



Comité de Donantes

Para información

MIF/GN-78-18
3 de mayo de 2004
Original: español

Al: Comité de Donantes
Del: Secretario
Asunto: Evaluación Independiente del FOMIN (2002-2003): Informe final

Consultas a: Señores Bernardo Guillamon (extensión 1583) o Sixto Aquino (extensión 2510)

Observaciones: Este informe contiene una consolidación de los principales hallazgos obtenidos y las áreas de oportunidad identificadas durante el trabajo de evaluación de la acción del FOMIN realizado durante los años 2002 y 2003, cumpliendo con el programa de trabajo aprobado por el Comité de Donantes (MIF/GN-78). El trabajo de evaluación incluyó aproximadamente 500 proyectos por US\$800 millones, abarcando la totalidad de los principales temas atendidos e intervenciones realizadas por el FOMIN en sus 10 años de operación (1993-2003).

La síntesis de este informe fue distribuida el 19 de marzo del 2004 y fue presentado al Comité de Donantes el día 17 de marzo del 2004.

Referencias: MIF/GN-78(2/02), MIF/GN-78-1(11/02), MIF/GN-78-2(11/02), MIF/GN-78-3(11/02), MIF/GN-78-4(11/02), MIF/GN-78-8(9/03), MIF/GN-78-9(9/03), MIF/GN-78-11(1/04), MIF/GN-78-13(2/04), MIF/GN-78-14(2/04), MIF/GN-78-15(2/04), MIF/GN-16 Corr. (3/04)



MIF/GN-78-18

*Evaluación Independiente del
FOMIN (2002-2003):
Informe Final*

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington D.C.
Marzo 2004

TABLA DE CONTENIDO

SIGLAS Y ABREVIATURAS

PRÓLOGO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	PRINCIPALES HALLAZGOS	1
A.	Relevancia	1
B.	Efectividad.....	2
C.	Eficiencia.....	5
D.	Innovación.....	7
E.	Sostenibilidad	9
F.	Adicionalidad	11
G.	Evaluación.....	13
II.	VENTAJAS COMPETITIVAS DEL FOMIN.....	15
III.	ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LA ACCIÓN FUTURA DEL FOMIN.....	18
A.	Áreas de Oportunidad Estratégicas	18
1.	Reforzar el Rol del FOMIN como un Laboratorio.....	18
2.	Reforzar el Enfoque Estratégico para Mantener Altos Niveles de Relevancia y Efectividad.....	19
3.	Ajustar los Instrumentos de Intervención para Mejorar la Efectividad y Eficiencia de los Proyectos.....	21
4.	Alinear los Incentivos en Función de los Resultados Esperados de las Intervenciones	22
5.	Promover la Competencia por el Acceso a Recursos del FOMIN	23
6.	Desarrollar y Consolidar Redes Institucionales	23
B.	Áreas de Oportunidad Operativas	24
1.	Mejorar la Atención e Identificación de Solicitudes de Proyecto	24
2.	Buscar un Nuevo Rol para los Programas Regionales.....	24
3.	Mejorar el Análisis de los Socios en el Diseño	25
4.	Desarrollar Parámetros para Reforzar el Seguimiento Técnico de los Proyectos	25
5.	Desarrollar un Portal de Apoyo a la Ejecución de Proyectos.....	26
6.	Explorar la adecuación de Procedimientos de Adquisiciones y Contrataciones.....	26
7.	Realizar un Seguimiento del Aporte de Contrapartida.....	27
8.	Mejorar la Identificación y el Manejo de Riesgos	27
9.	Incorporar Reglas Claras para el Tema de Propiedad Intelectual de Sistemas e Innovaciones.....	27
10.	Ofrecer Acceso y Mejoras de la Información sobre la Calidad de las Consultorías Especializadas	28
11.	Mejorar los Sistemas de Monitoreo y Evaluación.....	28
C.	Áreas de Oportunidad Temáticas	29

Los siguientes Anexos están disponibles en la página de Intranet de OVE: <http://ove/>
(All about OVE / Docs. Sent to Board / Independent Evaluation of the MIF). Si necesita
de una copia impresa por favor contáctese con la oficina de OVE.

ANEXOS

ANEXO I: MARCO METODOLÓGICO

ANEXO II: RESUMEN DE RESULTADOS POR GRUPO TEMÁTICO DE PROYECTOS

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC:	América Latina y el Caribe
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CII:	Corporación Interamericana de Inversiones
CLICAC:	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor
DCR:	Desarrollo de Capital de Riesgo
Euro-GAP:	European Retailer Organization – Good Agricultural Practices
FOMIN:	Fondo Multilateral de Inversiones
INDECOPI:	Instituto Nacional para la Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual
INT:	Departamento de Integración del Banco
ISO:	International Organization for Standardization
LACIF:	Latin American and Caribbean Investment Fund
MPYMEs:	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OECD:	Organización para Cooperación y Desarrollo Económico
ONG:	Organizaciones No – Gubernamentales
OVE:	Oficina de Evaluación y Supervisión
PPMR:	Project Performance Monitoring Report
PRI:	Departamento del Sector Privado del Banco
RRHH:	Recursos Humanos
SDE:	Servicios de Desarrollo Empresarial
SDS:	Departamento de Desarrollo Sostenible
SGA:	Sistemas de Gestión Ambiental
TC:	Cooperación Técnica

PRÓLOGO

Este informe contiene una consolidación de los principales hallazgos obtenidos y las áreas de oportunidad identificadas durante el trabajo de evaluación de la acción del FOMIN realizado durante los años 2002 y 2003, cumpliendo con el programa de trabajo aprobado por el Comité de Donantes (MIF/GN-78). El trabajo de evaluación incluyó aproximadamente 500 proyectos por US\$800 millones, abarcando la totalidad de los principales temas atendidos e intervenciones realizadas por el FOMIN en sus 10 años de operación (1993-2003).

A finales del año 2002 OVE entregó el primer informe de Progreso (MIF/GN-78-1) y las evaluaciones de los grupos temáticos de proyectos evaluados en ese año: (i) Mercados de capitales (MIF/GN-78-4); (ii) Reforma Financiera (MIF/GN-78-4); (iii) Microfinanzas (MIF/GN-78-3); y (iv) Métodos Alternativos de Resolución de Disputas Comerciales (MIF/GN-78-2). Estos grupos evaluados incluían 136 proyectos por un monto aprobado de US\$160 millones. A principios del 2003, OVE efectuó una presentación de los resultados preliminares de la evaluación al Comité de Donantes y además envió, para la consideración de la Asamblea de Gobernadores del FOMIN, una síntesis de tales resultados.

Durante el 2003 se terminó de evaluar el resto de los principales grupos temáticos. En el correr de ese año OVE envió al Comité de Donantes un Informe de Progreso del 2003 (MIF/GN-78-15) y los informes correspondientes a cada uno de los grupos evaluados. Estos grupos eran: (i) Recursos Humanos y Mercado Laboral (MIF/GN-78-8); (ii) Provisión Privada de Servicios de Infraestructura (MIF/GN-78-9); (iii) Desarrollo de Capital de Riesgo (MIF/GN-78-11); (iv) Promoción de la Competencia y Protección del Consumidor (MIF/GN-78-14); (v) Proyectos Ambientales (MIF/GN-78-13); y (vi) Servicios de Desarrollo Empresarial, incluyendo Promoción del Comercio y Normas de Calidad (MIF/GN-78-13). Los grupos evaluados en el 2003 incluyeron 346 proyectos adicionales por US\$595 millones de contribuciones aprobadas por el FOMIN.

El presente Informe está organizado en tres capítulos. En el primer capítulo se presentan los principales hallazgos, organizados según las dimensiones evaluativas utilizadas en la evaluación, de acuerdo al marco metodológico especialmente desarrollado por OVE para este trabajo. **En el segundo se destacan las ventajas competitivas del FOMIN,** que surgen del trabajo de evaluación y que serían claves a la hora de abordar nuevas iniciativas y enfoques estratégicos en los próximos años. Por último, **el capítulo final destaca las principales áreas de oportunidad,** separándose aquellas de nivel estratégico, operativo y temático.

RESUMEN EJECUTIVO

Este informe contiene una consolidación de los principales hallazgos obtenidos y las áreas de oportunidad identificadas durante el trabajo de evaluación de la acción del FOMIN realizado durante los años 2002 y 2003. El trabajo de evaluación incluyó aproximadamente 500 proyectos por US\$800 millones, abarcando la totalidad de los principales temas e intervenciones realizadas por el FOMIN en sus 10 años de operación (1993-2003).¹

OVE desarrolló un marco metodológico adaptado a las dimensiones específicas de la acción del FOMIN. Siete dimensiones evaluativas fueron aplicadas en todos los grupos de proyectos. Las primeras tres son típicas de toda evaluación: relevancia, efectividad y eficiencia. Otras tres dimensiones son más específicas del FOMIN y se derivan directamente de su intencionalidad estratégica: innovación, adicionalidad y sostenibilidad. Por último, se introdujo la dimensión de evaluación de los proyectos porque un análisis preliminar reveló potenciales dificultades en esta área.

A. Hallazgos

El trabajo de evaluación permitió verificar que la acción del FOMIN estuvo asociada a temas de alta relevancia en América Latina y el Caribe (ALC), demostrando que el FOMIN encaró temas fundamentales para el desarrollo del sector privado de la región. No obstante, al analizar en forma específica la vinculación de un proyecto a un problema determinado, esta no siempre fue claramente especificada, dado que la mayoría de los proyectos adolecieron de un adecuado diagnóstico o fundamentos analíticos sólidos para justificar la intervención en un determinado contexto, haciendo bajar los niveles de relevancia ex-post.

Asimismo, en gran medida la alta relevancia estuvo sustentada por la asignación de aproximadamente 63% de los proyectos y 66% del monto a los países más pequeños de la región (C&D), donde la contribución del FOMIN fue importante en relación al tamaño de las economías. Estos recursos fueron principalmente orientados a desarrollar los marcos normativos e institucionales en temas que quedaron al margen de los grandes procesos de reformas y a la promoción del desarrollo de servicios financieros a los empresarios más pequeños y con mayores dificultades de acceso. Sin embargo, la acción futura plantea desafíos en términos de selectividad, en la medida que se anticipa una mayor demanda y una gran diversidad de temas relacionados al desarrollo del sector privado.

Los logros obtenidos por estos proyectos fueron significativos, aún en temas complejos y en donde los recursos aportados por los proyectos fueron pequeños con relación a las dimensiones de los problemas o de los países. La mitad de los proyectos logró alta efectividad en el logro de sus objetivos. Los grupos de proyectos con niveles más altos de efectividad una vez culminados o en ejecución avanzada fueron: Promoción de la Competencia y Protección del Consumidor, Microfinanzas y Mediación y Arbitraje Comercial.

¹ Los grupos de proyectos evaluados representan aproximadamente el 90% de los recursos aprobados y 80% del total de proyectos para el período indicado.

Con miras a mejorar la efectividad de sus proyectos, el FOMIN debería redoblar los esfuerzos para incentivar una disciplina de clara identificación de los problemas principales relacionados a cada intervención, así como de los riesgos involucrados. La falta de entendimiento del problema principal lleva a estimaciones presupuestarias inadecuadas. Asimismo, se debería reexaminar los incentivos que en el pasado han causado una significativa subestimación de los riesgos en los documentos de proyectos y un tratamiento superficial de los problemas principales que debían resolverse.

Las intervenciones más exitosas del FOMIN estuvieron correlacionadas con una concentración de acciones en un determinado tema, logrando una masa crítica de recursos, con una secuencia de intervenciones y una estrategia con un horizonte mínimo de mediano plazo. El desafío ha sido mayor en áreas más amplias como las de reforma, en donde el apoyo del FOMIN se dispersó en una amplia gama de acciones, encontrándose los resultados más significativos en aquellos segmentos donde se identificaron nichos en los cuales existía alta complementariedad con los esfuerzos y capacidades del Banco. Asimismo, existieron problemas de efectividad también en temas muy complejos por los altos requerimientos de condiciones de entorno (legal, financiero e institucional) e inversiones previas en desarrollo tecnológico y de la capacidad emprendedora, como fue el caso de capital de riesgo.

En términos de eficiencia la evaluación reveló oportunidades de mejora en todos los grupos de proyectos evaluados. El mayor determinante de ineficiencia en el uso de los recursos fue la demora en los tiempos de ejecución, que aumentó la proporción de gastos administrativos, usualmente en detrimento de otras partidas presupuestarias asociadas a provisión de servicios. Los proyectos evaluados tomaron en promedio 5 años desde el registro de la operación hasta su culminación, 2 años desde el registro hasta tener el primer desembolso, un año desde la aprobación hasta el primer desembolso y 4 años para luego completar su ejecución, superando en un año el período de ejecución originalmente previsto.

Se observaron importantes posibilidades de mejora de los niveles de eficiencia en la asignación de recursos, ya que con frecuencia se financiaron componentes y sistemas similares en grupos de proyectos afines. La información disponible no permitió evitar la duplicación de los gastos por concepto de servicios de la misma clase, a menudo prestados por los mismos consultores en distintos países. Mejoras en eficiencia ofrecerían posibilidades de compras conjuntas para lograr economías de escala o utilización compartida de componentes tales como sistemas de información, materiales didácticos, manuales, difusión y otros elementos de esa naturaleza.

La innovación fue la característica más destacada de los proyectos del FOMIN a lo largo del tiempo pautando una marcada capacidad de renovación y creatividad. Esto se dio a través del estímulo y financiamiento de ideas genuinamente nuevas impulsadas por socios claves en la región, o diseminando innovaciones a través de la replicación de ideas exitosas fuera de sus países de origen. De hecho, se constató que más de 80% de los proyectos evaluados introdujeron nuevos modelos de negocios o nuevas modalidades de resolución de problemas no disponibles con anterioridad en los mercados de los países en donde se ejecutaron. El FOMIN ha contribuido a introducir y probar la viabilidad de nuevas instituciones, servicios empresariales y capital de riesgo para las pequeñas empresas de la región.

No obstante, se pudieron constatar dificultades en materialización de muchos conceptos innovadores, así como en la diseminación e imitación de los modelos exitosos encontrados en la evaluación. En este sentido cabe destacar que una vez avanzada la ejecución, solo la mitad de los proyectos lograron mantener los altos niveles de innovación. Entre los grupos de proyectos más destacados por los niveles de innovación se encuentran Microfinanzas, Mediación y Arbitraje Comercial, Promoción de la Competencia y Protección del Consumidor, Reforma Financiera y Mercado de Capitales y algunas intervenciones en el área de Recursos Humanos.

Los niveles de sostenibilidad fueron dispares en los grupos de proyectos evaluados, pero observándose una mejora en los proyectos en la segunda mitad de la década de acción del FOMIN. La mayoría de los problemas de sostenibilidad estuvieron asociados a la falta de análisis institucional de las agencias ejecutoras y al aislamiento de las intervenciones de programas más amplios, incluso del propio Banco, o de políticas nacionales que pudieran dar continuidad al financiamiento iniciado con el FOMIN.

La madurez y capacidad operativa de las agencias ejecutoras fue uno de los mayores determinantes del éxito o fracaso de los proyectos. La asistencia del FOMIN se hizo más efectiva cuando las agencias ejecutoras fueron capaces de una administración eficiente. La secuencia de proyectos involucrados en los esfuerzos de reforma a largo plazo, por ejemplo, funciona mejor cuando las agencias ejecutoras han alcanzado suficiente desarrollo institucional para emprender cada etapa.

La adicionalidad del FOMIN fue muy destacada en temas de “frontera” como Capital de Riesgo, Microfinanzas y Remesas, Recursos Humanos y Mercado Laboral, Promoción de la Competencia y Protección del Consumidor y Mediación y Arbitraje Comercial. Cabe señalar que el rol y la contribución añadida por el FOMIN en el impulso de estos temas nuevos en la región se evidencian en la adaptación de los mismos a la realidad de las empresas más pequeñas y en la vinculación original del FOMIN con las que hoy son las principales instituciones y líderes de la región. La adicionalidad del FOMIN fue más difícil de observarse en áreas donde era parte de un grupo amplio de actores, con menor posibilidad de un direccionamiento estratégico claro. Este fue el caso de varios de los proyectos de participación privada de infraestructura, reforma financiera y mercado de capitales.

El valor agregado por el Banco/FOMIN en las operaciones, estuvo mayormente volcado a la fase de gestación de los proyectos y fue disminuyendo a lo largo de la ejecución. La evaluación reveló la necesidad de un mayor nivel de apoyo técnico en la ejecución, particularmente en temas de alta innovación. También desde el ángulo de la adicionalidad, se observaron dificultades en lograr complementariedad de las intervenciones con otras acciones del propio FOMIN y del resto del Grupo Banco, conspirando contra la consecución de buenos resultados y efectos sinérgicos.

En cuanto al monitoreo y evaluación, se evidenció que solo un tercio de los proyectos lograron cumplir con estándares adecuados de evaluabilidad. El carácter experimental de las operaciones indicaría la conveniencia de un diseño que facilite el seguimiento y la medición de los productos y resultados, para aprender de estas experiencias. El monitoreo mejoró con la introducción del FOMIN al sistema del PPMR (Project Performance Monitoring Report) en el

año 2000. Sin embargo, el limitado grado de evaluabilidad de los diseños limita el potencial de esta herramienta. Asimismo se encontró que las evaluaciones intermedias y finales, claves para generar ajustes en la ejecución y lecciones, fueron utilizadas en forma limitada, estando en muchos casos poco accesibles para un más amplio aprendizaje. Por último, salvo para el caso de recursos humanos, se encontraron pocos esfuerzos de evaluación de impacto, particularmente a nivel de clientes finales.

B. Ventajas Competitivas del FOMIN

La evaluación permitió conocer con mayor profundidad las ventajas competitivas principales del FOMIN en lo referente al desarrollo del Sector Privado, particularmente tomando en cuenta la visión y percepción que tienen los clientes finales en el sector privado, las instituciones intermediarias y el sector público. Estas ventajas competitivas del FOMIN, se detallan a continuación y deberían tomarse en cuenta antes del abordaje de nuevas iniciativas, considerando en que medida los requerimientos son compatibles con tales ventajas.

1. Enfoque exclusivo a la promoción y el Desarrollo del Sector Privado
2. Foco en innovación y razonable tolerancia al fracaso
3. Acceso preferencial a la capacidad institucional, técnica y física del Banco
4. Sensibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de mercado
5. Generación de las bases para una amplia red de instituciones claves vinculadas al Desarrollo del Sector Privado
6. Potencial ampliación y profundización de temas de particular relevancia y éxito en el pasado
7. Amplia instrumental para intervención
8. Flexibilidad y capacidad de aprendizaje
9. Posibilidad de usar economías de escala
10. Capacidad reconocida en algunos temas y posibilidad de movilizar y apalancar recursos.

C. Áreas de Oportunidad Estratégicas

La evaluación permitió identificar 6 de áreas de oportunidad de carácter estratégico, las cuales se destacan a continuación.

Reforzar el rol del FOMIN como un Laboratorio. Los hallazgos de la evaluación dejan en evidencia las claras ventajas del FOMIN como un laboratorio para probar nuevos enfoques de políticas y/o modelos de negocios efectivos para el sector privado de la región. Este rol de laboratorio, puede tomar diferentes caminos, “principal” o “agente”, que no son excluyentes, pero que exigen una clara conciencia de los mismos para maximizar los impactos propuestos.

La oportunidad del rol de “principal” se da cuando se aborda un tema que no ha sido desarrollado previamente por el Banco, o cuando la acción del Banco en la materia es aun relativamente incipiente y existe potencial de complementariedad con la acción del FOMIN. Aquí el FOMIN debe mantener una articulación de sus intervenciones con otras instancias,

dotándolas de un enfoque sistémico, en lugar de pequeñas intervenciones aisladas. Esto requiere experimentar en donde existe de antemano un interés concreto y relativamente organizado de apoyar su expansión a nivel nacional o regional si el proyecto es exitoso.

En el rol de “agente”, por otra parte, plantea la oportunidad para el FOMIN de incursionar en temas más amplios y hacer un mayor “apalancamiento” de sus recursos con el Banco y otras instituciones. El desafío del FOMIN en este rol es identificar un número limitado de nichos de intervención en términos de temas, países o regiones y evitar la dispersión en un gran número de temas y acciones. También se deben establecer reglas claras que faciliten al “principal” entender cuando es pertinente el rol del agente y mecanismos de remuneración por administración y desembolso especiales para estas operaciones.

Reforzar el enfoque estratégico para mantener altos niveles de relevancia y efectividad. Surge claramente como un área de oportunidad la necesidad de una mayor focalización de la acción del FOMIN a un número menor de temas, manteniendo y consolidando la acción por un período considerable (3-5 años). Previo a este nivel de compromiso, se requeriría de una mayor inversión del FOMIN en estudios de base sectoriales en temas potencialmente declarados como de interés estratégico, donde se establezca claramente la racionalidad de la acción del FOMIN en función de sus ventajas competitivas y complementariedades frente a otros actores.

El FOMIN ha mejorado su enfoque estratégico y selectividad mediante la puesta en marcha de “clusters” de proyectos, no obstante, en la evaluación se han observado dificultades en su instrumentación tales como la carencia de un proceso sistemático de selección de los temas de intervención y la replicación de modelos de intervención sin un adecuado análisis de su pertinencia en los diferentes países. Por último cabe destacar los problemas operativos que han dificultado el esperado nivel de apoyo técnico y economías de escala en los proyectos en ejecución de los diferentes “clusters”.

Ajustar los instrumentos de intervención para mejorar la efectividad y eficiencia de los proyectos. A modo de simplificación, los objetivos de los proyectos del FOMIN pueden diferenciarse en dos clases: acciones de largo plazo, acompañando los procesos de reforma, generalmente liderados por el Banco; y por otro lado, un número de acciones puntuales, de más corto plazo dirigidas, por ejemplo, a optimizar el funcionamiento de los mercados e introducir nuevos modelos de negocios para la provisión de servicios. Tan diferentes como son los horizontes de planificación de estos tipos de actividades, deberían ser las características de la organización y la forma de asignación de recursos. Por ejemplo, las acciones de largo plazo, usualmente se desarrollan en forma más eficiente si las actividades repetitivas se organizan alrededor de un núcleo de servicios y expertos comunes que podrían hacerse disponibles a lo largo del tiempo y en diferentes países. Se aprovecharían así significativas economías de escala, se evitarían demoras en la provisión de insumos clave para estos procesos de reforma y se garantizaría un nivel de calidad a disposición de todos los países de la región, evitando la situación actual en la que algunos países, especialmente los más pequeños, se ven imposibilitados de solventar estos gastos o de atraer este tipo de expertos. Otra oportunidad es crear instrumentos de menor monto con limitados costos de transacción, proveyéndolos de un mecanismo ágil de aprobación y ejecución para aprovechar ventanas de oportunidad asociadas a determinados tiempos políticos o circunstancias de mercado.

Alinear los incentivos en función de los resultados esperados de las intervenciones. Existe una importante oportunidad de incluir incentivos en la gestión de administración de los proyectos tanto para el Banco como para el propio ejecutor. Deberían explorarse mecanismos de remuneración a la administración que ejerce el Banco de los proyectos, vinculados al desempeño de los proyectos y al nivel de atención de los ejecutores. El desarrollo de esquemas de descentralización de ejecución de proyectos en Brasil y Perú han demostrado el potencial de cambiar el esquema de desembolso por productos y/o resultados en lugar del típico desembolso para pagar insumos de los proyectos. Se podría estudiar ampliar esta experiencia, al menos para determinados tipos de proyectos o componentes de proyectos, estimulando la mayor efectividad y eficiencia en el uso de los recursos. Algo similar podría instrumentarse en los mecanismos de remuneración de consultores claves, financiados por el FOMIN, incorporando sistemas de pago variable (premios) en función del cumplimiento de metas claves del proyecto.

Promover la competencia por el acceso a los recursos del FOMIN. Los esquemas competitivos para la selección de proyectos pueden ser un elemento que promueva mayores niveles de innovación. Las intervenciones futuras se verían beneficiadas por procesos más abiertos y competitivos para identificar las mejores modalidades de acción y proyectos a financiarse. Mas allá de la transparencia este tipo de procesos facilitaría la utilización de criterios más estandarizados de análisis institucional y de mercado, dos importantes debilidades observadas en la evaluación.

Desarrollar y consolidar redes institucionales como Plataformas de Actuación. Dado que el FOMIN ha generado una gran base de instituciones y personas que han sido los agentes claves en el desarrollo del sector privado en la región, cuenta con una interesante red sobre la cual montar una plataforma para desarrollar proyectos cuyo objetivo sea específicamente realizar esquemas de disseminación de un modelo exitoso, así como aprendizaje y planteo de nuevas iniciativas para impulsar el sector privado en la región. Si se asocia esta red al enorme caudal de experiencias, conocimientos, lecciones y modelos institucionales que se han encontrado en esta evaluación, se podría concluir que el FOMIN cuenta con un valioso cúmulo de activos intangibles sobre los cuales debería estar una de sus principales ventajas competitivas en la acción de los próximos años. El manejo inteligente de estos “intangibles” debería ser parte de la acción central del FOMIN para el lanzamiento de nuevos temas afines a las prioridades emergentes en la región en esta nueva década.

D. Áreas de Oportunidad Operativas

La evaluación ha permitido identificar 11 áreas de oportunidad de carácter operativo, las cuales se destacan a continuación.

Mejorar la atención e identificación de solicitudes de proyecto. Los proyectos del FOMIN nacen en diferentes instancias de la organización, algunos entran directamente en la Sede, otros en los Departamentos Regionales, otros en Departamentos Centrales (ej. INT o SDS), y otros en las Representaciones. No se encontró un proceso estandarizado en las guías diseñadas para este fin. Esto redundó en problemas de apropiación y apoyo a la ejecución, sobre todo en contextos complicados. Esto indica que debería establecerse con claridad el grado de participación que pueden o deben tener los diferentes niveles de la organización en la determinación de los proyectos a financiarse, de manera de generar mayor transparencia en el proceso.

En tal sentido, el FOMIN debería desarrollar mecanismos que aporten claridad y guía sobre como entran las solicitudes, el formato y los requerimientos mínimos que deben tener, cuando y quien las autoriza o rechaza. Esto puede apoyarse a su vez con mayor información y guía en el portal del FOMIN y del Banco, lo cual podría ofrecer orientación a las consultas que llegan por posibles nuevos proyectos sobre los requisitos, tiempos de tramite y punto de contacto con respecto a información. Este esfuerzo aportaría transparencia y generaría una mayor calidad de atención de los solicitantes de recursos de los proyectos.

Buscar un nuevo rol para los programas regionales. Este tipo de programas puede redundar en mejoras de la eficiencia y economías de escala para apoyar un Grupo de Proyectos dentro de una misma temática, particularmente dentro del marco de iniciativas de consolidación de redes, contribuyendo a un uso más eficiente de los recursos y una más rápida difusión de innovaciones. El enfoque transaccional operado por el FOMIN, basado en proyectos, hizo que se pagara muchas veces por el mismo tipo de sistemas de información, currícula de capacitación, materiales técnicos, bibliotecas virtuales e incluso estudios regionales o comparados entre países.

Mejorar el análisis ex ante de socios. El FOMIN debería determinar el perfil deseado de las agencias ejecutoras y la combinación de estas que produjera el mayor valor agregado a sus objetivos estratégicos. Esto requeriría la definición de criterios específicos para la selección de ejecutores, así como una guía estandarizada que forme parte de la foja de análisis institucional y financiero de las solicitudes. Esto permitiría recoger información básica en forma estandarizada, fortalecer el análisis previo, evitando entrar en proyectos que luego fracasan por falta de capacidad de los ejecutores.

Desarrollar parámetros y reforzar el seguimiento técnico de los proyectos. El FOMIN podría considerar la redefinición de sus proyectos en términos de productos, con parámetros de calidad, costo y tiempos de entrega estandarizados, según la práctica usual en el sector privado. Para lograr esto, el FOMIN podría explorar realinear los incentivos internos en la forma en como remunera la generación y supervisión de los proyectos. Un tema importante a abordar en el seguimiento, según surgió de las encuestas a los ejecutores, es el apoyo técnico especializado durante la ejecución. Dada la amplia gama de temas y especialidad de los proyectos es difícil que las Representaciones del Banco cuenten con toda la especialización necesaria, por ello sería importante el prever esquemas de apoyo técnico que acompañen la ejecución de programas en un determinado tema. Esto se comenzó a instrumentar con los “Clusters”, pero aún quedan por resolver responsabilidades y atribuciones frente a las Representaciones, así como la necesidad en muchos casos de contar con apoyo local.

Desarrollar un portal de apoyo a la ejecución de proyectos. En lo que respecta a trámites y procedimientos administrativos, sería recomendable que el FOMIN instrumente un portal de servicios para ejecutores, donde pueda tener acceso a consultas en línea, resolución de dudas frecuentes, buzón de quejas, formatos típicos de solicitudes de desembolso, términos de referencia estándar, guías para selección de consultores y adquisiciones, acceso a información sobre proveedores de servicios, etc., de manera de simplificar la instrumentación de los programas y la calidad de atención a los ejecutores, recogiendo importante retroalimentación sobre problemas de ejecución que se pudieran estar gestando.

Adecuar los procedimientos de adquisiciones y contrataciones. A pesar de preverse la posibilidad contractual de utilizar otros procedimientos de adquisiciones y contrataciones mas apropiados para sector privado, no se encontró evidencia de su utilización en los proyectos evaluados.

Realizar un seguimiento del aporte de contrapartida. Es necesario tener reglas claras y accesibles (ej. vía el portal propuesto) con respecto a los gastos reconocibles y su documentación. Tal cual se encontró en la evaluación, el tema de la contrapartida es un problema sistémico que plantea desafíos de cómo hacerlo aplicable en forma estandarizada, fácilmente verificable y transparente en todos los países.

Mejorar la identificación y manejo de riesgos. Sería deseable estimular un cambio en la cultura de preparación y diseño de proyectos que promueva explicitar los riesgos por parte de los equipos de proyecto, para lo cual las señales del propio Comité de Donantes podrían ser fundamentales hacia la Administración. Se debería dotar al diseño de los proyectos de mecanismos de “gatillo” en la ejecución que prevean la posibilidad de “cortar las pérdidas” ante la ocurrencia de riesgos que comprometan el logro de los resultados. Mas allá de establecer mecanismos “gatillo” en temas de tiempos, se deberían prever fases con requisitos técnicos materializados a través de indicadores fácilmente verificables que permitan evitar continuar proyectos cuando no se dieron determinadas circunstancias esperadas originalmente. Esto facilitaría el trabajo del Banco/FOMIN en el manejo de la cartera en problemas con reglas claras ex ante.

Explicitar el tema de Propiedad Intelectual de Sistemas e Innovaciones. Con miras a aumentar la eficiencia y evitar duplicaciones, se debiera revisar los temas de la propiedad intelectual del FOMIN sobre productos o servicios (sistemas de información, currícula de cursos, etc.) financiados por el mismo. Se debería hacer más explícito el tema de la propiedad intelectual desde la negociación de los proyectos, pasando por los contratos e instrumentando finalmente mecanismos de captura de los productos de las consultorías y sistemas de información que permitan tener el acceso a los mismos para una posterior difusión y verificación de su calidad.

Facilitar acceso y mejora en la calidad de consultorías especializadas. Dada la especificidad y novedad de los temas abordados es, con frecuencia, difícil para los ejecutores en un país acceder a los consultores especializados y a la vez tener información de otros con respecto a su desempeño. Dependiendo de la opinión del Departamento Legal, esto podría ser superado poniendo a disposición del Banco/FOMIN (ej. vía intranet), información de quiénes ya han sido contratados, para qué proyectos, e incluso poniendo a disposición los informes que han producido, facilitando la diseminación de la información y los conocimientos, al menos para los profesionales del Banco/FOMIN.

Mejorar los sistemas de Monitoreo y Evaluación. Es imprescindible generar un conjunto de indicadores a nivel de actividades y resultados que permitan realizar mediciones a lo largo de la ejecución del proyecto, así como al final del mismo, para cada grupo de proyectos. Se requiere también de un sistema centralizado y coordinado de las distintas instancias de evaluación, así como la participación de todos los actores involucrados. La coordinación de estas actividades de evaluación también redundaría en economía de escala y enfoque a nivel de áreas temáticas.

Finalmente, la actividad del FOMIN se beneficiaría de la incorporación de mediciones selectivas de impacto de los servicios como un instrumento que permita no solo probar el impacto de los mismos sobre los beneficiarios finales, pero también mejorar las prácticas y el desempeño en el diseño e implementación de nuevos servicios. Una condición necesaria para el aprendizaje es la disponibilidad de estas evaluaciones, no solo al interior de los equipos de proyectos y ejecutores, sino también hacia fuera. Estos instrumentos servirían para potenciar y retroalimentar el sistema de monitoreo utilizado por el Banco a través de los PPMR.

E. Áreas de Oportunidad Temáticas

Por último, la evaluación destaca posibles áreas de oportunidad relacionadas a los temas evaluados, las cuales surgieron del análisis de brecha entre las necesidades de mercado en las cuales el FOMIN contaba con capacidad competitiva versus las áreas de intervención seleccionadas en los grupos de proyectos evaluados. Las mismas son solamente un aporte en la identificación de áreas de acción en el futuro y requerirían, en todo caso, actualizar y profundizar su análisis antes de comprometer recursos del FOMIN.

I. PRINCIPALES HALLAZGOS

1.1 El primer desafío de la evaluación fue desarrollar un marco metodológico que respondiera a las particularidades de la acción del FOMIN. Para ello se identificaron dimensiones específicas a las acciones del FOMIN y las necesidades de mercado. De este ejercicio surgieron siete dimensiones evaluativas que fueron aplicadas en la evaluación de los proyectos. Las primeras tres dimensiones son típicas de toda evaluación: relevancia, efectividad y eficiencia. Otras tres dimensiones son específicas del FOMIN y se derivan directamente de su intencionalidad estratégica: innovación, adicionalidad y sostenibilidad. Por último, la dimensión de evaluación de los proyectos se introdujo porque un análisis preliminar reveló potenciales dificultades en esta área lo cual ameritaba especial atención. El marco de evaluación y la metodología detallada se incluye en el Anexo I de este informe. A continuación se presentan los principales hallazgos según estas dimensiones evaluativas, incluyéndose también en el Anexo II una síntesis de los resultados según los grupos temáticos de proyectos evaluados.

A. Relevancia

1.2 **El trabajo de evaluación permitió verificar que la acción del FOMIN estuvo asociada a temas de alta relevancia en ALC, demostrando que el FOMIN encaró temas fundamentales para el desarrollo del sector privado de la región.** Si bien la vinculación específica de un proyecto a un problema determinado no siempre fue claramente explicitada en las intervenciones, dado que la mayoría de los proyectos adolecieron de un adecuado diagnóstico o fundamentos analíticos sólidos para justificar la intervención en un determinado contexto, en promedio, el análisis del diseño de los proyectos (ex ante) indicó que 3 de cada 4 proyectos se desarrollaron en áreas consideradas altamente relevantes en el contexto de los países, y este nivel de relevancia se mantuvo relativamente constante desde 1993 a la fecha.

1.3 **Asimismo, en gran medida, la alta relevancia estuvo sustentada por la asignación de aproximadamente el 63% de los proyectos y el 66% del monto a los países más pequeños de la región (C&D),² donde la contribución del FOMIN es importante en relación al tamaño de las economías.** Estos recursos fueron principalmente orientados a desarrollar los marcos normativos e institucionales en temas que quedaron al margen de los grandes procesos de reformas (infraestructura, mercado de trabajo y recursos humanos, mercados de capitales y financieros) y a la promoción del desarrollo de servicios financieros a los empresarios más pequeños y con mayores dificultades de acceso. Sin embargo, la acción futura plantea desafíos en términos de selectividad.

² No se incluyen en este cálculo los proyectos regionales.

- 1.4 **La intervención en temas más amplios o en países más grandes indicó la necesidad de poner un énfasis mayor en identificar “nichos” en donde la intervención del FOMIN sea relevante.** Por ejemplo, participación selectiva en la “última milla” de los procesos de reforma, o para dar acceso de las PYMEs a los beneficios o a través del desarrollo de plataformas que integren diferentes actores.
- 1.5 **A pesar de que los proyectos fueron relevantes, se detectó en general la falta diagnósticos sectoriales y/o estudios de mercado que permitan una mayor precisión del rol a cumplir con las intervenciones.** Estos problemas conspiraron contra el mantenimiento de los altos niveles de relevancia, ya que una vez terminados los proyectos, la relevancia fue inferior. Esto no significa necesariamente que el propio FOMIN debería financiar complejos estudios sectoriales ex ante sino desarrollar un mayor conocimiento sectorial que le permita tener una mayor claridad estratégica del rol a jugar y los beneficios que aportaría su intervención. Esto podría complementarse con estudios de mercado que aporten información básica sobre potenciales oferentes, competidores, información sobre voluntad de pago de los clientes, percepción de valor de los servicios a ofrecerse, entre otros aspectos. Cabe señalar que esta falta de análisis de contexto fue encontrada en gran parte de la acción del Grupo Banco hacia el sector privado³, donde se tiende a intervenir sin contar con un diagnóstico compartido, accesible y oportuno, que sirva como punto de partida para organizar la actuación.
- 1.6 **El grupo más destacado en términos de relevancia fue Microfinanzas,** tanto por la importancia de la microempresa en la mayoría de los países de la región, como por su reconocido limitado acceso al crédito y a los servicios financieros. Los proyectos “hechos a la medida”, especialmente utilizando financiación y aporte de capital directo o indirecto, han sido especialmente relevantes pues han intervenido en una etapa clave del desarrollo de muchas instituciones. Finalmente, junto con los bajos niveles de mora en la cartera de las entidades microfinancieras, demuestran que los servicios financieros ofrecidos son altamente apreciados por los clientes⁴.

B. Efectividad

- 1.7 **Los logros obtenidos por estos proyectos fueron significativos, aún en temas complejos y en donde los recursos aportados por los proyectos fueron pequeños con relación a las dimensiones de los problemas o del país.** La mitad de todos los proyectos logró una calificación alta en efectividad, o sea en el logro de sus objetivos. Los grupos de proyectos con los niveles más altos de efectividad en el logro de sus objetivos una vez culminados o en ejecución avanzada se detallan en los párrafos siguientes.

³ “Síntesis del Trabajo de OVE sobre la Acción del Banco en el desarrollo del Sector Privado”, RE-287, OVE, Octubre, 2003.

⁴ Resultado de los estudios de impacto realizados en Bolivia, Colombia y Uruguay.

- 1.8 **Promoción de la Competencia y Protección del Consumidor.** Este pequeño y variado grupo de intervenciones evidenció un muy alto desempeño en términos de efectividad. Cabe destacar, en particular, que se obtuvieron excelentes resultados en la creación y/o fortalecimiento de agencias responsables de velar por la competencia de los mercados, por ejemplo en Panamá y en Perú.⁵ Actualmente dichas instituciones se han convertido en referentes regionales en materia de defensa de la competencia. También se impulsó con éxito en Uruguay un programa de competencia en las adquisiciones públicas mediante la creación de sistemas más transparentes y amigables para la participación del sector privado.
- 1.9 **Microfinanzas también tuvo un de los más altos niveles de desempeño en términos de efectividad,** encontrándose que 58% de los proyectos lograron cumplir los objetivos propuestos. La efectividad fue especialmente alta en proyectos promovidos o apoyados a través de la Unidad de Inversiones del FOMIN (Facilidad III-B, aporte patrimonial y préstamos), en donde además se encuentran los proyectos más innovadores, tanto a nivel de objetivos impulsados como de instrumentos para desarrollarlo.
- 1.10 **Métodos Alternativos de Resolución de Disputas Comerciales** fue otro de los grupos con mejor desempeño. El 57% de los proyectos mostraron una efectividad alta. Con solo un aporte de US\$14,1 millones, los proyectos financiados en esta área fueron instrumentales para instalar esta modalidad de resolución de disputas en la región, con resultados muy exitosos en al menos cuatro países. Aún en países de las dimensiones de Brasil, el proyecto apoyado por el FOMIN ha sido clave para impulsar el desarrollo de capacidad institucional y recursos humanos, con una red de 45 Centros de Mediación y Arbitraje, encontrándose una fuerte demanda para resolver disputas laborales, comerciales y más recientemente temas inmobiliarios.
- 1.11 **En temas más complejos como Reforma Financiera y Mercado de Capitales un 53% de los proyectos fueron calificados como de alto desempeño en efectividad.** Dentro de este grupo, se destacaron aquellos proyectos enfocados a mejorar la infraestructura financiera, especialmente en los países C y D; intervenciones dirigidas a fortalecer o implementar nuevos sistemas privados de pensiones; programas para mejorar la operatoria de las Bolsas de Valores de varios países de la región, fundamentalmente aquellos destinados a fortalecer los sistemas de pago y compensaciones; los proyectos destinados a promover el uso de más y mejores instrumentos de manejo de riesgo en la industria de seguros; y finalmente, aquellas intervenciones destinadas a crear o consolidar las bolsas de productos agrícolas, generando información transparente.
- 1.12 **Entre los grupos de proyectos con menor grado de éxito estuvieron los de Participación Privada en Infraestructura y Medioambiente.** Uno de los mayores problemas observados en aquellos proyectos que no alcanzaron un alto nivel de desempeño fue la ocurrencia de riesgos no identificados ex ante que

⁵ La Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor, CLICAC en Panamá y el Instituto Nacional para la Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual, INDECOPI, en Perú

conspiraron contra el logro de los objetivos, así como una limitada precisión en la formulación de los objetivos propuestos.

- 1.13 **En el caso de los Fondos de Capital de Riesgo**, aunque el desempeño de la primera generación de proyectos no fue satisfactorio, se observaron una serie de externalidades que redundaron en el impulso de una incipiente industria de capital de riesgo. Asimismo se observó un proceso de aprendizaje, con ajustes en la estructuración de los fondos enfocándolos hacia empresas de alto potencial de crecimiento (principalmente de base tecnológicas) y ampliación en el espectro de modalidades de intervención, preparando el entorno para una operación más satisfactoria de las inversiones en fondos. Por ejemplo, las inversiones en fondos en Chile y Brasil, más allá del desempeño de los mismos, han sido una valiosa fuente de información y ha motivado importantes avances en el marco regulatorio de la industria. Dichas intervenciones están generando un grupo de administradores calificados, expertos en la materia, inversores y emprendedores, que en forma conjunta con los bancos de desarrollo y otras agencias públicas en el área tecnológica y de desarrollo empresarial, se han convertido en fuertes impulsores de la industria.⁶ Una señal del crecimiento de esta industria de capital de riesgo es el hecho de que recientemente se hayan generado varias asociaciones nacionales (ej. Brasil, Chile y México) y a nivel regional (Latin American Venture Capital Association), las cuales han estado asociadas a las intervenciones del FOMIN.
- 1.14 **Algo similar, en términos de recorrer una curva de aprendizaje para lograr niveles mas altos de efectividad, ocurrió en el caso de servicios de desarrollo empresarial (SDE).** Allí también se encontraron dificultades en el logro de objetivos, particularmente en proyectos con un enfoque de oferta y generados en la primera mitad de la década de operación del FOMIN (1994-98). En general, la evaluación encontró que estos proyectos no habían delimitado su campo de intervención, ni definido claramente los clientes a los que se dirigían.⁷ Sin embargo a partir de 1999, las intervenciones muestran una tendencia a enfocarse a necesidades mas específicas (ej. calidad y marketing) y con un uso mas activo de mecanismos de intervención para desarrollar mercados por el lado de la demanda utilizando “vouchers”, en el caso de microempresas y “matching grants” en el caso de PYMEs.
- 1.15 **Con miras a mejorar la efectividad de sus proyectos, el FOMIN debería redoblar los esfuerzos para incentivar una disciplina de clara identificación de los problemas principales relacionados a cada intervención, así como de los riesgos involucrados.** Deberían re-examinarse los incentivos que en el pasado han llevado a un tratamiento superficial de los problemas principales que debían resolverse y a una significativa subestimación de los riesgos en los documentos de proyecto. En algunos casos, la falta de entendimiento del problema principal, llevó a estimaciones presupuestarias inadecuadas. Entre la

⁶ Un programa que ejemplifica el enorme potencial de unir esfuerzos y generar sinergias en una plataforma para impulsar la industria es el caso de INOVAR en Brasil.

⁷ Por ejemplo no utilizando claramente definiciones de tamaño de empresas objetivo o sector de pertenencia, ni tampoco medidas más complejas como posicionamiento sectorial o dinámica de negocios.

incidencia de los riesgos no identificados encontrados en los proyectos evaluados, la mayor proporción estuvo asociada a problemas macroeconómicos o cambios políticos, frente a los cuales no se tenía programado en el diseño alguna posibilidad de ajuste o estrategia de salida, que facilitara la reconsideración del programa. Una mayor atención en la identificación de riesgos implicaría el desarrollo de nuevas técnicas e incentivos y un cambio de cultura al interior del Banco alejada de las normas orientadas a los proyectos del sector público.

- 1.16 **En síntesis, las intervenciones más exitosas estuvieron correlacionadas con una concentración de acciones en un determinado tema⁸, logrando una masa crítica de recursos, con una secuencia de intervenciones y una estrategia con un horizonte mínimo de mediano plazo.** El desafío ha sido mayor en áreas tan amplias como provisión privada de servicios de infraestructura, recursos humanos y mercado de trabajo. En estos temas el apoyo del FOMIN se dispersó en una amplia gama de acciones en distintas partes de la industria o del sector, encontrándose los resultados más significativos en aquellos segmentos donde se encontraron nichos en los cuales existía alta complementariedad con los esfuerzos y capacidades del Banco. Asimismo, existieron problemas de efectividad también en temas muy complejos por los altos requerimientos de condiciones de entorno (legal, financiero e institucional) e inversiones previas en desarrollo tecnológico y de la capacidad emprendedora, como fue el caso de capital de riesgo.

C. Eficiencia

- 1.17 **En términos de eficiencia la evaluación reveló oportunidades de mejora en todos los grupos de proyectos evaluados.** El mayor determinante de ineficiencia en el uso de los recursos fue la demora en los tiempos de ejecución, que aumentó la proporción de gastos administrativos, usualmente en detrimento de otras partidas presupuestarias asociadas a la provisión de servicios. Los proyectos evaluados tomaron en promedio 5 años desde el registro de la operación hasta su culminación, 2 años desde el registro hasta tener el primer desembolso, un año desde la aprobación hasta el primer desembolso y 4 años para luego completar su ejecución, superando en un año el período de ejecución originalmente previsto.
- 1.18 **Asimismo, la política del FOMIN de evitar la financiación de segundas etapas, ha llevado al diseño de proyectos muy complejos cuya administración eficaz es difícil.** Esto fue particularmente visible en los proyectos de reforma financiera, mercado de capitales y participación privada en infraestructura, donde en promedio, se planificó un período de ejecución de poco más de dos años, pero entre la aprobación y el último desembolso se duplicó ese período. Esto revela la necesidad de reconocer que la configuración de marcos reglamentarios e instituciones adecuadas es un proceso de larga duración que se respalda mejor por medio de métodos graduales que pueden requerir un nivel de asistencia sostenido, sea del FOMIN o de otros interesados.

⁸ Tal como ocurrió en el grupo de proyectos de Microfinanzas.

- 1.19 **Uno de los aspectos llamativamente consistentes en todos los grupos de proyectos evaluados es que toma 2 años desde que se registra un proyecto hasta el primer desembolso, aún en el caso de “líneas de actividad”⁹ que logran reducciones de 60% en los tiempos de aprobación.** Esto indicaría que existen factores estructurales vinculados a la preparación, aprobación, firma y cumplimiento de requisitos de elegibilidad y desembolsos, que llevan a un tiempo demasiado largo y que han resistido distintos esfuerzos de agilización.
- 1.20 **A nivel de proyectos individuales, una amenaza frecuente a la eficiencia fue la baja relación entre los recursos dirigidos a actividades generales o de “fortalecimiento institucional” y los orientados a servicios ofrecidos a los clientes finales.** En parte este tipo de problemas de eficiencia se originó en esquemas de ejecución que no incluían los incentivos adecuados. Las Agencias Ejecutoras de los proyectos del FOMIN generalmente tenían poca experiencia en la implementación de proyectos y requerían recursos para “fortalecimiento institucional”. Sin embargo, no se realizó un análisis adecuado ex ante de las instituciones para determinar los niveles de fortalecimiento requeridos. En algunos casos, en lugar de utilizar la capacidad instalada de los ejecutores, o por falta de ella, se cargó a los programas de equipos de coordinación costosos gastos asociados al “fortalecimiento institucional”. En otros casos, como por ejemplo en los programas de servicios de desarrollo empresarial o en los de capacitación técnica, se sobrecargó a las agencias ejecutoras con roles que se superponían en la provisión de servicios a la vez de ser intermediarios de los mismos. Este tipo de problemas absorbió una gran proporción de los recursos y del período de ejecución en detrimento de los servicios directamente orientados a beneficiar a las empresas, comprometiendo, al final del proyecto, sus posibilidades de sostener la prestación de los servicios.
- 1.21 **Otro de los problemas asociados a la eficiencia se dio en la contratación de consultoría de índole más específica o muy especializada, en donde no siempre se generó información conducente a una evaluación general de la calidad de los servicios, ni a facilitar el acceso de las agencias ejecutoras a un núcleo de consultores especializados en materias novedosas en la región.** Esto fue particularmente notorio en proyectos como los de Reforma Financiera, Mercado de Capitales y Participación Privada en Infraestructura, donde más del 50% de la financiación del FOMIN se usó para el pago de servicios de consultoría sin una evaluación de la calidad de los servicios.
- 1.22 **A nivel del conjunto de proyectos, se observaron importantes posibilidades de mejora de los niveles de eficiencia en la asignación de recursos, ya que con frecuencia se financiaron componentes y sistemas similares en grupos de proyectos afines.** La información disponible no permitió evitar la duplicación de

⁹ En la segunda mitad de la década de operación del FOMIN, se introdujo el concepto de “líneas de actividad” donde los Donantes aprobaban un programa “paraguas” bajo el cual se aprueban una serie de proyectos de monto relativamente pequeño (ej. menos de US\$300.000) que pueden ser aprobados con procedimientos simplificados. Las líneas de actividad aprobadas pertenecen a los siguientes temas: (i) microfinanzas (2); (ii) preparación de concesiones; (iii) seguridad aeroportuaria; y (iv) desarrollo de infraestructura en países C&D.

los gastos por concepto de servicios de la misma clase, a menudo prestados por los mismos consultores en distintos países. A través del desarrollo de registros centrales de consultorías especializadas con una referencia a su desempeño, sistemas de información estandarizados o la especificación de las reglas de “Licitaciones Internacionales” se podría facilitar el uso múltiple de productos financiados por el FOMIN. Esto ofrecería posibilidades de compras conjuntas para lograr economías de escala o utilización compartida de componentes tales como sistemas de información, materiales didácticos, manuales, difusión y otros elementos de esa naturaleza.

- 1.23 **Ni siquiera en el caso de los proyectos regionales, en donde podría esperarse mayores niveles de eficiencia en el uso de los recursos a nivel agregado, en particular en áreas donde existen economías de escala y dificultad de acceso a expertos, no se lograron niveles de eficiencia satisfactorios.** De hecho estos proyectos han presentado también problemas de administración, particularmente por aspectos de diseño tales como la multiplicidad de co-ejecutores así como la falta de capacidad institucional de los socios derivando en dificultades de coordinación, falta de incentivos para un desempeño adecuado por parte de los ejecutores, limitada rendición de cuentas sobre la gestión y fragmentada supervisión de la ejecución.
- 1.24 **La división del trabajo entre el diseño y la ejecución de los proyectos también redundaba en problemas de eficiencia.** Los proyectos del FOMIN son generalmente diseñados por el personal del Banco, que no están del todo familiarizados ni con el mandato de del FOMIN ni con el desarrollo del sector privado. La evaluación encontró que los proyectos fueron frecuentemente diseñados sin referencias a la experiencia anterior de intervenciones realizados en la misma área. Se observó poca evidencia formal de procesos de aprendizaje y de un mecanismo que permita compartir los errores y retroalimentar las experiencias pasadas. En relación a la ejecución, la complejidad de los proyectos, su foco en el sector privado y su carácter innovador implica la necesidad de un seguimiento cercano durante su implementación. Sin embargo, este seguimiento se vio comprometido por el hecho de que los proyectos del FOMIN son supervisados en la ejecución por el personal de las Representaciones que no están familiarizados con el trabajo en el sector privado, y para los cuales, la innovación no es central. Dada la gran variedad de temas y la naturaleza específica de los proyectos del FOMIN, estos frecuentemente requieren de competencias específicas, no siempre disponible en las representaciones.
- 1.25 Finalmente, en lo referente a procedimientos administrativos, se observó que aplicar a las cooperaciones técnicas del FOMIN los mismos procedimientos diseñados para proyectos del sector público presentó grandes desafíos en términos de eficiencia.

D. Innovación

- 1.26 **La innovación fue la característica mas destacadas de los proyectos del FOMIN, que incluso se incrementó a lo largo del tiempo, para varios de los**

temas abordados, pautando una marcada capacidad de renovación y creatividad. Esto se dio a través del estímulo y financiamiento de ideas genuinamente nuevas impulsadas por socios claves en la región, o diseminando innovaciones a través de la replicación de ideas exitosas fuera de sus países de origen. De hecho, se constató que un 83% de todos los proyectos evaluados poseían un alto nivel de innovación ex ante, introduciendo en los mercados de los países en donde se ejecutaron nuevos modelos de negocios o nuevas modalidades de resolución de problemas no disponibles con anterioridad. En síntesis, el FOMIN ha contribuido a introducir y probar la viabilidad de nuevas instituciones, nuevos modelos de negocio, servicios empresariales y capital de riesgo para las pequeñas empresas de la región.

- 1.27 **No obstante, se pudieron constatar dificultades en materialización de muchos conceptos innovadores, así como en la diseminación e imitación de los modelos exitosos encontrados en la evaluación.** En este sentido cabe destacar que una vez avanzada en su ejecución, solo la mitad de los proyectos lograron un desempeño alto en innovación. Entre los grupos de proyectos más destacados por los niveles de innovación se encuentran: Ambientales, Microfinanzas, Mediación y Arbitraje Comercial, Promoción de la Competencia y Protección del Consumidor, Reforma Financiera y Mercado de Capitales, Desarrollo de Capital de Riesgo y algunas intervenciones en el área de Recursos Humanos.
- 1.28 **El caso de las microfinanzas ha sido uno de los más destacados en las calificaciones de innovación obtenidas en esta evaluación. Las innovaciones se pudieron materializar a nivel *ex post* en casi un 90% de los proyectos,** lográndose impulsar el desarrollo de un marco normativo, institucional y de provisión de servicios financiero a los segmentos populares que generaron un modelo propio de la región que hoy es referencia a nivel mundial.¹⁰
- 1.29 **En el área de mercado de capitales y reforma financiera, las innovaciones de los proyectos en la primera mitad de la década de acción del FOMIN representaron cambios significativos en los mercados de la región,** con economías que recién salían de una etapa de represión financiera a principios de los 1990. Gradualmente se volvió más difícil poder seguir manteniendo esos niveles de innovación, ya que los cambios más grandes ya se habían procesado. Esto requeriría del desarrollo de mecanismos para identificar áreas y temas específicos en donde se puedan desencadenar cambios importantes, con contribuciones relativamente pequeñas de alto impacto.
- 1.30 **Dentro del grupo de proyectos de recursos humanos y mercado laboral se destacaron, por los niveles de innovación, los programas que preveían la introducción de mecanismos más sensibles a la demanda del sector privado, constituyendo mercados más competitivos.** Particularmente innovadora fue la acción en materia de certificación de competencias laborales, en donde mediante la acción del FOMIN se introdujo el concepto en la región con crecientes niveles

¹⁰ Este éxito en innovación se convirtió luego en un desafío, ya que se observó una tendencia decreciente en coincidencia con una mejora en los niveles de sostenibilidad, que se estaría dando por una “maduración” en el tipo de intervenciones.

de adopción por parte del sector privado. Sin embargo, muchas de estas intervenciones enfrentan aún dificultades para consolidarse.

1.31 **El programa del FOMIN para el desarrollo de capital de riesgo es probablemente uno de los más innovadores, ambiciosos y desafiantes que la institución se haya planteado.** El concepto de desarrollar una industria de capital de riesgo para pequeñas empresas dinámicas previo al ingreso del FOMIN era prácticamente inexistente en la región. No obstante, según lo indica la experiencia internacional, el desarrollo de esta industria conlleva un largo plazo, y su éxito solo se puede medir en décadas, requiriendo de un marco de considerables recursos financieros e institucionales, una masa crítica de oportunidades de negocio, experimentados agentes, un entorno legal, impositivo y regulatorio propicio, y un mercado de capitales dinámico. Todas estas condiciones subrayan que la tarea es compleja. No obstante la magnitud del desafío de las intervenciones, se puede evidenciar una indicación preliminar sobre la creación de una industria de capital de riesgo en Brasil y progresos importantes en Chile, países donde el FOMIN ha sido un actor clave como pionero y aglutinador de esfuerzos en este campo.¹¹

1.32 **En el caso de los Proyectos Ambientales, las intervenciones reflejaron, en su etapa de diseño, tendencias y preocupaciones recientes del mercado, con un alto contenido innovador en casi el 90% de los proyectos.** Muchos de ellos intentaron introducir nuevos conceptos como la producción industrial ecoeficiente, nuevos productos (ej. agricultura orgánica) y servicios (ej. turismo sostenible) en los contextos nacionales y regionales. También se realizaron innovaciones a nivel institucional al vincular los sectores públicos, privados y académicos. Sin embargo, el desafío, tal cual surge de los proyectos que están más avanzados en ejecución o ya ejecutados, fue materializar las innovaciones anunciadas ex ante, generar mercados sostenibles y un alcanzar un efecto de demostración a partir de estas experiencias piloto.

E. Sostenibilidad

1.33 **Los niveles de sostenibilidad fueron dispares en los grupos de proyectos evaluados, pero observándose una mejora en los proyectos en la segunda mitad de la década de acción del FOMIN.**

1.34 **La mayoría de los problemas de sostenibilidad estuvieron asociados a:** (i) la **falta de análisis institucional** de las agencias ejecutoras, sobretodo en países con historiales de pobre desempeño y grande deficiencias a nivel institucional; (ii) la **transición entre el fondeo del FOMIN y la obtención de nuevas fuentes de ingreso** o financiamiento para los productos y servicios desarrollados; (iii) la **falta de vinculación de las intervenciones del FOMIN a programas más amplios**, incluso del propio Banco, o de políticas nacionales que pudieran dar continuidad al financiamiento iniciado con el FOMIN.

¹¹ Cabe advertir, sin embargo, que el transplante de estas innovaciones a otros países de la región no sería sencillo, dada la necesidad de contar de antemano con fuertes compromisos institucionales y financieros de largo plazo de para crear las condiciones de éxito.

- 1.35 **El grupo de proyectos de Microfinanzas fue el más destacado, logrando un nivel alto de sostenibilidad expost en 3 de cada 4 proyectos. El tema de sostenibilidad hace a la esencia de las operaciones microfinancieras y está también incorporado en la estrategia del Banco, donde el FOMIN tienen asignado un rol fundamental.** La selección de los socios, el análisis institucional y el diseño de los programas previeron especial atención a la sostenibilidad.¹² La amplia mayoría de los proyectos en este tema han demostrado un alto nivel de crecimiento en las entidades apoyadas, tanto en cobertura como en activos, basados en la generación de productos financieros que tienen una alta demanda por parte de las microempresas y que tienen un alto nivel de satisfacción con los servicios recibidos según se pudo constatar en una encuesta desarrollada como parte de esta evaluación. El apoyo del FOMIN permitió demostrar la viabilidad financiera de las microfinanzas, diseminando esquemas institucionales y tecnologías financieras adecuadas, y promoviendo un entorno regulatorio que favorezca su crecimiento bajo normas de supervisión que conlleven a instituciones sanas.
- 1.36 **Los grupos de proyectos que tuvieron mayores dificultades en lograr niveles de sostenibilidad adecuados, fueron los proyectos ambientales y los fondos de capital de riesgo,** particularmente aquellos orientados a inversiones en negocios ambientales.
- 1.37 **El tema de los aportes de contrapartida ha sido un tema frecuente en la mayoría de los proyectos, habiendo comprometido la sostenibilidad de los servicios ofrecidos en algunos proyectos.** El FOMIN ha usado la contribución de sus socios como un indicador clave de la apropiación de los proyectos y la evolución en el diseño de los mismos evidencia un incremento en la exigencia de los aportes de contrapartida, llevando incluso el requerimiento de contribuciones en efectivo del 50%. Sin embargo, a pesar de la importancia que se le asigna en la Memoranda de Donantes al momento de la aprobación, en las evaluaciones de campo se pudo constatar que los sistemas de medición de estas contrapartidas se limitan a un ejercicio anual para su ingreso al PPMR, no discriminándose cuanto es efectivamente “en efectivo” y cuanto “en especie”. Además se encontraron diferentes criterios de reconocimiento de las formas de contrapartida en las distintas Representaciones. El tema de la contrapartida es un problema sistémico que plantea desafíos de cómo hacerlo aplicable en forma estandarizada, fácilmente verificable y transparente en todos los países.
- 1.38 **Finalmente, la madurez y capacidad operativa de las agencias ejecutoras fue uno de los mayores determinantes del éxito o fracaso de los proyectos.** La asistencia del FOMIN se hizo más efectiva cuando las agencias ejecutoras fueron capaces de una administración eficiente. La secuencia de proyectos involucrados en los esfuerzos de reforma a largo plazo, por ejemplo, funciona mejor cuando las

¹² En los “estudios de caso” evaluados en microfinanzas se verificó que, como parte del diseño, 70% de los mismos contaban con análisis de la capacidad institucional de los socios, 95% de la capacidad financiera y en 87% de la experiencia previa con el Banco u otras entidades.

agencias ejecutoras han alcanzado suficiente desarrollo institucional para emprender cada etapa.

F. Adicionalidad

- 1.39 **La adicionalidad del FOMIN fue muy destacada en temas de “frontera” como Capital de Riesgo, Microfinanzas y Remesas, Recursos Humanos y Mercado Laboral, Promoción de la Competencia y Protección del Consumidor y Mediación y Arbitraje Comercial.** Otro aspecto destacable es que el nivel de adicionalidad observado para el total de los proyectos evaluados se eleva en la segunda mitad de la década de acción del FOMIN. Cabe señalar que el rol y la contribución añadida por el FOMIN en el impulso de estos temas nuevos en la región se evidencian en la adaptación de los mismos a la realidad de las empresas más pequeñas y en la vinculación original del FOMIN con las que hoy son las principales instituciones y líderes de la región.
- 1.40 **El caso mas extremo de adicionalidad es el de Microfinanzas,** donde se ha logrado un importante grado de apalancamiento de los recursos y las instituciones beneficiarias han utilizado el acceso al FOMIN como un “sello de calidad” para atraer otros inversores y recursos complementarios. De hecho la red de instituciones atendidas ha llegado a una cartera de US\$633 millones y 754.000 microempresarios atendidos. Estos servicios se canalizaron a través de 38 instituciones apoyadas directa e indirectamente (a través de fondos) con un aporte de US\$19,3 millones (reembolsables y no reembolsables) y si se le agrega lo financiado con aportes de los fondos de microfinanzas (Profund y Lacif donde el FOMIN participó en el capital), los recursos ofrecidos a estas entidades ascenderían a US\$33,2 millones.
- 1.41 **La adicionalidad del FOMIN fue más difícil de observarse en áreas donde era parte de un grupo amplio de actores, con menor posibilidad de un direccionamiento estratégico claro.** Por ejemplo este fue el caso de varios de los proyectos de participación privada de infraestructura, reforma financiera y mercado de capitales. No obstante el FOMIN tuvo un destacable nivel de adicionalidad en países más pequeños (C&D), donde la acción del FOMIN movilizó con mayor facilidad los actores claves, con un rol más visible y donde de hecho la asignación de recursos del FOMIN fue más importante precisamente en temas de reforma. En participación privada en infraestructura, se pudo observar mayor grado de adicionalidad en algunos temas en particular cuando el FOMIN optó por apoyar aspectos específicos no considerados en las grandes reformas, tales como protección del consumidor y fortalecimiento y adaptación de la regulación al ámbito local.
- 1.42 **También en temas amplios como reforma financiera y mercado de capitales, en donde el desempeño general en adicionalidad no fue alto, el apoyo del FOMIN fue instrumental, cuando se agudizó la intervención a nichos muy precisos.** Esto ocurrió principalmente en asuntos claves para desarrollar el marco de la industria de seguros, fortalecer la transparencia y los mecanismos de pago de los mercados de valores, o en aspectos especiales complementando reformas en la

seguridad social. Algo similar ocurrió con en la adecuación de regulación y supervisión financiera para apoyar la industria emergente de las microfinanzas.

- 1.43 **El valor agregado por el Banco/FOMIN en las operaciones, estuvo mayormente volcado a la fase de gestación de los proyectos y fue disminuyendo a lo largo de la ejecución** en donde el énfasis se pone en los procedimientos administrativos y no en el apoyo técnico a las innovaciones. La evaluación reveló la necesidad de los organismos ejecutores de un mayor nivel de apoyo técnico en la ejecución, particularmente en temas de alta innovación. A pesar del alto nivel de compromiso encontrado, el apoyo ofrecido por las Representaciones del Banco no necesariamente cuenta, en todos los casos, con la especialidad técnica que puede dar respuesta a estas necesidades, dada la amplia gama de temas que atienden los proyectos y considerando que el tema innovación no es central en su accionar. Asimismo el FOMIN en su estructura en Washington por lo general no tiene especialistas en todos los temas abordados con estos proyectos, lo cual hace complicado el seguimiento técnico de los proyectos, la recolección de experiencias, y la diseminación de lecciones aprendidas en las intervenciones experimentales que impulsadas.
- 1.44 **También desde el ángulo de la adicionalidad, se observaron dificultades en lograr complementariedad de las intervenciones con otras acciones del propio FOMIN y del resto del Grupo Banco, conspirando contra la consecución de buenos resultados y efectos sinérgicos.** Por ejemplo, en la evaluación de los proyectos de participación privada en infraestructura no se encontró ningún proyecto que se hubiera iniciado en alguno de esos ámbitos del Departamento del Sector Privado o la Corporación Interamericana de Inversiones, indicando un amplio margen para una coordinación más eficaz. Además, en ese mismo grupo de proyectos, aunque los objetivos y actividades en distintos países fueron similares, se percibió muy poca comunicación y casi ningún intercambio de experiencias entre los proyectos. En algunos sectores, como los de electricidad, telecomunicaciones o agua, han comenzado a establecerse organizaciones regionales de entes reguladores y esto brinda al FOMIN la oportunidad de asociarse con ellas para la promoción de sinergias regionales. Este tipo de intercambios regionales también se generaron en forma espontánea en otros temas, tales como mediación y arbitraje comercial, lo cual indicaría que hay un amplio margen para una coordinación más eficazmente promovida e institucionalizada.
- 1.45 **No obstante, existieron algunos casos de importante complementariedad en la acción con el Grupo Banco en donde se materializaron sinergias operativas, producto de la claridad de los mecanismos de cooperación entre el Banco y el FOMIN.** Por ejemplo, en microfinanzas, un elemento fundamental de esta exitosa estrategia fue la alianza lograda con el Banco, la cual permitió no sólo aprovechar su experiencia histórica en el campo de las microfinanzas, sino también su infraestructura y presencia en la región para lograr difundir las experiencias exitosas.

G. Evaluación

- 1.46 **En cuanto al monitoreo y evaluación, se evidenció que solo un tercio de los proyectos lograron cumplir con estándares adecuados de evaluabilidad.** El carácter experimental de las operaciones indicaría la conveniencia de un diseño que facilite el seguimiento y la medición de los productos y resultados, para aprender de estas experiencias. Asimismo, se encontró que las evaluaciones intermedias y finales, claves para generar ajustes en la ejecución y lecciones, fueron utilizadas en forma limitada, estando en muchos casos poco accesibles para un más amplio aprendizaje. Finalmente, se encontraron pocos esfuerzos de evaluación de impacto, particularmente a nivel de clientes finales. Cabe señalar que el grupo de proyectos de recursos humanos constituyó un área destacada por un por mayor esfuerzo en esta materia.
- 1.47 **El monitoreo mejoró sustancialmente con la introducción del FOMIN al sistema del PPMR (Project Performance Monitoring Report) en el año 2000.** Esto permitió contar con un informe anual sobre la ejecución de los proyectos¹³. Según se pudo constatar en entrevistas con técnicos del Banco, el sólo hecho de instaurar el PPMR obligó a efectuar una revisión de los objetivos y metas de los programas, a verificar periódicamente sus avances y a discutir algunos temas claves para el desempeño. Asimismo, se observó una evolución positiva en la calidad de los informes, así como la instrumentación de sistemas de control (ej. mecanismos de banderas rojas y amarillas) que promueven una mayor proactividad en la resolución de problemas de ejecución. De hecho los ajustes en el sistema de PPMR, ya integrado formalmente a los sistemas de supervisión del Banco a partir del 2003, ofrecen también significativas modificaciones en cuanto mayor frecuencia (semestral en lugar de anual), a contenido requerido, y a posibilidades de capturar mayores elementos de aprendizaje y ajustes en la ejecución. Sin embargo, el limitado grado de evaluabilidad ex ante limitó el potencial de esta herramienta y redundó en calificaciones de desempeño más altas que las que otorgó el equipo de evaluación de OVE.
- 1.48 **El FOMIN también ha realizado un esfuerzo de evaluación con los Informes de Revisión de Cartera, realizados por su Unidad de Monitoreo y Evaluación.** Estos informes revisan el desempeño de los proyectos de las distintas facilidades y realizan recomendaciones tanto para la ejecución de los proyectos activos, como para el diseño y preparación de nuevos proyectos. Sin embargo, el FOMIN debería fortalecer los mecanismos para compartir en forma activa y sistemática las lecciones aprendidas durante el diseño y ejecución de proyectos. Luego de casi una década de proyectos, la riqueza de la base de conocimiento institucional ameritaría el desarrollo de tal sistema. El proceso de PPMR podría ser un buen punto de partida a partir del cual podrían agregarse la difusión electrónica de documentos de proyecto, evaluaciones de medio término, evaluaciones finales, planes de acción, términos de referencia, informes de

¹³ En el ejercicio de evaluación fue mucho más difícil poder trabajar sobre proyectos anteriores a la existencia del PPMR debido a las dificultades de acceso a información, así también como por el hecho de que en varias Representaciones luego de transcurrido un determinado período de tiempo los archivos sobre operaciones viejas y ejecutadas eran destruidos

- consultorías claves de los proyectos, listados de proveedores y toda otra información útil para futuras iniciativas.
- 1.49 **Otro aspecto importante es el limitado grado de acceso y efectividad de las evaluaciones previstas con recursos de los programas.** Los recursos asignados a evaluaciones intermedias y finales en los proyectos es significativo (aproximadamente US\$30.000 por proyecto), encontrándose muy pocas de las evaluaciones realizadas en forma disponibles. En la mayoría de los casos, éstas evaluaciones están archivadas en las Representaciones, no habiendo sido utilizadas en forma efectiva para redireccionar los programas o cancelarlos, ni tampoco con fines de diseminación y aprendizaje de las experiencias recogidas.
- 1.50 **Los proyectos en general no cuentan con evaluaciones de impacto o ex post.** En gran medida esto se debe a las propias dimensiones de los proyectos, al menor plazo que se supone en su ejecución, así como a limitaciones prácticas que impiden dejar un proyecto abierto contablemente con un monto pendiente de ejecución por un largo período (ej. 12-24 meses). Sin embargo, se deberían propiciar mecanismos que permitan capturar estos recursos y evaluaciones que busquen evaluar en forma sinérgica proyectos afines. Un esfuerzo en esta dirección con expertos con alta especialización permitiría contar, con una sólida documentación y análisis de los impactos a la vez que, generar contenidos que permitan aprender más de las intervenciones financiadas.
- 1.51 **Tampoco se encontraron evaluaciones a nivel de clientes en los proyectos financiados, que prevean un feedback sobre la calidad de los servicios y los impactos en las empresas, los beneficiarios y sus hogares.** Por ejemplo, como parte del trabajo de OVE se desarrolló una evaluación a nivel de 600 microempresarios beneficiarios de los programas de microfinanzas, aplicando una metodología¹⁴ adaptable a otros tipos de programas y con un bajo costo, que arrojó interesantes elementos tanto para mejorar las intervenciones del FOMIN como para mejorar en los servicios y crear nuevas oportunidades de productos para las instituciones.
- 1.52 **El grupo más destacado en cuanto a niveles de evaluabilidad fue el de Recursos Humanos, en donde aproximadamente 1 de cada 2 proyectos logró niveles adecuados en esta dimensión.** En tal sentido cabe destacar que los proyectos fueron mas proactivos, anticipando necesidades y recursos para monitoreo y estudios de impactos, pero con dificultades en su materialización. En los casos estudiados la mayoría de los proyectos contaban con evaluaciones intermedias, pero en pocos se realizaron evaluaciones de impacto, a pesar que en la mitad de los proyectos se preveía su realización.

¹⁴ (<http://www.mip.org/componen/aims/pubs/spanish>)

II. VENTAJAS COMPETITIVAS DEL FOMIN

2.1 Las evaluaciones permitieron conocer con mayor profundidad cuales son las capacidades principales del FOMIN en lo referente al desarrollo del Sector Privado, particularmente tomando en cuenta la visión y percepción que tienen los clientes, tanto finales como instituciones intermediarias y sector público. Esto ha permitido identificar con claridad algunas ventajas competitivas del FOMIN que serían claves a la hora de abordar nuevas iniciativas. Asimismo este conocimiento de las ventajas posibilita mayores esfuerzos del propio FOMIN para sostenerlas y mejorarlas a lo largo del tiempo.

- **Enfoque dirigido exclusivamente a la promoción y desarrollo del Sector Privado.** El mandato específico de promoción del sector privado, aunque amplio, lo diferencia de otros fondos de cooperación técnica, y lo obliga a focalizar su acción en los desafíos para el desarrollo de este sector en ALC. No existen instituciones o fondos de esta naturaleza en otras regiones del mundo.
- **Foco en Innovación y Razonable Tolerancia al Fracaso.** El FOMIN cuenta con un mandato especial de innovación que lo hace especial frente a otras instituciones. La evaluación ha demostrado la importante capacidad de generar propuestas innovadoras y de renovar las mismas a lo largo del tiempo. El carácter experimental de las operaciones del FOMIN le permite participar en actividades con un perfil de riesgo/recompensa mayor que el del resto del Grupo Banco. Asimismo el carácter concesional de los fondos le permite solventar “costos de arranque” de actividades generando una adicionalidad que no tienen otras fuentes de fondeo en la región. Estas posibilidades hacen del FOMIN una institución con una capacidad única de tomar riesgos y tolerar fracasos que dejan enseñanzas para abrir nuevos cursos de acción.
- **Acceso preferencial a la capacidad institucional y red de Representaciones del Banco en los países.** El FOMIN cuenta, mediante el acuerdo de administración con el Banco, con un acceso clave a la capacidad institucional del Banco, con todo lo que esto implica en términos del poder de convocatoria en los países, la capacidad de diálogo con las autoridades públicas, la información y el conocimiento sectorial en una amplia gama de temas esenciales al desarrollo de la región. La relación con el Grupo Banco puede servir como nexo para concatenar una secuencia de intervenciones, así como para facilitar el acceso del sector privado al dialogo con los Gobiernos sobre temas normativos y legales. En este aspecto, existen importantes posibilidades de mejora. Esta ventaja podría potenciarse explorando mecanismos de incentivos en el esquema de remuneración por desempeño en el logro de productos y resultados, esquemas de supervisión técnica de proyectos de acuerdo a la capacidad técnica del Banco, así como establecimiento de mecanismos de trabajo conjunto que se orienten a la búsqueda de logros específicos.

- **Sensibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de mercado.** La operatoria del FOMIN para la promoción del sector privado posibilita el acceso a una base de clientes “minoristas” a la que el Grupo Banco no accede tradicionalmente. Este tipo de intervenciones obliga a tener un contacto directo con empresarios de empresas de diverso tamaño, lo cual le otorga una sensibilidad especial a los temas que afectan al sector privado de la región. Los resultados de la evaluación han confirmado la capacidad del FOMIN de insertar su acción en temas de alta relevancia. Esta enorme ventaja ha ido creciendo y se ha refinado lo largo del tiempo. El FOMIN puede ampliar y consolidar esta ventaja fortaleciendo su capacidad de generación de información de mercados.
- **Generación de las Bases para una Amplia Red de Instituciones Claves vinculadas al Desarrollo del Sector Privado.** El FOMIN ha logrado articular su acción con un grupo importante de socios estratégicos, públicos y privados, de formas que no serían accesibles por la mayoría de los países y sus empresas en forma individual. Así se han generado las bases para una red con potencial para impulsar cambios que favorezcan el desarrollo del sector privado y la difusión de innovaciones en la provisión de servicios e intercambio de conocimiento. Esto ya se ha dado en algunos temas como tales como microfinanzas y remesas, calidad, competencias laborales, mediación y arbitraje comercial, reguladores sectoriales de infraestructura y capital de riesgo. El ejercicio de evaluación requirió a OVE generar una importante base de datos de ejecutores y expertos asociados a la instrumentación de los proyectos del FOMIN, la cual fue utilizada para desarrollar encuestas y entrevistas. Esta puede ser ampliada y mejorada para luego ser utilizada en el desarrollo de investigaciones de mercado que fortalezcan la pertinencia de las intervenciones, difusión de aprendizajes y lanzamiento de nuevas áreas de acción en el futuro.
- **Potencial Ampliación y Profundización en Temas de Particular Relevancia y Éxito surgidos de los 10 Primeros Años de Experiencia.** Los resultados del trabajo de evaluación han dejado en evidencia la importancia de la acción del FOMIN en determinados temas vinculados al desarrollo del sector privado. Existe un importante potencial de construir sobre variaciones de los temas y modelos de negocios que ya han dado pruebas de éxito. Por ejemplo, el desarrollo de modelos de negocios nuevos y con potencial de replicación y/o profundización en temas como microfinanzas y remesas, mediación y arbitraje comercial y protección del consumidor, son ilustrativos de la enorme gama de posibilidades de capitalizar inversiones institucionales, replicando modelos y atendiendo nuevas necesidades fundamentales para el sector privado.
- **Amplio Instrumental para Intervención.** El FOMIN cuenta con un variado instrumental, que va desde cooperación técnica no reembolsable, de recuperación contingente, préstamos, cuasi-capital y capital. Esta amplia gama de instrumentos abre un abanico de posibilidades de intervención en forma simultánea y/o secuenciada que ninguna otra

institución multilateral posee. La experiencia pasada se basó en el uso principal de la cooperación técnica no reembolsable y de las inversiones en capital. Hacia el futuro, y con miras a ampliar el apalancamiento y la eficiencia en el uso de los recursos, cabría explorar el uso mayor de cooperación técnica con recuperación contingente en forma más frecuente, así como el uso de garantías, préstamos, y cuasi-capital. Asimismo en el uso de cooperación técnica, particularmente para temas específicos y acciones más puntuales podrían explorarse y ampliarse experiencias de uso de pequeñas asistencias por montos inferiores a US\$150.000.

- **Flexibilidad y Capacidad de Aprendizaje.** La forma en como opera el FOMIN es sumamente flexible, abordando una amplia gama de temas en forma simultánea y ajustando los instrumentos y formas de intervención a lo largo del tiempo. De hecho, la evaluación ha revelado importantes cambios a lo largo del tiempo, producto de reflexiones profundas como el Informe Perry en 1997 y el Informe del Grupo de Trabajo del año 2000, que han repercutido en cambios en las formas de intervención con mejoras visibles en los niveles generales de innovación, sostenibilidad y adicionalidad. Esta capacidad de autoevaluación ha sido importante, aunque requiere aún del fortalecimiento de sistemas e instrumentos de evaluación para aprovechar el potencial experimental del FOMIN con mayor profundidad.
- **Posibilidad de Explotar Economías de Escala.** El FOMIN cuenta con la posibilidad de lograr “compras mayoristas” en bienes y servicios que pueden ser de utilidad a una multiplicidad de intervenciones, tal como se ha identificado en la evaluación de varios de los grupos de proyectos. Asimismo, el extenso alcance geográfico y temático del FOMIN permitiría la explotación de economías de escala, incluyendo la rápida transferencia de mejores prácticas.
- **Capacidad Reconocida en Algunos Temas y Posibilidad de Mayor Apalancamiento de Recursos.** En varios de los temas donde el FOMIN ha tenido una actuación sumamente destacada en cuanto al impulso y posicionamiento de temas, tales como en Microfinanzas, Remesas, Calidad, Mediación y Arbitraje y Capital de Riesgo (particularmente Brasil y Chile), la acción futura permite un mayor margen para atraer el financiamiento de las iniciativas de otros actores, dado que el valor agregado principal del FOMIN pasa por la capacidad de dar un “sello de calidad” a la selección de determinados actores en función de las capacidades demostradas en las etapas previas. Esto se puede potenciar mediante sistemas estandarizados de selección de socios. Asimismo, esta ventaja posibilitaría un esfuerzo con mayores probabilidades de éxito en la movilización de empresas grandes interesadas en apoyar determinadas iniciativas, así como el acceso a fondos internacionales y locales que se pueden asociarse a las nuevas iniciativas a financiarse.

III. ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LA ACCIÓN FUTURA DEL FOMIN

- 3.1 Los hallazgos del trabajo de evaluación y la identificación de ventajas competitivas del FOMIN ofrecen la oportunidad de marcar algunas áreas claves para orientar el curso de acción futura, tanto en aspectos estratégicos, como en asuntos más operativos.

A. Áreas de Oportunidad Estratégicas

1. Reforzar el Rol del FOMIN como un Laboratorio

- 3.2 **Más allá de sus ventajas como un fondo de cooperación técnica y su enfoque a temas asociados al sector privado, los hallazgos de la evaluación dejan en evidencia las claras ventajas del FOMIN como un laboratorio para probar nuevos enfoques de políticas y/o modelos de negocios efectivos para el desarrollo del sector privado en la región.**
- 3.3 Este rol de laboratorio exige, en primer lugar, reforzar los niveles de evaluabilidad de las intervenciones, comenzando por una precisa definición de los problemas que se pretenden resolver, los objetivos propuestos y las formas de aprendizaje y difusión de las innovaciones a realizarse. De manera que el tema evaluabilidad no debe ya verse como un “impuesto” sino como el instrumento clave para poder seleccionar, ejecutar, premiar, aprender y diseminar las innovaciones impulsadas por el FOMIN.
- 3.4 Esta modalidad de laboratorio, según la evidencia de la evaluación realizada, puede tomar diferentes caminos no excluyentes. Sin embargo, esto exige tener una clara conciencia de los mismos, así como el desarrollo de políticas y procedimientos que aseguren el enfoque hacia el camino elegido para maximizar los impactos propuestos. Ambos obligan también a determinar el relacionamiento del FOMIN con el Banco.
- 3.5 **Un camino a seguir es que el FOMIN se convierta en el “principal” dentro de un tema, desarrollando la mayor parte de la acción y un fuerte liderazgo en la materia.** La oportunidad del rol de principal se daría cuando el tema no ha sido abordado previamente por el Banco, o cuando la acción del Banco en la materia es aun relativamente pequeña y potencialmente altamente complementaria a la del FOMIN, como fue el caso de mediación y arbitraje comercial y capital de riesgo, así como en microfinanzas a partir de 1995. El rol de “principal” conlleva ciertas obligaciones y derechos. En cuanto a obligaciones, el rol de “principal” exige una importante inversión en conocimiento del mercado y los temas donde se pretende invertir, a la vez de contar con una adecuada “plataforma” de recursos humanos e institucionales, no necesariamente dentro de la estructura administrativa formal del FOMIN, pero si accesibles para fortalecer la acción y el liderazgo en la actuación. Esto conlleva también una mayor dedicación de recursos para la identificación de operaciones, así como un mayor

involucramiento en la ejecución y evaluación de las mismas. Aquí el FOMIN debe mantener una articulación de sus intervenciones con otras instancias, dotándolas de un enfoque sistémico, en lugar de pequeñas intervenciones aisladas. Esto requiere experimentar en donde existe de antemano un interés concreto y relativamente organizado de apoyar su expansión a nivel nacional o regional si el proyecto es exitoso. En cuanto a los derechos, esta posición de “principal” ofrece mayor margen de maniobra en la selección de determinadas áreas de actuación, aun de incipiente desarrollo y gran potencial, asegurando un mayor grado de control sobre los procesos y resultados a obtenerse y ejerciendo un mayor grado de exigencia en el cumplimiento de determinados requisitos.

3.6 **El otro camino a seguir es tomar rol de “agente” facilitando el “apalancamiento” de sus recursos con el Banco y otras instituciones.** Este ha sido el rol tomado en el pasado en temas más amplios como reforma financiera, mercado de capitales o participación privada en infraestructura, pero en todos los casos se encontraron dificultades de focalización y dispersión en un gran número de temas y acciones. El desafío del FOMIN en este rol de “agente” es identificar un número limitado de nichos de intervención en términos de temas, países o regiones. Sin embargo, esto obliga a clarificar y establecer reglas simples de elegibilidad y requisitos de desempeño bajo las cuales estaría dispuesto a financiar iniciativas. Este tipo de rol posibilita exigir competencia en atributos buscados en las iniciativas que se efectúen, como por ejemplo innovación, y a la vez establecer mecanismos de “premios” por desempeño y niveles de éxito en los objetivos buscados.

3.7 En relación con el Banco, esto también supone una elección de “socio” o “promotor” de innovaciones. A pesar de algunas debilidades detectadas en el análisis institucional ex-ante, el FOMIN ha tenido éxito en encontrar buenos socios y financiar a los mismos para llevar a cabo innovaciones. Sin embargo, ha sido menos exitoso en promocionar activamente su propia línea de acción. La búsqueda de socios, requiere flexibilidad, sensibilidad de mercado y capacidad para evaluar las cualidades de los potenciales socios. La promoción requiere una base de experiencia sólida, productos y servicios reconocidos en el mercado y una presencia significativa en el largo plazo. El tamaño relativamente pequeño del FOMIN implica que éste no puede llevar adelante su propia agenda en temas complejos. Para ello, el FOMIN debe trabajar a través de asociaciones y apalancando otros esfuerzos de desarrollo.

2. Reforzar el Enfoque Estratégico para Mantener Altos Niveles de Relevancia y Efectividad

3.8 **La evidencia de los resultados de la evaluación indicó el desafío del FOMIN de mantener altos niveles de efectividad atendiendo a una gama tan amplia de temas de importancia para el desarrollo del sector privado.** En tal sentido, surge claramente como un área de oportunidad la necesidad de una mayor focalización de la acción del FOMIN a un número menor de temas. En los grupos de proyectos evaluados los resultados fueron superiores cuando se logró consolidar y mantener por un período considerable (3-5 años) una masa crítica de

intervenciones en un determinado tema específico, tal como microfinanzas o mediación y arbitraje comercial.

- 3.9 **En los temas más amplios, tales como infraestructura, mercado de capitales o reformas financieras, el FOMIN tuvo dificultad en lograr un enfoque y se dispersó en un gran número de iniciativas,** con escaso grado de vinculación temática, pocas posibilidades de seguimiento técnico adecuado y menor alcance de resultados. Estas intervenciones requieren de un mayor trabajo de análisis previo del sector para identificar claramente donde están los “nichos” de mercado para la intervención del FOMIN en función de sus ventajas competitivas.
- 3.10 **Un ejemplo interesante de acción del FOMIN en un tema amplio, pero con un mayor grado de selectividad fue el de recursos humanos.** Allí se optó por proyectos enfocados a aspectos muy puntuales, como sistemas de reentrenamiento de trabajadores desplazados por las privatizaciones, mecanismos innovadores de provisión privada de servicios de colocación y capacitación técnica, desarrollo de sistemas de capacitación patrocinados por la industria y orientados a competencias laborales. Fueron precisamente los proyectos que se ajustaron en mayor medida a las definiciones estratégicas los que obtuvieron mejores niveles de efectividad, beneficiándose de un mayor nivel de valor agregado de parte del FOMIN y vinculándose mas efectivamente con otras acciones tanto a nivel del Banco como de los propios países.
- 3.11 **Otros desafíos de selectividad estratégica se dieron cuando el FOMIN desvió su atención a un gran número de países sin una cuidadosa revisión del marco de condiciones para el éxito de ese tipo de intervenciones y sin desarrollar previamente un menú de herramientas mas adecuado a los distintos niveles de desarrollo o situaciones.** El ejemplo más claro se dio en el grupo de proyectos de Capital de Riesgo, en donde el FOMIN privilegió el uso de los Fondos en una multiplicidad de situaciones, sin tomar en cuenta una serie de requisitos claves para el desarrollo de la industria que requiere de intervenciones previas y otras complementarias, por ejemplo en temas tales como el nivel de desarrollo tecnológico, la normativa apropiada para fondos, un mercado de valores y la existencia de administradores capacitados.
- 3.12 **Otra forma en como el FOMIN ha mejorado su enfoque estratégico y selectividad en las intervenciones ha sido la puesta en marcha de “clusters” de proyectos.** Esto representó un importante avance. No obstante, en la evaluación se han observado dificultades en la instrumentación de los programas dentro de los “clusters” ya que se ha tendido a replicar modalidades de intervención sin una adecuado análisis de pertinencia en relación a las situaciones de los diferentes países. Es decir, se tiende a replicar, sin la atención debida al contexto, operaciones usando un “molde” operativo y cayendo en situaciones de poca relevancia como ocurrió en algunos proyectos de medioambiente. El problema más importante, desde el punto de vista estratégico, pasa por una selección adecuada de los temas de intervención de estos “clusters”. Hasta ahora no se ha encontrado evidencia de un análisis profundo de las distintas alternativas

temáticas, tomando en cuenta fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades¹⁵ de la posible intervención del FOMIN. Este análisis podría hacerse en forma más informada, dado que se conoce ya mucho más cuales son las áreas de ventajas competitivas del FOMIN y las dificultades que ha tenido en incursionar en determinados tipos de intervención y temas.

- 3.13 **Un mayor enfoque y selectividad estratégica exigiría un cuidadoso proceso para su definición y seguimiento durante la ejecución.** Esto requeriría de una mayor inversión del FOMIN en estudios sectoriales en temas potencialmente declarados como de interés estratégico, de forma que: (i) se pauten las bases analíticas para intervenir en el tema propuesto frente a otras alternativas; (ii) se establezca claramente la racionalidad de la acción del FOMIN en función de sus ventajas competitivas y complementariedades frente a otros actores; (iii) se formulen lineamientos específicos de requerimientos de contexto necesarios para las intervenciones, de forma de facilitar la selección de países en donde sería pertinente su aplicación y; (iv) se identifiquen los “nichos” y las modalidades de intervención.
- 3.14 **Uno problema que enfrenta el contar con un mayor enfoque estratégico puede ser la pérdida de capacidad de experimentación en temas que no necesariamente caen dentro de las áreas de intervención consideradas prioritarias.** Por otro lado, en varios de los proyectos evaluados, por ejemplo en temas como competencias laborales, la fuerza de las prioridades del FOMIN llevaron a que los diseños de los proyectos se compatibilizaran con las mismas, modificando el interés inicial de los solicitantes sin un adecuado proceso de entendimiento, lo cual luego redundó en falta de apropiación y problemas de ejecución, o en una orientación de la ejecución que se parecía el concepto originalmente propuesto por la agencia ejecutora.

3. Ajustar los Instrumentos de Intervención para Mejorar la Efectividad y Eficiencia de los Proyectos

- 3.15 **A modo de simplificación, los objetivos del FOMIN en los proyectos pueden diferenciarse en dos clases: acciones de largo plazo, acompañando los procesos de reforma, generalmente liderados por el Banco; y por otro lado, un número de acciones puntuales, de corto o mediano plazo dirigidas, por ejemplo, a optimizar el funcionamiento de los mercados e introducir nuevos modelos de negocios para la provisión.** Tan diferentes como son los horizontes de planificación de estos tipos de actividades, deberían ser las características de la organización y la forma de asignación de recursos.
- 3.16 **Las acciones de largo plazo, usualmente se desarrollan en forma más eficiente si actividades repetitivas se organizan alrededor de un núcleo de servicios y expertos comunes disponibles a lo largo del tiempo y en diferentes**

¹⁵ Análisis FODA

países. El FOMIN podría considerar la provisión de servicios centralizados¹⁶ para darle soporte a los proyectos de largo plazo. Así, se aprovecharían economías de escala, se evitarían demoras en la provisión de insumos clave para estos procesos de reforma y se garantizaría un nivel de calidad de los expertos para todos los países de la región, evitando la situación actual en la que algunos países, especialmente los más pequeños, se ven imposibilitados de solventar estos gastos o de atraer este tipo de expertos.

- 3.17 **Las acciones de mediano o corto plazo requieren ajustar intervenciones para crear instrumentos de menor monto, aún inferiores a los de las actuales líneas de actividad, con limitados costos de transacción, proveyéndolos de un mecanismo ágil de aprobación y ejecución.** En muchos casos las intervenciones del FOMIN estaban vinculadas a solventar aspectos puntuales de asistencia técnica, particularmente en el marco de procesos más amplios de reformas en mercados financieros, infraestructura o recursos humanos, donde las ventanas de oportunidad son pequeñas y asociadas a determinados tiempos políticos o circunstancias de mercado, lo cual amerita una ágil resolución de determinadas situaciones. Un ejemplo ilustrativo de posibles formas de intervención en la materia serían las antiguas “Misiones de Corta Duración”, que tenían un tope de US\$30.000, mediante las cuales el Banco aprobaba en forma muy ágil asistencia técnica y en muchos casos el ejecutor delegaba en el Banco la contratación de los expertos necesarios, dada la especialidad de los temas y la mayor agilidad de los procesos, evitando preparaciones de contratos o procesos de elegibilidad de desembolsos más complejos. Asimismo, este tipo de mecanismos puede aumentar la eficiencia en el uso de los recursos generando bases de información sobre consultorías especializadas e información de desempeño.

4. Alinear los Incentivos en Función de los Resultados Esperados de las Intervenciones

- 3.18 **Existe una importante oportunidad de incluir incentivos en la gestión de administración de los proyectos tanto a nivel del Banco, como de los propios ejecutores de proyectos y las contrataciones al interior de los mismos.** Deberían explorarse mecanismos de remuneración a la administración que ejerce el Banco de los proyectos, que estén vinculados al desempeño de los proyectos y al nivel de atención de los ejecutores. La experiencia en el desarrollo de esquemas de descentralización de la ejecución de proyectos en Brasil y Perú, han demostrado el potencial de cambiar el esquema de desembolso por productos y/o resultados en lugar del típico desembolso para pagar insumos de los proyectos. Esta experiencia podría estudiarse ampliarse, al menos para determinados tipos de proyectos, estimulando la mayor efectividad y eficiencia en el uso de los recursos.
- 3.19 **Algo similar podría instrumentarse en los mecanismos de desembolso a las agencias ejecutoras incorporando sistemas de incentivos (premios) en función del cumplimiento de metas claves del proyecto.** Asimismo, a nivel de los

¹⁶ Esto no implica un incremento del personal del FOMIN en servicios centralizados, sino que los mismos se pueden hacer efectivos con las capacidades existentes, o podrían ser obtenidos a través de cooperación técnica regional, o contratos de gestión.

consultores claves, financiados por el FOMIN, asociados a la ejecución de un proyecto también se podrían incluir pagos contra la entrega de determinados productos claves para la ejecución del programa.

5. Promover la Competencia por el Acceso a Recursos del FOMIN

- 3.20 **Se estima que gradualmente sería más difícil seguir manteniendo los altos niveles de innovación, ya que los cambios más grandes en los mercados de la región ya se han procesado.** Los esquemas competitivos para la selección de proyectos pueden ser un elemento que promueva mayores niveles de innovación. Las intervenciones futuras se verían beneficiadas por procesos más abiertos y competitivos para identificar las mejores modalidades de acción y los proyectos a financiarse. Como por ejemplo a través de la promoción de competencia interna por los recursos del FOMIN para la utilización de los mismos en temas amplios relacionados a la acción del Banco; o a través de la promoción de competencia externa de los recursos para temas específicos, como la participación en “clusters”¹⁷ Por otra parte, además de la mayor transparencia que aportan este tipo de procesos, también se considera que facilitaría la utilización de criterios más estandarizados de análisis institucional y de mercado, contribuyendo a superar grandes debilidades observadas en la evaluación.

6. Desarrollar y Consolidar Redes Institucionales

- 3.21 **Dado que el FOMIN ha generado una gran base de instituciones y personas que han sido los agentes claves en el cambio en la región, cuenta con una interesante red sobre la cual montar esquemas de diseminación y aprendizaje y formular nuevas iniciativas para impulsar el sector privado en la región.** Si se asocia esta red al enorme caudal de experiencias, conocimientos, lecciones y modelos institucionales que se han encontrado en esta evaluación, se podría concluir que el FOMIN cuenta con un valioso cúmulo de activos intangibles sobre los cuales debería reposar una de sus principales ventajas competitivas en la acción de los próximos años. Para ello es necesario invertir en decantar estos conocimientos, por ejemplo tomando como punto de partida las evaluaciones de OVE en los diferentes grupos de proyectos, este puede ser ampliado, profundizado y transmitido posteriormente. El manejo de estos “intangibles” debería ser parte de la acción central del FOMIN en los próximos años y podría ser la plataforma para el lanzamiento de nuevos temas afines a las prioridades emergentes en la región, promoviendo la réplica de modelos exitosos y/o variación de modelos existentes, la introducción de nuevos productos y servicios en las redes institucionales existentes, así como el intercambio de información y lecciones aprendidas

¹⁷ Esto estaba previsto en la primera Línea de Actividad de microfinanzas pero no se materializó, perdiéndose la oportunidad de renovar los niveles de innovación en ese programa. En el caso de los proyectos de normas ISO, se realizaron procesos competitivos y se revelaron las ventajas de este tipo de procesos, que estimulan a mantener altos niveles de innovación dentro de las áreas de intervención que se escojan.

B. Áreas de Oportunidad Operativas

1. Mejorar la Atención e Identificación de Solicitudes de Proyecto

3.22 En varios proyectos evaluados fue claro que la organización establecida en el Banco o el FOMIN primaba sobre el proceso establecido para los proyectos, de tal forma que existen proyectos que nacen en diferentes instancias de la organización. Algunos entran directamente a nivel de la Sede, otros en los Departamentos Regionales, otros en Departamentos centrales (ej. INT o SDS), y algunos en las Representaciones. No se encontró un proceso estandarizado en las guías diseñadas para este fin. Si bien algunas guías establecen que la opinión de las oficinas de Representación es importante, en varios proyectos no fue clara su participación e incluso en algunos se evidenció que no habían tenido nada que ver en la selección de los proyectos. Esto redundó en problemas de apropiamiento y apoyo a la ejecución. Esto indica que debería establecerse con claridad el grado de participación que pueden o deben tener los diferentes niveles de la organización en la identificación de los proyectos.

3.23 Esta falta de claridad sobre como entran, cuando y quien autoriza o rechaza las solicitudes o consultas que llegan para posibles nuevos proyectos, plantea serios desafíos en términos de transparencia y calidad de atención de los solicitantes de recursos de los proyectos. Durante la evaluación no se pudo verificar la real demora en la tramitación de los proyectos. No existe en los sistemas del Banco o el FOMIN una medición de cuando ingresa una solicitud de proyectos. Lo más cercano a ello es la fecha de registro, que es aquella en la cual al proyecto se le asigna un número de Cooperación Técnica (TC) que, con frecuencia, se hace con varios meses de posterioridad a la solicitud. Sin embargo, lo más preocupante fue que durante el trabajo de evaluación, particularmente en temas donde existe una multiplicidad de posibles socios privados que se pueden convertir en receptores de recursos, no se encontraron protocolos claros con respecto a cuando deben registrarse las solicitudes de financiamiento, períodos máximos para respuesta a los solicitantes, asignación de personal autorizados para rechazarlas y normas de notificación a las partes interesadas. Varios ejecutores de proyectos indicaron frustración con los procesos de tramitación, la falta de claridad y demora en las respuestas.

2. Buscar un Nuevo Rol para los Programas Regionales

3.24 Los programas regionales adecuadamente estructurados y con ejecutores altamente calificados pueden ser una forma de mejorar la eficiencia en temas comunes a varios proyectos. Existe un rol para este tipo de intervenciones, particularmente en áreas donde existen economías de escala y dificultad de acceso a expertos. Sin embargo, a la fecha, los proyectos regionales del FOMIN han sido, por lo general, difíciles de administrar. La multiplicidad de co-ejecutores causó dificultades de coordinación. El FOMIN podría estudiar métodos para mejorar la coordinación de este tipo de proyectos, por ejemplo, buscando que los proyectos regionales sean parte integral de una secuencia de acciones a nivel de países, en donde en el proyecto regional se contemplen elementos comunes que apoyen la

gestión del resto de los programas y contribuyan a compartir experiencias y difundir resultados.

- 3.25 **Este tipo de programas puede jugar un papel clave en ganancia de eficiencias y economías de escala y de enfoque para apoyar un grupo de proyectos dentro de una misma temática.** El enfoque de transaccional operado por el FOMIN, basado en proyectos, hizo que se pagara muchas veces por el mismo tipo de producto o servicio (sistemas de información, currícula de capacitación, materiales técnicos, bibliotecas virtuales e incluso estudios regionales o comparados) en varios países. La concepción de programas en torno a una temática en común en la región amerita pensar en la búsqueda de alternativas ex ante para la provisión de una serie de servicios comunes a proyectos similares, lo cual contribuiría a un uso más eficiente, con una mayor calidad y a una más rápida difusión de innovaciones.

3. Mejorar el Análisis de los Socios en el Diseño

- 3.26 **El conjunto de agencias constituye el canal de distribución hacia el sector privado que, por su importancia, el FOMIN debería cultivar desde el momento mismo de la selección y aun después de la finalización de los proyectos.** El FOMIN debería determinar ex ante el perfil deseado de las agencias ejecutoras y la combinación de estas para producir un mayor valor agregado a sus objetivos estratégicos. Esto requeriría la definición de criterios específicos para la selección de ejecutores, así como una guía estandarizada de indicadores de la capacidad institucional y financiera de los ejecutores, que forme parte de la foja de análisis de las solicitudes. Esto permitiría recoger información básica en forma estandarizada, fortalecer el análisis previo, evitando entrar en proyectos que luego fracasan por falta de capacidad o por no haber incorporado elementos específicos de apoyo para las entidades.

4. Desarrollar Parámetros para Reforzar el Seguimiento Técnico de los Proyectos

- 3.27 **Dado que los destinatarios finales son participantes del sector privado, el FOMIN podría considerar la redefinición de sus proyectos en términos de productos, con parámetros de calidad, costo y tiempos de entrega estandarizados, según la práctica usual del sector privado.** Para lograr esto, el FOMIN podría explorar realinear los incentivos internos en la forma en como remunera la generación y supervisión de los proyectos. Esto podría conducir, entre otras cosas, a reasignar responsabilidades conducentes a maximizar el foco en los clientes y la búsqueda de calidad del producto final. Tal vez, el involucramiento obligatorio del equipo de proyecto original durante las evaluaciones de medio-término, finales y revisiones periódicas (PPMR) o ante situaciones de demoras inesperadas u otros eventos que puedan preverse podría ayudar a una mayor rendición de cuentas (“accountability”), compromiso con los resultados y aprendizaje de experiencias para su escalamiento en otras intervenciones.

- 3.28 **Un tema importante a abordar en el seguimiento, según surgió de las encuestas a los ejecutores, es el apoyo técnico especializado durante la ejecución.** Los ejecutores han destacado el valor agregado por el FOMIN y el Banco en la etapa de diseño, pero han destacado que, en la ejecución, el énfasis de la relación se da nivel de los procesos, con limitado apoyo técnico. Esto implicaría redefinir los procesos de participación y la división del trabajo entre la Sede y las Representaciones para apoyar los proyectos a través de un soporte técnico centralizado para facilitar las instancias de aprendizaje en la implementación de modelos innovadores. Dada la amplia gama de temas y especialidad de los proyectos es difícil que las Representaciones del Banco cuenten con la especialización necesaria, pero sería importante prever esquemas de apoyo técnico a la ejecución que acompañen a los programas. Algo de esto se comenzó a instrumentar con los “Clusters”, pero aún quedan por resolver responsabilidades y atribuciones frente a las Representaciones, así como la necesidad en muchos casos de contar con apoyo local.

5. Desarrollar un Portal de Apoyo a la Ejecución de Proyectos

- 3.29 **En lo que respecta a trámites y procedimientos administrativos, sería recomendable que el FOMIN instrumentara un portal web de servicios para ejecutores,** donde pueda tener acceso a consultas en línea, resolución de dudas frecuentes, buzón de quejas, formatos típicos de solicitudes de desembolso, términos de referencia estándar, guías para selección de consultores y adquisiciones, acceso a información sobre proveedores de servicios, etc., de manera de simplificar la instrumentación de los programas y la calidad de atención a los ejecutores. Este portal permitiría también proveer sistemas en línea para mejorar los servicios y recolectar información y retroalimentación sobre potenciales problemas de la ejecución de proyectos.

6. Explorar la adecuación de Procedimientos de Adquisiciones y Contrataciones

- 3.30 **A pesar de que se previó la posibilidad contractual de utilizar otros procedimientos mas apropiados para sector privado, no se encontró evidencia de su utilización en los proyectos evaluados.** Los contratos de los proyectos prevén que pueden utilizarse otros procedimientos siempre y cuando “se apliquen las disposiciones referidas al uso apropiado de los fondos de la contribución, elegibilidad (países miembros del FOMIN) de bienes, así como las referentes a la aplicación de la regla de economía y eficiencia”, a la vez de “la utilización de métodos competitivos que se ajusten en sus modalidades a las prácticas del mercado y necesidades de la entidad y que sus precios, términos y condiciones se adecuen a las necesidades del programa”. Sin embargo no se encontró en los proyectos evaluados la utilización de otros procedimientos ni procedimientos estándar para facilitar la aplicación en ejecutores no públicos.

7. Realizar un Seguimiento del Aporte de Contrapartida

- 3.31 **Es necesario contar con reglas claras y accesibles (ej. vía el portal propuesto) con respecto a los aportes y gastos de contrapartida.** Tal cual se encontró en la evaluación, el tema de la contrapartida es un problema sistémico que plantea desafíos de cómo hacerlo aplicable en forma estandarizada, fácilmente verificable y transparente en todos los países.

8. Mejorar la Identificación y el Manejo de Riesgos

- 3.32 **La evaluación indicó que una mejor identificación y manejo de riesgos mejora los niveles de efectividad, El FOMIN debería hacer un esfuerzo para lograr una disciplina de clara identificación de los problemas principales relacionados a cada intervención, así como de los riesgos involucrados, con miras a tener mayor efectividad.** Para ellos sería deseable estimular un cambio en la cultura de preparación y diseño de proyectos, que promueva hacer explícitos los riesgos por parte de los equipos de proyecto, para lo cual las señales del propio Comité de Donantes podrían ser fundamentales hacia la Administración. Se podría utilizar la experiencia acumulada y las evaluaciones para construir una base de datos sobre los riesgos asociados a determinadas intervenciones. Se debería poner también mayor énfasis en el hecho de trabajar en proyectos piloto, con mayor nivel de innovación y posibilidad de falla, pero dotando el diseño de los proyectos de mecanismos de “gatillo” en la ejecución que prevean la posibilidad de “cortar las pérdidas” ante la ocurrencia de riesgos que comprometan el logro de los resultados.

- 3.33 **Mas allá de establecer mecanismos “gatillo” en temas de tiempos, como ya el FOMIN ha venido avanzando en la supervisión de la cartera, también se deberían prever fases con requisitos técnicos materializados a través de indicadores** fácilmente verificables que permitan evitar continuar un proyecto cuando no se dieron determinadas circunstancias esperadas originalmente. De esta forma se podrían limitar las expectativas y reducir el sentido de fracaso por parte de los ejecutores en cuanto al desembolso total, siguiendo una inercia de ejecución que no conduzca a los resultados esperados. Igualmente esto facilitaría el trabajo del Banco/FOMIN en el manejo de la cartera en problemas con reglas claras exante.

9. Incorporar Reglas Claras para el Tema de Propiedad Intelectual de Sistemas e Innovaciones

- 3.34 **Con miras a aumentar la eficiencia y a evitar duplicaciones, debe revisarse el tema de la propiedad intelectual del FOMIN sobre asuntos como sistemas de información o currícula de cursos, ya que en varios proyectos se verificaron dificultades de acceso, por parte de ejecutores, a sistemas previamente financiados por el FOMIN.** Se necesitan desarrollar reglas claras e incentivos en el tema de propiedad intelectual para promover el desarrollo de sistemas únicos u otras innovaciones que se consideran críticas para la ejecución de los proyectos. El tema de la propiedad intelectual se debería hacer explícito desde la negociación

de los proyectos, pasando por los contratos e instrumentando finalmente mecanismos de captura de los productos de las consultorías y sistemas de información que permitan tener el acceso a los mismos para una posterior difusión y verificación de su calidad.

10. Ofrecer Acceso y Mejoras de la Información sobre la Calidad de las Consultorías Especializadas

- 3.35 **Para los ejecutores, uno de los factores de frecuente demora y frustración estuvo asociado a la identificación de consultores especializados de alta calidad para abordar temas muy especializados.** Dada la especificidad y novedad de los temas es con frecuencia difícil para el ejecutor en un país poder acceder a los consultores especializados y a la vez tener información de otros con respecto a su desempeño. Dependiendo de la opinión del Departamento Legal, esto podría ser superado desarrollando mecanismos para compartir la información sobre los “productos” de las consultorías realizadas para un proyecto específico, pero que se podría utilizar en varios proyectos; elaborando bases de datos sobre oferta de consultoría especializada (expertos, firmas consultoras, agencias especializadas, etc.) con información sobre fuentes y fiabilidad de las mismas; montando mecanismos electrónicos de requerimientos de asistencia técnica específica. Por ejemplo se podría poner a disposición del Banco/FOMIN (ej. vía intranet) información de quiénes ya han sido contratados, para qué proyectos, e incluso ofrecer acceso sobre los informes que se han producido, facilitando la diseminación de la información y los conocimientos, al menos para los profesionales del Banco/FOMIN y eventualmente para las redes de instituciones vinculadas a los temas en la región.

11. Mejorar los Sistemas de Monitoreo y Evaluación

- 3.36 **Es imprescindible generar un conjunto de indicadores a nivel de actividades y resultados que permitan realizar mediciones a lo largo de la ejecución del proyecto, así como al final del mismo.** Se requiere también de un sistema centralizado de selección y contratación; estandarización de los términos de referencia de proyectos similares y coordinación de las distintas instancias de evaluación, así como la participación de todos los actores involucrados. La coordinación de estas actividades de evaluación redundaría en economía de escala y enfoque a nivel de áreas temáticas.
- 3.37 **Asimismo, la actividad del FOMIN se beneficiaría con la incorporación de mediciones selectivas de impacto de los productos y servicios desarrollados como un instrumento que permita no solo probar el impacto de los mismos sobre los beneficiarios finales, sino también mejorar las prácticas y el desempeño en el diseño e implementación de nuevos productos y servicios.** Una condición necesaria para el aprendizaje es la disponibilidad de estas evaluaciones, no solo al interior de los equipos de proyectos y ejecutores, sino también hacia fuera. Estos instrumentos servirían para potenciar y retroalimentar el sistema de monitoreo utilizado por el Banco a través de los PPMR.

C. Áreas de Oportunidad Temáticas

- 3.38 **Por último, la evaluación destaca también posibles áreas de oportunidad relacionadas a los temas evaluados, las cuales surgieron del análisis de brecha entre las necesidades de mercado en las cuales el FOMIN contaba con capacidad competitiva versus las áreas de intervención seleccionadas en los grupos de proyectos evaluados.** Las mismas son solamente un aporte en la identificación de áreas de acción en el futuro y requerirían en todo caso actualizar y profundizar su análisis antes de comprometerse recursos del FOMIN.

Tabla 3.1 Áreas de Oportunidad Temáticas

Grupo Temático	Reproducción de Modelo	Variación del Modelo	Nuevo Producto sobre Red Institucional
Reforma Financiera y Mercado de Capitales	Desarrollo de Marco Normativo y Supervisión Financiera.	Supervisión de Seguros y Centrales de Riesgo con foco a sectores menos atendidos (ej. productos agropecuarios).	Desarrollo de Marco Normativos e Intervenciones Piloto con empresas para desarrollo de nuevos productos financieros para PYME (“leasing”, “factoring”, fideicomisos, etc.).
	Centrales de Riesgo Microfinanzas.	Apoyo formativo e institucional para desarrollo nuevos vehículos financieros adecuados a inversionistas institucionales para sectores (ej. PYME y agronegocios).	Instrumentación de Marco Normativo y Desarrollo de Sistemas de “Secured Transactions”.
Microfinanzas	Desarrollo de microfinanzas en zonas rurales.	Utilizar la Acción en Remesas para atraer grandes jugadores (Bancos, Financieras, etc.) al tema Microfinanzas.	Desarrollar nuevos productos con Microfinancieras (seguros, leasing equipos, crédito vivienda productiva).
		Facilitar el Acceso al Mercado de Capitales a Entidades Microfinancieras.	
		Desarrollar Esquemas más eficientes para facilitar acceso a Tecnología Crediticia para Microfinancieras.	
Mediación y Arbitraje Comercial	Difusión de experiencia en: - Disputas laborales. - Protección del Consumidor.		Desarrollo de nuevos servicios de Mediación y Arbitraje: -Tribunales de Menor Cuantía para PYMEs. -Contrataciones del Estado. -Servicios de salud. -Transito y Transporte. -Integración Comercial.
Recursos Humanos y mercado de Trabajo	Programas de Intermediación Laboral.	Intervenciones Selectivas en Capacitación Basada en Empresas.	Pilotos en Normas Laborales y Conducta Empresarial.
	Sistemas de Normas y Competencias en Mercados con alto potencial.		

Grupo Temático	Reproducción de Modelo	Variación del Modelo	Nuevo Producto sobre Red Institucional
Provisión privada de Servicios de Infraestructura	Institucionalización de Programas de Formación de reguladores y operadores de servicios privados de Infraestructura.	Consolidar esfuerzos de regulación en programas con resultados satisfactorios para lograr modelos a imitar.	Proyectos que generen plataforma de servicios: por ejemplo redes de Reguladores y sistematización de información para “benchmarking” sectorial.
	Reproducción de Programas de Concesiones de Infraestructura.	Ampliación de Experiencia en Concesiones para Participación Privada a Otros Sectores (ej. Salud).	
		Desarrollo de Instrumentos Pequeños para Intervenciones Puntuales en temas que faciliten resolución de temas claves en PPI.	Desarrollo de Nuevos Vehículos Financieros para Acceder a Mercados de Capitales y Fondos de Pensión.
		Intervenciones de carácter regional para facilitar comercio e integración.	
Desarrollo de Capital de Riesgo	Desarrollar Plataformas de Intercambio y Servicio para Impulsar Industria (tipo INOVAR).	Programas conjuntos con el Banco, en el marco de reformas financieras, para reforma del marco normativo para la Industria de capital de Riesgo.	Desarrollar Instrumentos Financieros blandos para montar vehículos financieros que capturen oportunidades de mantener medio ambiente y beneficien a pequeños productores (ej. carbono).
	Realizar Intervenciones Complementarias a los Fondos en relación a estudios de Marco Legal, Desarrollo de Administradores de Fondos y Estudios de Factibilidad.	Programas Asociados a Prestamos de Desarrollo Tecnológico del banco, que operen de interfase con Emprendedores y ofrezcan plataformas de servicios.	Desarrollar Vehículos Financieros que permitan ampliar financiamiento a PYMES (fideicomisos, factoring, leasing).
		Nueva generación de Fondos, en lo posible más grandes, más selectivos y flexibles, con participación de empresas más grandes.	
		Operaciones específicas para ajuste y complemento de inversiones existentes con miras a asegurar efecto demostración.	

Grupo Temático	Reproducción de Modelo	Variación del Modelo	Nuevo Producto sobre Red Institucional
Funcionamiento de Mercado: Protección del Consumidor, Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual	Replicación de Modelos exitosamente probados (participación selectiva en “última milla” de reformas): - Promoción de la Competencia. - Competencia en Compras Estatales. - Protección Consumidor (ej. ONGs).	Posible enfoque en Servicios Públicos de Infraestructura.	
		Facilitación de Competencia Regional en Compras del Estado.	
		Propiedad Intelectual en Temas de Valor para PYMEs: - Franquicias. - Denominaciones de Origen, etc.	
Medio Ambiente		Adaptación de Normativa Ambiental a realidad de PYMEs.	Integrar los Proyectos de Ecoeficiencia con intervenciones Responsabilidad Social Corporativa para ofrecer encadenamientos y mercados a productos más “limpios”.
			Impulsar adopción de certificaciones de creciente demanda en países desarrollados (ej. Eurepgap, Turismo Sostenible, etc.) con cadenas PYME de la región teniendo grandes compradores integrados al proyecto exante.
			Adecuación de las Empresas a Procesos y Requerimientos de Integración Comercial.
Servicios de Desarrollo Empresarial	Replicar y ampliar Modelos de: - Apoyo Facilitación Comercio (ej. Inteligencia Comercial y Servicios Especializados a Clusters Competitivos. - Inversiones para Integración Comercial.	Replicación de Modelos Exitosos de Generación de Mercado (ej. Sistemas Voucher para Microempresas y Matching Grants para PYMEs) vinculados a Sistemas Nacionales de Capacitación y Asistencia Técnica.	Generación de Plataformas de Negocios para PYME, generando información sobre clientes y capitalizando inversión en proveedores de SDE ya apoyados con anterioridad (ej. siguiendo Modelo INOVAR de Capital de Riesgo).