los años efectivos que dure la ejecución. En algunos casos, el programa se ejecuta en menor o mayor tiempo al previsto inicialmente. Todos los informes semestrales y final serán un aporte en especie a través de la administración de NAFIN (ver ¶2.14).

1. Evaluación
   1. **Justificación de la metodología.** La estrategia de evaluación de los resultados del programa seguirá un enfoque de una evaluación reflexiva, antes y después del programa, que muestre el alcance de los indicadores de la matriz de resultados (ver Cuadro 1). Este estudio evaluará los impactos sobre los indicadores de la Matriz de Resultados.
   2. Además, para la realización del Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés), a cargo del BID, se llevará a cabo un análisis de cartera de NAFIN para complementar las conclusiones sobre el impacto del programa en términos de adicionalidad y atribución en base a la evidencia, así como 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, 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 económico21F21F[[21]](#footnote-22) 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 contingente22F22F[[22]](#footnote-23) para suministro de liquidez al sistema financiero, programas globales de crédito multisectorial y, mayoritariamente, programas específicos de financiamiento productivo a MiPyME (ver [EEO#2](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-567788752-70)). 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[[23]](#footnote-24). 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.[[24]](#footnote-25)
   4. Se tiene amplia experiencia de trabajo con la Banca de Desarrollo Mexicana, incluyendo en el financiamiento de MiPyME, particularmente aquellas en sector agropecuario y rural. Destacan las siguientes: (i) bajo la CCLIP [ME‑X1024](https://www.iadb.org/es/project/ME-X1024) (US$1.000 millones), con FND, tres operaciones ([3302/OC‑ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1161), [3531/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1170) y [4276/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1259))[[25]](#footnote-26)F que tuvieron como objetivos contribuir a elevar la productividad del sector primario, mediante un mayor acceso a financiamiento por parte de las Unidades Económicas Rurales para realizar inversiones productivas, y promover la inclusión financiera en beneficio del sector rural, mediante el acceso a crédito productivo de las UER; y (ii)  bajo la CCLIP [ME‑X1021](https://www.iadb.org/es/project/ME-X1021) (US$300 millones), dos operaciones con FIRA como ejecutor ([3335/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1145) y [3701/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1190))[[26]](#footnote-27), con el objetivo de promover las inversiones privadas para la reconversión productiva, desarrollo empresarial y exportador, incrementar su productividad haciendo un uso más eficiente de los recursos naturales en el sector rural del país y de igual manera, ampliar la oferta de recursos financieros y el financiamiento de largo plazo. Las operaciones mencionadas han sido ejecutadas de manera altamente satisfactoria. La presente intervención es consistente con esfuerzos previos de apoyo a MiPyME agroindustriales, con la diferencia de enfatizar financiamiento de capital de trabajo para evitar quiebras de empresas viables del sector en el actual contexto de emergencia causada por el COVID-19, así como ampliar los sectores de las MiPyME atendidas para ser multisectorial e incluir comercio, servicios e industria. Con NAFIN, se llevaron a cabo dos programas bajo la CCLIP [ME‑X1010](https://www.iadb.org/es/project/ME-X1010)(US$1.200 millones) ([2226/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1051) y [2671/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1081))[[27]](#footnote-28), para promover el desarrollo de proveedores y contratistas de PyME para la industria petrolera nacional y para proporcionar financiación a medio y largo plazo para proyectos de energía renovable. Derivado del fuerte impulso del gobierno a la reducción de GEI, con recursos asignados del CTF con la operación [2843/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1119)[[28]](#footnote-29) los programas se enfocaron a proyectos para energía renovable con resultados excepcionales.

**Evaluación reflexiva**

* 1. **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 la evolución de los indicadores (ver Cuadro 1) antes y después del programa, adjudicando las variaciones observadas a dicha intervención. Dicho análisis resulta clave para determinar el impacto del programa en términos de adicionalidad y calidad de la cartera de financiamiento relevante. Asimismo, de relacionará el efecto observado en estos indicadores con la contribución sobre el empleo en las MiPyME beneficiarias. 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.
  2. **Interpretación de los resultados.** La evaluación propuesta busca mostrar el alcance de los resultados e impactos del programa. La pregunta de evaluación es, por tanto, cuál ha sido el impacto del programa sobre la evolución de la cartera de financiamiento al sector objetivo, en términos de volumen y de calidad. Se analizará asimismo la relación de los efectos observables sobre el porcentaje de empleo en los sectores apoyados por el programa frente el empleo total de MiPyME en el país.
  3. **Fuentes de datos.** Para la realización del ejercicio propuesto son centrales los indicadores de resultado y de impacto del programa, recogidos en el Cuadro 1 de este documento, y que serán objeto del monitoreo propio del programa. Los datos serán provistos por NAFIN a través de los informes semestrales y final, para su posterior análisis y evaluación por parte del BID durante la elaboración del PCR. Además, se buscará complementar la información anterior con series de datos de fuentes secundarias, tales como el [Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)](https://www.inegi.org.mx/) y se podrá contar con información adicional derivada de encuestas realizadas a grupos focales.

**Análisis cualitativo y de cartera de NAFIN**

* 1. 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; y (iii) qué lecciones aprendidas y propuestas se generaron de la ejecución del proyecto.
  2. Adicionalmente, se realizará un análisis de la cartera de financiamiento de NAFIN relevante al programa, a fin de determinar la adicionalidad del programa sobre la gestión normal de los recursos de la institución. Con ello, se busca complementar la evaluación, usando evidencia para determinar posibles impactos de los recursos del programa sobre la evolución de los créditos otorgados y sobre la eficiencia general del uso de los recursos.
  3. **Presupuesto.** Los datos relevantes para desarrollar esta metodología se derivan del curso normal de la operación y deberán ser recogidos por NAFIN como parte del procedimiento de monitoreo establecido en la sección II de este plan y en el [ROP](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-567788752-60)[[29]](#footnote-30). 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.
  4. Dadas las características de la evaluación propuesta, que se basa en información a recopilar durante la ejecución normal de este programa, los costos del personal del Banco y de NAFIN involucrados en el equipo de trabajo serán cubiertos por los costos regulares de operación y administración de ambas instituciones, sin requerir un presupuesto adicional para este fin. NAFIN ha demostrado su capacidad para realizar las actividades descritas en este plan a través de la ejecución de operaciones anteriores con el Banco, además de su participación activa en iniciativas para la mejora de sus sistemas internos de medición de resultados y evaluaciones de impacto.
  5. Se considera que el único recurso relevante a considerar para la realización del plan propuesto será el de un consultor dedicado al análisis y procesamiento de la información y la elaboración de los reportes. En este sentido, el presupuesto sería organizado en torno al trabajo de un consultor por duración aproximada de un mes, incluyendo provisiones de desplazamiento para la realización de entrevistas en los casos necesarios. Así, se estima un presupuesto de unos US$24,000 de trabajo para el consultor, alcanzando un total máximo de US$26,000 al incluir las provisiones por desplazamiento.
  6. **Plazo.** Se espera incluir los análisis descritos en esta sección en la realización del PCR, a ser completado en un plazo no mayor a 6 meses luego de alcanzar 100% de los desembolsos totales. Como parte de la ejecución del programa, siguiendo la práctica habitual del BID, se organizarán reuniones periódicas de seguimiento en las que podrá presentarse y discutirse la evolución de la información de monitoreo del programa, que servirá para la elaboración de los análisis de evaluación ex post, a ser incluidos en el PCR.

**Cuadro 4. Plan de trabajo para las actividades de evaluación**

| **Actividades y Productos[[30]](#footnote-31)** | **Año 1** | **Año 2** | **Responsable** | **Costo US$ [A]** | **Financiamiento** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Evaluación reflexiva |  | X | NAFIN provisión de información, BID análisis (consultor) | 8.000 | Presupuesto operativo BID/NAFIN |
| Análisis cualitativo y de cartera |  | X | NAFIN provisión de información, BID análisis (consultor) | 8.000 | Presupuesto operativo BID/NAFIN |
| **Total** |  |  |  | **16.000** |  |

[A] Los recursos indicados corresponden a los gastos del consultor del BID. La contribución de NAFIN a través de los informes y los reportes semestrales y final es la que se indica en el Cuadro 2 y corresponde a un aporte en especie a través de la administración de NAFIN.

1. [WHO *Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard*](https://covid19.who.int/). [↑](#footnote-ref-2)
2. [COVID-19 *Situation in the Region of the Americas*.](https://www.paho.org/en/topics/coronavirus-infections/coronavirus-disease-covid-19) Reporte de *Pan American Health Organization* (PAHO). [↑](#footnote-ref-3)
3. [WHO COVID-19 *Country Preparedness and Response Status for* COVID-19.](https://www.who.int/who-documents-detail/updated-country-preparedness-and-response-status-for-covid-19-as-of-16-march-2020) Basado en 5 niveles de evaluación de capacidad operacional, frente a una categoría de respuesta, siendo 5 el de mayor capacidad. [↑](#footnote-ref-4)
4. Ver [Semáforo de riesgo epidemiológico](https://coronavirus.gob.mx/semaforo/#:~:text=El%20Sem%C3%A1foro%20de%20riesgo%20epidemiol%C3%B3gico,de%20contagio%20de%20COVID%2D19.). [↑](#footnote-ref-5)
5. [Comunicado de CEPAL](https://www.cepal.org/es/comunicados/covid-19-tendra-graves-efectos-la-economia-mundial-impactara-paises-america-latina) (19 de marzo, 2020). [↑](#footnote-ref-6)
6. Existe evidencia cuantitativa y cualitativa de estos efectos durante la crisis global de 2008. Por ejemplo, para países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), ver: “*The Impact of the Global Crisis on SME and Entrepreneurship Financing and Policy Responses*”, OCDE, 2009. [↑](#footnote-ref-7)
7. El principal factor de la reducción de la oferta es el aumento de la percepción de riesgo de crédito. Por ejemplo, existe evidencia de cómo durante épocas de crisis económica el número de solicitudes de préstamo rechazos a MiPyME aumenta. Ver “*The impact of the Financial Crisis on Bank Lending to SMEs in UK*”, Department of Business, Innovation and Skills, 2012. [↑](#footnote-ref-8)
8. “*Small and Medium Size Enterprises, Credit Supply Shocks, and Economic Recovery in Europe*”, FMI, 2014. [↑](#footnote-ref-9)
9. Estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la zona euro encuentra que la oferta de crédito esta correlacionada con el tamaño de empresa, y que el crédito se redujo en mayor proporción en las MiPyME. “*Access to Finance by SMEs in the Euro Area—What Helps or Hampers?*, FMI, 2013. [↑](#footnote-ref-10)
10. Por ejemplo, ver evidencia para Estados Unidos en “*Small Businesses and Small Business Finance during the Financial Crisis and the Great Recession - New Evidence from the Survey of Consumer Finances*”, *National Bureau of Economic Research*, 2017. [↑](#footnote-ref-11)
11. El Documento de Marco Sectorial de Respaldo para PyME y Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-7) ofrece un diagnóstico detallado sobre los problemas de acceso a financiamiento de las MiPyME de la región. [↑](#footnote-ref-12)
12. El segmento MiPyME presenta obstáculos específicos para el acceso al financiamiento respecto a empresas de mayor tamaño como son: (i) ciclos comerciales más cortos con mayores necesidades de liquidez a corto plazo; (ii) carencia de instrumentos para la gestión del riesgo asociado a su ciclo de proyectos; (iii) mayores limitaciones de colateral disponible y su ejecución, debido a la falta de capital existente; (iv) altos costos de operación para prestar a escalas pequeñas; y (v) menor rentabilidad que otros segmentos empresariales. [↑](#footnote-ref-13)
13. Para más información ver [EEO#5](http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=EZSHARE-567788752-65). [↑](#footnote-ref-14)
14. Según la estratificación oficial de la Secretaría de Economía, las MiPyME puede tener hasta 250 empleados y MXN$250 millones en ventas. Constituyen el 99% de las empresas totales. [↑](#footnote-ref-15)
15. NAFIN, Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C (SHF), Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND), Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C (BANOBRAS). [↑](#footnote-ref-16)
16. El programa impulsado por el gobierno se dirige a un mercado diferente al de la presente intervención, principalmente al focalizarse en empresas y créditos de menor tamaño (microcréditos). [↑](#footnote-ref-17)
17. Incluyendo, entre otros, los subsectores de: (i) restaurantes; (ii) hoteles y otros servicios de alojamiento temporal; (iii) servicio de reparación y mantenimiento automotriz; y (iv) servicios inmobiliarios. [↑](#footnote-ref-18)
18. Incluyendo, entre otros, los subsectores de: (i) adquisición de bienes de consumo; (ii) comercio al por menor de automóviles; y (iii) comercio de productos alimenticios al por menor y al por mayor. [↑](#footnote-ref-19)
19. *Program Monitoring Report* por sus siglas en inglés. [↑](#footnote-ref-20)
20. Ver Matriz de Resultados (Anexo II). [↑](#footnote-ref-21)
21. En 2008, el BID creó el Programa de Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento dentro de la categoría de préstamos de emergencia (GN-2492-3). [↑](#footnote-ref-22)
22. “Línea de Crédito Contingente para Sostenibilidad del Desarrollo” bajo la “Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del Banco Interamericano de Desarrollo” mediante documento GN-2667-2. [↑](#footnote-ref-23)
23. Ver “*Second - tier Government Banks and Firm Performance*.” IDB Working Paper Series No. IDB - WP - 294. [↑](#footnote-ref-24)
24. 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-25)
25. [3302/OC‑ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1161) Primer Programa de Financiamiento al Desarrollo Productivo (US$400 millones); [3531/OC‑ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1170) Segundo Programa de Financiamiento al Desarrollo Productivo (US$400 millones); y [4276/OC‑ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1259) Tercer Programa para el Financiamiento Rural Productivo e Inclusivo (US$500 millones). [↑](#footnote-ref-26)
26. [3335/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1145) Primer Programa para el Financiamiento de Proyectos de Inversión y Reconversión (US$50 millones); [3701/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1190) Segundo Programa para el Financiamiento de Proyectos de Inversión y Reconversión Productiva en el Sector Rural (US$50 millones). [↑](#footnote-ref-27)
27. [2226/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1051) Programa para Promover el Desarrollo de PyME Proveedoras y Contratistas de la Industria Petrolera (US$301 millones); [2671/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1081) Segunda Operación Individual para el Apoyo al Desarrollo Empresarial de México (US$50 millones). [↑](#footnote-ref-28)
28. [2843/OC-ME](https://www.iadb.org/es/project/ME-L1119) Tercera Operación Individual para el Apoyo al Desarrollo Empresarial de México (US$100 millones). [↑](#footnote-ref-29)
29. La información adicional provendrá de agencias o instituciones intermedias nacionales o provinciales, o bien de otras instituciones de provisión estadística. [↑](#footnote-ref-30)
30. Los productos listados en este plan formaran parte del PCR del programa. [↑](#footnote-ref-31)