



**Evaluación Corporativa**

# Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría

La Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) fue concebida como una iniciativa experimental para un período de tres años. El equipo de OMJ ha trabajado minuciosamente para someter a prueba el modelo de base de la pirámide (BoP) y desarrollar la cartera de OMJ. Desde ese punto de vista, la iniciativa ha sido exitosa. En cuanto a los objetivos operacionales, los logros en materia de focalización, innovación, aprendizaje y replicabilidad han sido desiguales. OMJ no ha encontrado un segmento de mercado que no pueda ser atendido por otra ventanilla del sector privado del Grupo BID -con importantes ventajas operacionales con respecto a OMJ.

En vista de los hallazgos, se sugiere que el BID fortalezca las operaciones de OMJ; mejore la evaluabilidad y actividades de seguimiento y evaluación de proyectos; así como adapte la gestión del riesgo, fijación de precios y procedimientos legales para facilitar las interacciones con clientes de ingresos menores. También se sugiere considere opciones para consolidar las actividades de OMJ y las de las otras ventanillas del sector privado del Grupo BID.

Evaluación de la Iniciativa de

# Oportunidades para la Mayoría

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



**Banco Interamericano de Desarrollo**

Junio de 2012



**Este trabajo se distribuye bajo una licencia Creative Commons (CC BY-NC-ND 3.0).** Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra a terceros, bajo las siguientes condiciones:



**Reconocimiento** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra).



**No comercial** - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



**Sin obras derivadas** - No se puede alterar, transformar o ampliar este trabajo.

**Renuncia** - alguna de estas condiciones puede no aplicarse si se obtiene el permiso del titular de los derechos de autor.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión  
1350 New York Avenue, N.W.  
Washington, D.C. 20577  
[www.iadb.org/evaluacion](http://www.iadb.org/evaluacion)

## ACRÓNIMOS

## AGRADECIMIENTOS

## RESUMEN EJECUTIVO

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN.....   | 1  |
| 2. OBJETIVOS Y CARTERA DE LA INICIATIVA OMJ .....                                | 5  |
| A. Fundamentos .....   | 5  |
| B. Objetivos de OMJ .....  | 6  |
| C. Cartera de OMJ.....   | 6  |
| D. Metodología de la evaluación .....  | 10 |
| 3. CONSECUCIÓN DE LOS OBJETIVOS DE OMJ .....                                     | 13 |
| A. Diseño y lógica de los proyectos .....  | 13 |
| B. Evaluabilidad y aprendizaje .....   | 17 |
| C. Definición de la población meta y cómo llegar a la población meta.....        | 18 |
| D. Desempeño comercial .....   | 23 |
| E. Adicionalidad.....  | 24 |
| F. Innovación .....  | 26 |
| 4. DUPLICACIONES EN LAS VENTANILLAS DEL SECTOR PRIVADO .....                     | 31 |
| 5. PROCEDIMIENTOS INTERNOS.....  | 37 |
| A. Marco para la fijación de precios y la evaluación del riesgo .....            | 37 |
| B. Procedimientos legales .....  | 39 |
| C. Instrumentos financieros.....   | 41 |
| D. Tasa de abandono de los proyectos y demoras en la firma de los clientes ..... | 42 |
| 6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....  | 45 |

## NOTAS

## REFERENCIAS Y ANEXO

## ACRÓNIMOS

|        |  |
|--------|--|
| CII    | Corporación Interamericana de Inversiones                  |
| FOMIN  | Fondo Multilateral de Inversiones                          |
| LEG    | Departamento Legal   |
| MIPYME | Micro, pequeñas y medianas empresas                        |
| OMJ    | Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría                |
| ONG    | Organizaciones no gubernamentales                          |
| ORP    | Oficina de Alianzas Estratégicas                           |
| OVE    | Oficina de Evaluación y Supervisión                        |
| PES    | Programa de Empresariado Social                            |
| PYME   | Pequeñas y medianas empresas                               |
| SCF    | Departamento del Financiamiento Estructurado y Corporativo |
| SYN    | Unidad de Sindicación y Promoción de Negocios              |

Este documento fue preparado por el equipo encabezado por Jose Claudio Linhares Pires (Economista Especialista Principal) e integrado por Caio Piza (Investigador Colaborador), Simon Lodato (Investigador Colaborador) y Tulio Cravo (Investigador Colaborador) bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora). Los siguientes revisores brindaron valiosos comentarios y sugerencias: Monica Huppi, Alejandro Soriano, Diether Beuermann, Verónica González, Yuri Soares y Úrsula Quijano.

El equipo quisiera agradecer a Luis Ros y a su equipo de OMJ por la colaboración brindada, así como por los comentarios y las sugerencias que hicieron durante la elaboración del documento. El equipo también quisiera agradecer al personal de SCF, la CII, el FOMIN y LEG, así como a los clientes de OMJ por la cooperación prestada a la Oficina de Evaluación y Supervisión.





Campo de girasoles perteneciente a Sabritas-MX, proyecto agrícola en México auspiciado por PEPSICO, que recibió una garantía parcial de crédito para proporcionar capital de trabajo y asistencia técnica a agricultores que dejan el cultivo de palma de aceite para cultivar girasol.  
© Simón Lodato, 2012



# Resumen Ejecutivo

**El Directorio Ejecutivo del BID aprobó la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) en marzo de 2007. En aquel entonces se contempló que estaría en vigor por un período de tres años al final del cual se esperaba la integración de la iniciativa con las actividades del Banco para luego disolverse. El Directorio aprobó un proceso de implementación para la iniciativa en tres fases. La fase de “incubación” tardó aproximadamente un año y las dos fases posteriores se llevaron a cabo durante el periodo 2008-2011. En julio de 2011, la Administración informó al Directorio sobre el progreso alcanzado en el marco de la iniciativa.**

La misión de OMJ es promover la inclusión a través de iniciativas de mercado para la “mayoría” o la “base de la pirámide”, que se define como las personas con un ingreso anual de menos de US\$3.260, ajustado según la paridad del poder adquisitivo de 2005 (según la estimación de 2007 engloba al 70% de la población de América Latina y el Caribe). Como parte de esa misión, OMJ debe identificar las fallas de mercado que impiden la inclusión de la base de la pirámide y respaldar modelos de negocio reproducibles, rentables e innovadores para hacer frente a dichas fallas.

La presente evaluación, preparada en respuesta a una solicitud del Directorio Ejecutivo, se centra en el financiamiento de proyectos de OMJ y examina hasta qué punto se están alcanzando los objetivos de OMJ, reconociendo que los proyectos de la iniciativa están por lo general aún en las primeras etapas de implementación. A fin de recopilar pruebas, el equipo de evaluación revisó los documentos que proporcionó el Banco, realizó visitas en el terreno a todos los proyectos de OMJ aprobados hasta febrero de 2012, y llevó a cabo entrevistas estructuradas con contrapartes, beneficiarios y el personal del Banco, en la Sede y las Representaciones. La evaluación no cubre asuntos de gestión interna ni analiza a profundidad actividades de extensión no relacionadas con proyectos.



En general, las empresas que OMJ respalda en este sector proporcionan micropréstamos, capital de trabajo o asistencia técnica.  
©Simón Lodato, 2012

## CONCLUSIONES

La eficacia de la iniciativa OMJ en la consecución de los objetivos principales parece desigual a la fecha. El equipo de OMJ se ha esforzado en dar vida al programa, movilizar a inversionistas de impacto y la comunidad de la base de la pirámide, introducir innovaciones financieras y legales en el BID y construir una cartera robusta y variada. La evaluación reconoce estos logros, al tiempo que observa importantes desafíos, conforme se esboza a continuación.

**Desarrollo comercial.** El equipo de OMJ ha trabajado diligentemente para identificar un segmento del mercado en que las soluciones de la base de la pirámide puedan someterse a prueba. Recurriendo incluso a procedimientos internos más adecuados para clientes experimentados, OMJ ha logrado crear una cartera diversificada, proporcionando financiamiento por US\$186,2 millones (hasta febrero de 2012) de los US\$250 millones aprobados en 2007 para operaciones de financiamiento de OMJ, incluidas 26 operaciones de préstamo y 6 operaciones de garantías parciales de crédito. A fin de complementar las operaciones de crédito, OMJ ha financiado una cartera de 31 operaciones de cooperación técnica (US\$6,34 millones), la mayoría de las cuales siguen en marcha. OMJ también ha desplegado importantes esfuerzos encaminados a crear un sistema para realizar el seguimiento de los indicadores de los proyectos.

**Lógica y diseño de proyectos.** La justificación subyacente del cometido de OMJ es hacer frente a fallas de mercado. La evaluación de OVE encontró que 13 de los 32 proyectos de OMJ identificaron claramente en las propuestas de préstamo las fallas de mercado y dos identificaron las fallas gubernamentales para las cuales se habían diseñado. Estas fallas incluyen asimetrías de información, ausencia de mercados, fracasos normativos e insuficiente inversión en la provisión de bienes semipúblicos, y los modelos de OMJ han brindado sistemas de crédito y de historial de crédito para particulares y micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), han ampliado las cadenas de valor de pequeños productores y han proporcionado infraestructura social, educación, vivienda social, así como servicios de salud y nutrición.

En los otros 20 proyectos revisados, la falla gubernamental o de mercado que se pretendía abordar —y, por ende, la lógica subyacente del proyecto— no se identificó claramente en las propuestas de préstamo. Durante la evaluación, el equipo de OVE procuró cerrar estas brechas en la lógica del programa identificando en forma independiente una posible justificación económica de cada proyecto. Ello fue posible en la mayoría de los proyectos, pero no en todos, y no pudo verificarse si el proyecto de OMJ había sido diseñado adecuadamente para dar seguimiento a esas justificaciones.

**Evaluabilidad y aprendizaje.** La evaluabilidad de los proyectos es clave para asegurar el aprendizaje y promover la exitosa repetición de los mismos. OVE encontró que 10 de los proyectos revisados estaban estructurados al momento de la aprobación en el Directorio (cuando por lo general se analiza la evaluabilidad) para medir los resultados

en función de parámetros de referencia e indicadores de efectos directos. Casi la mitad incluían indicadores de rentabilidad. OMJ ha emprendido esfuerzos adicionales para definir y medir indicadores de desempeño de proyectos durante la implementación, incluso mediante su sistema PULSE. Hasta la fecha, ningún proyecto de OMJ ha sido diseñado para que pueda realizarse una detenida evaluación de su impacto, lo cual ayudaría a comprender cabalmente el aporte al desarrollo y la sostenibilidad de los modelos que emplea OMJ.

**Llegar a la población meta.** Al definir la población meta, OMJ emplea términos como “base de la pirámide”, “de bajos ingresos” y “los pobres” sin distinción. Sin embargo, estos términos no son sinónimos, dado que la base de la pirámide incluye a más de dos tercios de la población de América Latina, cifra que supera con creces la de la población en las líneas de pobreza nacionales. OVE analizó los datos sobre los beneficiarios actuales de 16 de los 41 clientes de OMJ (todos los que pudieron proporcionar dichos datos a OVE). Aunque muchos proyectos tienen una proporción relativamente alta de beneficiarios en la base de la pirámide, en muchos casos se concentran muy cerca del nivel umbral. Sólo un pequeño conjunto de proyectos llegan a beneficiarios con ingresos por debajo de las líneas de pobreza nacionales.

**Desempeño comercial.** Si bien es una etapa muy temprana para emitir una declaración definitiva, los resultados iniciales indican que parece haber una asociación negativa entre la focalización en la base de la pirámide y el probable desempeño comercial de los proyectos de OMJ aprobados a la fecha, observándose los peores resultados en promedio en los proyectos mejor focalizados (especialmente cuando la meta en la base de la pirámide se reemplaza por una medida de alivio de la pobreza). Si bien es importante que las comunidades comerciales y de desarrollo busquen formas de servir a los pobres mediante actividades del sector privado establecidas por la demanda, también debe reconocerse que lograr el doble propósito (llegar a los pobres y en forma rentable) es una tarea difícil. La eficacia y la sostenibilidad a más largo plazo de los modelos de negocio que respalda OMJ deben entonces ser objeto de un cuidadoso seguimiento.

**Innovación y adicionalidad.** La mitad de los clientes declaran algún tipo de adicionalidad no financiera, en la mayoría de los casos, relacionada con la reputación. En 19% de los proyectos hubo pruebas de que OMJ había brindado conocimientos y/o fortalecimiento empresarial a sus clientes. Un tercio de los proyectos parecen haber respaldado innovaciones —disruptivas o incrementales— que introducen nuevos enfoques comerciales (generalmente ingenizadas por las mismas empresas), en tanto que la otra mitad de los proyectos de OMJ apoyaron la repetición o aplicaron modelos conocidos en nuevos contextos.

**Duplicaciones con otras ventanillas del sector privado.** OMJ respalda sectores y poblaciones meta similares a los de otras ventanillas del sector privado del BID. Si los préstamos de OMJ se comparan con los de la CII, el FOMIN y SCF, se observan

duplicaciones considerables entre los objetivos y los clientes de los proyectos. Numerosos clientes de OMJ también recibieron apoyo de otras ventanillas del sector privado del BID, y en las entrevistas realizadas con OVE algunos expresaron indiferencia o falta de claridad con respecto a las diferencias entre dichas ventanillas.

**Procedimientos internos.** Aunque el marco que emplea OMJ para evaluar el riesgo y fijar precios se ajusta al que utiliza SCF (ya que ambos son respaldados por el Capital Ordinario del BID), los parámetros de referencia de SCF se basan en clientes más grandes y con diferentes perfiles comerciales que los de OMJ. El FOMIN y la CII evalúan los riesgos de sus operaciones y, por consiguiente, los precios que fijan para las mismas difieren un poco de los de SCF. La CII adopta un “enfoque de cartera” para evaluar el riesgo y fijar los precios de préstamos individuales, a fin de “maximizar el aporte al desarrollo a la vez que mantiene la sostenibilidad financiera a largo plazo”. El FOMIN contrata a la CII para utilizar sus mecanismos de evaluación de riesgo y fijación de precios en los préstamos que concede. Con respecto a procedimientos jurídicos, los clientes de OMJ critican tanto la complejidad como el costo de sus contratos. Los acuerdos de préstamo de las operaciones de OMJ y sus documentos financieros conexos por lo general se rigen por la ley de Nueva York, de conformidad con la práctica adoptada por la mayoría de las instituciones financieras internacionales en sus operaciones sin garantía soberana. En el caso de los clientes de SCF, ello no es una consideración porque tienden a ser muy versados en el tema financiero y cuentan con experiencia en el ámbito del financiamiento internacional. Sin embargo, para los clientes de OMJ, el costo de comprender y negociar documentación preparada de acuerdo con la ley de Nueva York puede ser alto. Según el personal de OMJ, el alto costo del financiamiento es el motivo más frecuente por el que se abandonan proyectos, por lo que OMJ y LEG han estado probando nuevos enfoques para abordar estas inquietudes.

OMJ se creó originalmente por un periodo de tres años, como una iniciativa experimental sujeta a plazos preestablecidos, con la intención de fusionarla con las otras ventanillas del sector privado del Grupo del BID al final de ese período. El equipo de OMJ ha trabajado concienzudamente para someter a prueba el modelo de base de la pirámide, desarrollar la cartera de OMJ y divulgar más ampliamente los enfoques de base de la pirámide y, desde ese punto de vista, debe considerarse como una iniciativa piloto exitosa. En cuanto a los objetivos operacionales más específicos de OMJ, la evaluación considera que los logros a la fecha en materia de focalización, innovación, aprendizaje y repetición han sido desiguales. OMJ no ha descubierto un segmento de mercado singular que no pueda ser atendido por otra ventanilla del sector privado del Grupo del BID. Además, las entrevistas realizadas para la evaluación arrojaron que estas otras ventanillas pueden gozar de importantes ventajas operacionales con respecto a OMJ. Las operaciones de la CII se benefician de un “enfoque de cartera”, que ofrece mayor flexibilidad en la fijación de precios y la gestión del riesgo, y de la pericia que ha acumulado en la fijación de precios y la provisión de respaldo legal a las operaciones con clientes PYME más pequeños (incluido a través de la labor que realiza fijando los

precios de préstamos en nombre del FOMIN). El FOMIN tiene una misión similar a la de OMJ de “actuar como laboratorio del desarrollo” a fin de respaldar soluciones innovadoras para hacer frente a la pobreza y apoyar a las MIPYME, y tiene acceso a instrumentos no reembolsables y recursos de cooperación técnica más flexibles. El FOMIN y la CII focalizan clientes de tamaño y perfil similares a los de OMJ, pero sus costos de procesamiento son más bajos y sus operaciones tardan mucho menos en pasar de la aprobación a la firma del acuerdo. La gestión del riesgo, la fijación de precios y los procedimientos legales de SCF se ajustan mejor a los proyectos más grandes que respalda. OVE reconoce que al considerar opciones para el futuro, estos factores operacionales deben tomarse en cuenta junto con otros factores, que incluyen fuentes de financiamiento, esquemas de gobernanza, prácticas de gestión interna y asuntos de reputación, que van más allá del alcance de esta evaluación.

## RECOMENDACIONES

Sobre la base de las conclusiones de la presente evaluación, OVE recomienda que la Administración adopte las siguientes medidas:

Fortalecer las operaciones actuales de OMJ:

- Identificar detenidamente en cada proyecto y desde el inicio (y en los documentos de préstamo) (i) la falla de mercado y/o gubernamental para la cual se diseñó la intervención y cómo el proyecto la abordará, (ii) la innovación que se prevé respaldará el proyecto y (iii) la población meta y los medios para alcanzarla;
- Mejorar la evaluabilidad y las actividades de seguimiento y evaluación de los proyectos —incorporando evaluaciones de impacto en un subconjunto de operaciones— a fin de medir el desempeño comercial y los resultados económicos, y aprender de la experiencia acumulada;
- Adaptar la gestión del riesgo, la fijación de precios y los procedimientos legales para facilitar las interacciones con clientes más pequeños y de ingresos más bajos.

Considerar opciones para consolidar las actividades de OMJ y las de las otras ventanillas del sector privado del Grupo del BID, en vista de las claras duplicaciones en los objetivos y la clientela de las ventanillas, y del mandato original de duración predeterminada que el Directorio estableció para OMJ.





1

La hipótesis principal de OMJ es que el sector privado, en colaboración con las comunidades y los gobiernos, puede generar empleos, aumentar los ingresos e incorporar a las comunidades locales en calidad de productores, sin dejar de ser rentable.  
©Oscar Garces, 2012



# 1 Introducción

**En marzo de 2007 el Directorio Ejecutivo del BID aprobó la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ) y su facilidad de financiamiento. OMJ se creó para financiar garantías y préstamos individuales sin garantía soberana destinados a respaldar soluciones de mercado para comunidades pobres y de bajos ingresos (documento GN-2430-6). De acuerdo con la Resolución del Directorio (DE-27/07), el monto de financiamiento de las operaciones individuales “no excederá del equivalente de US\$10 millones de los recursos del Capital Ordinario del Banco. Todas las operaciones de la Facilidad OMJ se computarán dentro del límite de financiamiento del 10% autorizado por la Asamblea de Gobernadores del Banco (Resolución AG-9/01) para financiar operaciones sin garantía soberana”.**

El Directorio también decidió que el presupuesto de OMJ no superaría un total de US\$250 millones durante su período inicial de vigencia de tres años. OMJ se concibió originalmente como una iniciativa trienal: “La Administración recomienda que [OMJ] adopte una estrategia fundada en criterios de mercado, la cual se implantaría en sucesivas fases bajo la dirección de un reducido equipo cuyo mandato sería asegurar la plena integración de la iniciativa con las actividades del Banco en 36 meses, para luego disolverse” (documento GN-2430-6, página 1).

En junio de 2007 el Directorio aprobó un proceso de implementación en tres fases (documento GN-2430-7). El principal objetivo de la primera fase fue identificar el plan de implementación que se ejecutaría en las dos fases siguientes. Este plan contemplaba la identificación de las necesidades de la “mayoría” y del modelo de negocio para atender a dichas necesidades. También consideró la identificación de

La información de cartera actualizada a febrero de 2012 indica que OMJ ha creado una cartera de 32 proyectos (US\$186,2 millones). Estos incluyen 26 operaciones de préstamo (US\$143,7 millones) y seis garantías parciales de crédito (US\$42,5 millones).

© IDB, 2010



posibles clientes y alianzas para emprender soluciones privadas, la definición de los productos que utilizaría el Banco, un plan para captar fondos y la integración de las actividades de OMJ con los procedimientos de las operaciones sin garantía soberana (documento GN-2430-6, página 8)<sup>1</sup>. En marzo de 2008, la Administración informó al Directorio sobre los resultados de la primera fase —de “incubación”— y se aprobó su plan de implementación para las dos fases siguientes (documento GN-2430-10). En junio de 2011, OMJ presentó un informe al Directorio sobre los avances en la implementación de la iniciativa hasta la fecha (documento GN-2430-15) en que se señaló que “tres años después, el crecimiento de la cartera de operaciones y el inventario de proyectos del sector privado muestra que se puede atender a los pobres mediante modelos de negocios innovadores e inclusivos que apliquen estrategias sostenibles para aportar a sus comunidades soluciones de desarrollo reales”.

En julio de 2011 la Administración informó al Directorio sobre los avances en el marco de la Iniciativa. El Directorio resolvió: (1) “... (i) eliminar el monto total acumulado de US\$250.000.000 al cual los préstamos y las garantías concedidos bajo la Facilidad OM estaban originalmente sujetos y (ii) aprobar el plan de la iniciativa OMJ para el período 2011 a 2015 descrito en la sección VI del documento GN-2430-15<sup>2</sup>; (2) que [OVE] presentará al Directorio Ejecutivo una evaluación de la iniciativa OMJ durante el primer semestre del año 2012. La Administración adoptará e implementará cualquier recomendación resultante de dicha evaluación que sea aprobada por el Directorio Ejecutivo; (3) que las operaciones de la Facilidad OM continúen siendo computadas dentro del límite autorizado por la Asamblea de Gobernadores para financiar operaciones sin garantía soberana contemplado en el documento AB-2764...” (Resolución DE-62/11).





2

Con una población de 2.7 millones de habitantes, Medellín es la segunda ciudad más grande de Colombia.  
©Simón Lodato, 2012



# 2 Objetivos y Cartera de la Iniciativa OMJ

## A. FUNDAMENTOS

Al inicio de la primera década del milenio, varios académicos y grupos de investigación empezaron a promover un nuevo enfoque con respecto al alivio de la pobreza denominado “la base de la pirámide”, que procura promover soluciones de mercado para comunidades pobres y de bajos ingresos (véanse, por ejemplo, Prahalad 2004, Hart 2005 y London 2007). Como se resume en London (2007, página 8 de la versión en inglés), esta alineación entre utilidades y alivio de la pobreza es una relación clave que es medular en la perspectiva de la base de la pirámide.

Las premisas generales en que descansa el denominado enfoque de la base de la pirámide de Prahalad son las siguientes: (i) Hay mucho poder adquisitivo desaprovechado en la base de la pirámide; (ii) las empresas privadas pueden obtener utilidades vendiendo a los pobres; (iii) las empresas privadas pueden, a través de estas ventas, brindarles prosperidad y ayudarles a erradicar la pobreza; (iv) las grandes empresas multinacionales deberían desempeñar una función de liderazgo en el proceso de vender a los pobres. Prahalad (2004) sostuvo que se precisaban nuevos modelos de negocios y que las empresas multinacionales estaban en mejores condiciones, desde la perspectiva financiera y tecnológica, de adaptar sus productos o servicios a las necesidades de la base de la pirámide, gracias a sus cadenas de suministro, distribución y valor, que operadores a pequeña escala como las organizaciones no gubernamentales (ONG) o empresas de mediana escala.

Si bien se han inspirado en el trabajo de Prahalad, otros estudiosos de la base de la pirámide han adoptado un marco de referencia más amplio. Consideran a las personas en la base de la pirámide no sólo como consumidores, sino también como posibles productores y emprendedores (Hart 2005), y reconocieron que los organismos de orientación social, cooperativas y empresas nacionales pueden atender las necesidades en la base de la pirámide (London, 2007) al igual que las empresas multinacionales. Este marco de referencia más amplio es la base de la iniciativa de OMJ.

## B. OBJETIVOS DE OMJ

El objetivo global de OMJ es promover la inclusión de la “mayoría”, es decir, la base de la pirámide, a través de iniciativas con orientación de mercado. La hipótesis principal de OMJ es que el sector privado, en colaboración con las comunidades y los gobiernos, puede generar empleos, aumentar los ingresos e incorporar a las comunidades locales en calidad de productores, sin dejar de ser rentable. Apoyándose en ese supuesto, la iniciativa pretende respaldar intervenciones que aborden las fallas del mercado a través de modelos que sean innovadores, susceptibles de ampliación y repetibles (documento GN-2430-7).

### OVE identificó varios subobjetivos a partir de los documentos y el enfoque de OMJ:

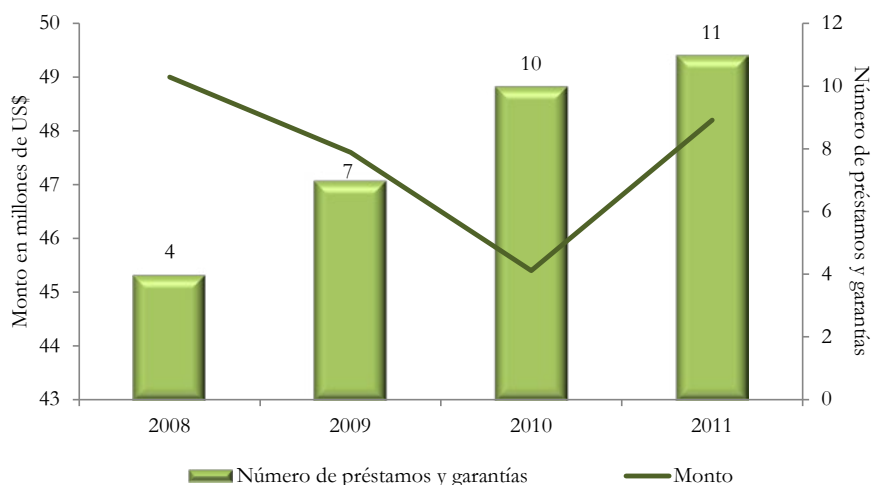
- **Identificación de la falla de mercado:** Para que una solución sea exitosa, el modelo de negocios de OMJ debe diseñarse para abordar una o más fallas de mercado que impiden que la mayoría tenga acceso a bienes y servicios (documento GN-2430-6).
- **Repetición:** Los proyectos de OMJ deben tener posibilidades de repetirse y ofrecer a la iniciativa una oportunidad para aprender de las buenas prácticas (documento GN-2430-7, página 2, Anexo 1).
- **Focalización:** El objetivo de OMJ es promover la inclusión de la “mayoría” es decir, la base de la pirámide, que se define como las personas con un ingreso anual de US\$3.260 o menos, utilizando la paridad del poder adquisitivo de 2005. En la Iniciativa se señala que la “mayoría” corresponde al 70% de la población de América Latina y el Caribe, 360 millones de personas. En la presente evaluación “la base de la pirámide” se refiere a personas por debajo del umbral de la iniciativa OMJ y “pobres” se refiere a personas que están por debajo de la línea de la pobreza nacional 3 (documento GN-2430-6).
- **Desempeño comercial, adicionalidad e innovación:** La hipótesis de OMJ es que los modelos innovadores del sector privado pueden alcanzar la base de la pirámide en forma sostenible sin dejar de ser rentables. Por consiguiente, los proyectos de OMJ deben generar innovación, ser rentables, y dar muestras de una clara adicionalidad más allá de lo que se lograría en otras circunstancias (documento GN-2430-7).

## C. CARTERA DE OMJ

Las operaciones de OMJ han respaldado un total de 41 clientes en los siguientes sectores: (i) agricultura; (ii) educación, (iii) infraestructura social; (iv) vivienda social; (v) micro, pequeñas y medianas empresas; (vi) acceso a financiamiento (incluido de instituciones microfinancieras); (vii) salud y nutrición, y (viii) fondos multisectoriales.

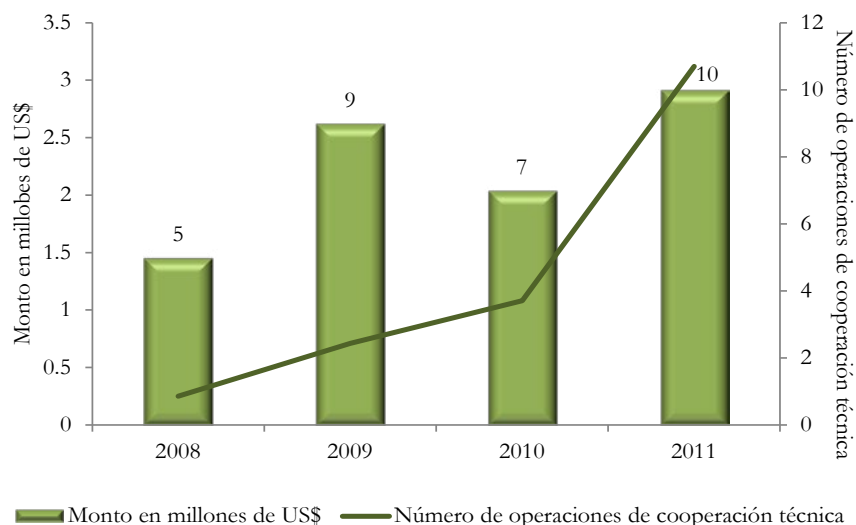
La información de cartera actualizada a febrero de 2012 (Gráfico 1) indica que OMJ ha creado una cartera de 32 proyectos (US\$186,2 millones). Estos incluyen

26 operaciones de préstamo (US\$143,7 millones) y seis garantías parciales de crédito (US\$42,5 millones)<sup>4</sup>. En el Cuadro 1 se presenta una breve descripción de estos préstamos y de las garantías parciales de crédito.



**GRÁFICO 1**  
Evolución de préstamos y  
garantías parciales de crédito

OMJ ha financiado una cartera de 31 operaciones de cooperación técnica (US\$6,34 millones) (Gráfico 2). De esta cifra, 22 están en ejecución (US\$5,16 millones) y 9 han concluido (US\$1,18 millones). Estas operaciones financian estudios de mercado y mapeos del sector privado (US\$2,33 millones) así como el fortalecimiento de las herramientas de negocio de los clientes (US\$4,01 millones)<sup>5</sup>.



**GRÁFICO 2**  
Evolución de las operaciones de  
cooperación técnica

**CUADRO 1 – DESCRIPCIÓN DE LA CARTERA DE PRÉSTAMOS Y GARANTÍAS PARCIALES DE CRÉDITO DE OMJ**

| Sector                 | Proyecto         | País | Año  | Monto (US\$) | Descripción  |
|------------------------|------------------|------|------|--------------|--|
| Agricultura            | Agricorp         | NI   | 2009 | 3,6          | Empresa de exportación multinacional controlada por Riceland Foods que proporciona capital de trabajo y asistencia técnica a agricultores que pasan a <u>adoptar un producto nuevo</u>                             |
|                        | La Riojana       | AR   | 2010 | 2,9          | Cooperativa que proporciona micropréstamos directamente a productores individuales.  |
|                        | LATCO            | BO   | 2011 | 2,1          | Empresa de exportación local que proporciona capital de trabajo y asistencia técnica a agricultores que <u>pasan a adoptar un nuevo producto</u> .   |
|                        | FOPEPRO          | RG   | 2011 | 2,0          | Fondo regional de inversión agropecuaria que concede crédito a instituciones microfinancieras con el objetivo de otorgar micropréstamos a <u>pequeños productores</u> .  |
|                        | Sabritas*        | MX   | 2010 | 5,0          | Proyecto auspiciado por PEPSICO que proporciona capital de trabajo y asistencia técnica a agricultores que efectúan la transición al cultivo de girasol.   |
| Educación              | PUPA             | BR   | 2011 | 3,0          | Empresa nueva que contratará y administrará microfranquicias para vender juguetes LEGO y fomentar el desarrollo en la primera infancia en guarderías <u>infantiles formales e informales</u> .                     |
|                        | FINAE            | ME   | 2010 | 2,0          | Institución privada que proporciona préstamos estudiantiles para educación superior <u>privada</u> .   |
|                        | HEFF             | RG   | 2011 | 10,0         | Fondo privado regional que invertirá en una entidad de microfinanciamiento para mejorar el financiamiento de la educación superior.  |
| Infraestructura social | Mejora Tu Calle* | MX   | 2008 | 10,0         | Proyecto auspiciado por CEMEX que establece alianzas público-privadas con municipalidades en México para la <u>pavimentación de calles</u> .   |
|                        | Jardin Azuayo    | EC   | 2010 | 3,0          | Cooperativa que proporciona micropréstamos a particulares y organismos locales para mejorar la <u>infraestructura comunitaria</u> .  |
|                        | Fedecredito      | ES   | 2010 | 10,0         | Institución de segunda línea que proporciona financiamiento y asistencia técnica a asociaciones cooperativas/comerciales para crear y modernizar <u>mercados municipales</u> .                                     |
|                        | Fundación Coveló | RG   | 2011 | 3,0          | Institución de segunda línea que concede préstamos a instituciones microfinancieras a fin de mejorar el financiamiento para la adquisición por <u>parte de hogares rurales de sistemas solares fotovoltaicos</u> . |
|                        | Fihidro          | ES   | 2011 | 2,0          | Institución microfinanciera que proporciona crédito a empresas rurales (OLPES) a fin de mejorar sus sistemas de suministro de agua.  |
| Vivienda social        | Caja Ica         | PE   | 2010 | 3,0          | Institución microfinanciera que proporciona micropréstamos para la <u>adquisición y mejora de viviendas</u> .  |
|                        | Caja Maynas      | PE   | 2010 | 2,0          | Institución microfinanciera que proporciona micropréstamos para la <u>adquisición y mejora de viviendas</u> .  |
|                        | Caja Sullana     | PE   | 2010 | 5,0          | Institución microfinanciera que proporciona micropréstamos para la <u>adquisición y mejora de viviendas</u> .  |
|                        | Fonavipo         | ES   | 2009 | 7,0          | Organización no gubernamental (ONG) que mejora el financiamiento de instituciones microfinancieras no reglamentadas a fin de financiar programas de microcrédito para la vivienda a favor de “hogares pobres”.     |
|                        | Vision Bank*     | PR   | 2010 | 2,5          | Banco que financia tres soluciones diferentes de vivienda de acuerdo con la <u>capacidad de pago de los clientes</u> .   |
|                        | Credifamilia*    | CO   | 2011 | 5,0          | Institución microfinanciera que proporciona hipotecas para la adquisición y mejora de viviendas.   |
|                        | Patrimonio Hoy*  | MX   | 2011 | 10,0         | Proyecto auspiciado por CEMEX que proporciona micropréstamos, asistencia técnica y materiales de construcción a “familias pobres sin acceso a <u>servicios bancarios</u> ”.  |
| Acceso financiero      | EPM              | CO   | 2009 | 10,0         | Empresa de servicios públicos que proporciona micropréstamos a hogares para que puedan adquirir bienes duraderos a la vez que establecen un <u>historial de crédito</u> .  |

| Sector               | Proyecto            | País | Año  | Monto (US\$) | Descripción  |
|----------------------|---------------------|------|------|--------------|--|
| PYME                 | Mi Banco            | PE   | 2009 | 10,0         | Empresa microfinanciera que proporciona soluciones de microfinanciamiento tradicionales y un componente de asistencia técnica dirigido a las MIPYME de propiedad de mujeres.                   |
|                      | Tenda               | BR   | 2010 | 10,0         | Empresa mayorista que proporciona micropréstamos y asistencia técnica a MIPYME en el sector de la alimentación.  |
|                      | FIDEMYPE            | ES   | 2008 | 4,0          | Banco de segunda línea de propiedad pública que financia 23 instituciones microfinancieras no reglamentadas que respaldan a MIPYME urbanas y rurales.  |
|                      | Idepro              | BO   | 2011 | 5,0          | ONG que financia y ayuda a PYME vinculadas comercialmente con empresas de procesamiento que forman parte de cadenas de producción en los sectores agrícola, textil y del turismo.              |
|                      | G&T                 | GU   | 2008 | 10,0         | Banco de segunda línea que financia instituciones microfinancieras para mejorar sus servicios financieros (acceso a redes de cajeros automáticos, cuentas de ahorro, micro seguros y remesas). |
|                      | Banorte             | BR   | 2011 | 5,0          | ONG que proporciona crédito y capacitación a pequeños negocios que son clientes de socios de grandes redes de distribución.  |
|                      | BCI*                | CH   | 2009 | 10,0         | Banco que proporciona crédito y capacitación a pequeños negocios que son clientes de socios de grandes redes de distribución.  |
|                      | Mi Tienda           | MX   | 2009 | 2,0          | Empresa mayorista que abastece a pequeños negocios a través de una modalidad “puerta a puerta” ofreciéndoles microfranquicias (servicios de consultoría y capacitación).                       |
| Salud y nutrición    | Ancalmo             | ES   | 2011 | 1,1          | Empresa farmacéutica que diversifica sus actividades mediante la producción y distribución de micronutrientes en polvo (chispitas) a través de su cadena establecida de ventas.                |
| Fondo multisectorial | Global Partnerships | RG   | 2009 | 5,0          | Fondo regional que respalda a PYME y MIPYME con el objetivo de proporcionar vivienda social, microseguros, atención de la salud, educación y programas de pensión y ahorro.                    |
|                      | IGNIA               | RG   | 2008 | 25,0         | Fondo que invierte en PYME centradas en los ámbitos de vivienda social, agricultura, infraestructura social, seguros de salud y cuidados oftalmológicos para “gente pobre” en México.          |

Nota: Un asterisco (\*) indica que el proyecto es una garantía parcial de crédito; la ausencia de un asterisco indica que se trata de un préstamo.



Algunos proyectos de OMJ conceden crédito a pequeños mercados locales sobre la base de la información que proporcionan socios de distribución al por mayor; este modelo de negocios mejora los servicios bancarios tradicionales para los pequeños emprendedores ya que ofrece un mecanismo suplementario para evaluar su capacidad de pago.

© Simón Lodato, 2012



OMJ ha logrado captar fuentes externas de financiamiento, pese a las dificultades de encontrar donantes, con el objetivo de ofrecer operaciones no reembolsables a beneficiarios del sector privado<sup>6</sup>. Los recursos de OMJ han procedido de nueve fondos, principalmente el Fondo Coreano para la reducción de la pobreza (28%), el Fondo de múltiples donantes Soluciones de Mercado para el Cambio Social (19%), y el Fondo Japonés Especial Programas Reducción de la Pobreza (14%)<sup>7</sup>. En los Gráficos A.1 y A.2 se indican los montos donados por cada fondo así como sus proporciones respectivas.

#### D. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

Esta evaluación se centra en el financiamiento de proyectos de OMJ y analiza si OMJ está alcanzando sus objetivos operacionales. El equipo de evaluación (i) revisó todas las pruebas documentales proporcionadas por la Administración del Banco; (ii) visitó personalmente a todos los proyectos de OMJ aprobados antes de febrero de 2012, realizó entrevistas estructuradas con clientes de OMJ y beneficiarios de proyectos durante las visitas en el terreno; (iii) analizó los microdatos sobre los beneficiarios que proporcionaron los clientes de OMJ; (iv) recopiló información adicional sobre los clientes de OMJ a través de una encuesta virtual; y (v) llevó a cabo entrevistas estructuradas con el personal del Grupo del BID en la Sede y en las Representaciones (véase el Recuadro 1) La evaluación no abordó asuntos de gestión interna ni analizó a profundidad actividades de extensión no relacionadas con proyectos.

#### RECUADRO 1 – INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN

**Revisiones documentales.** OVE revisó toda la documentación oficial existente desde que se creó OMJ, incluidos las estrategias del sector privado y los planes de negocio, los documentos generales de OMJ, las propuestas de préstamo y los informes de supervisión de proyectos. La revisión de proyectos individuales se realizó mediante un análisis del diseño y la implementación de los proyectos, y abarcó una reseña de los estudios sobre la base de la pirámide.

**Visitas en el terreno.** Abarcaron todos los proyectos de OMJ aprobados en 12 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Perú) llegado febrero de 2012. Durante estas visitas, se llevaron a cabo entrevistas estructuradas con los clientes del banco y los beneficiarios de los clientes. Estas misiones tuvieron un objetivo doble: (i) validar y complementar las evaluaciones documentales y (ii) recopilar microdatos administrativos de todos los clientes de OMJ.

**Análisis de microdatos de los clientes.** OVE analizó los microdatos que proporcionaron 16 clientes de OMJ (representan todos los sectores que respalda OMJ) para comprender el perfil de ingreso familiar de los beneficiarios. OVE solicitó microdatos de todos los clientes de OMJ que obtuvieron préstamos, garantías parciales de crédito u operaciones de cooperación técnica, y de los 32 clientes, 19 proporcionaron datos. En 3 de los 19 casos (LATCO-BO, BMI-ES y Vision Habitat-PR), la calidad de los datos no permitió que OVE realizara el análisis.<sup>8</sup>

**Encuesta virtual.** OVE realizó una encuesta virtual a los clientes del banco con el objetivo de documentar sus opiniones con respecto a la calidad de la labor y el valor agregado del banco. La encuesta se envió a todos los clientes de OMJ que obtuvieron préstamos, garantías parciales de crédito u operaciones de cooperación técnica. El cuestionario abarcó varios aspectos del banco, entre otros, burocracia y flexibilidad; precios comparativos y vencimientos (si procede); objetivos de desarrollo y su seguimiento, etc. la encuesta recibió 39 respuestas de un total de 41 clientes.

**Entrevistas estructuradas del personal del grupo del BID.** OVE realizó entrevistas estructuradas al personal de las ventanillas del sector privado del grupo del BID para complementar las revisiones documentales y las evaluaciones realizadas mediante visitas en el terreno. Estas entrevistas ayudaron a arrojar luz sobre el grado de duplicación entre OMJ y las otras ventanillas del sector privado del grupo del BID y la suficiencia de los procedimientos de tramitación interna de OMJ.



Los proyectos de OMJ utilizan los micropréstamos como instrumento para hacer frente a las restricciones de crédito de las PYME, la falta de cadenas de valor inclusivas y la falta de un historial de crédito.  
©Willie Heinz, 2002



# 3 Consecución de los Objetivos de OMJ

## A. DISEÑO Y LÓGICA DE LOS PROYECTOS

La iniciativa OMJ procura hacer frente a las fallas de mercado que han limitado la capacidad del sector privado para llegar a la “mayoría”<sup>9</sup>. Como se señala en el documento GN-2430-6, “dichas fallas de mercado podrían obedecer en parte a asimetrías de información que dificultan una comprensión adecuada de los mercados beneficiarios y las oportunidades que encierran, debido al costo y la dificultad de acometer ese tipo de análisis ... la respuesta del sector privado a los mercados de la mayoría también ha chocado con la percepción infundada de que los pobres no cumplen con sus pagos ni valoran la calidad o la tecnología” (documento GN-2430-6: 1). La revisión de la cartera y las visitas en el terreno que realizó OVE dieron lugar a tres conclusiones con respecto a los esfuerzos de OMJ por alcanzar ese objetivo.

Cuarenta por ciento (13 de 32) de los proyectos de OMJ identificaron claramente, en los documentos de proyecto, la falla de mercado que pretendían abordar. Si el problema no se identifica claramente, no se sabe si la solución de OMJ puede rectificar las fallas de mercado que impiden que “el sector privado llegue a la mayoría”. En el sector de la vivienda social, por ejemplo, sólo dos proyectos identificaron claramente las fallas de mercado en sus documentos de préstamo (Patrimonio Hoy-ME y Credifamilia-CO). Ambos proyectos brindaron soluciones de vivienda innovadoras mediante programas de crédito y asistencia técnica para construir o mejorar viviendas. De los proyectos que no identificaron fallas de mercado, solo uno —Vision Bank-PR— brindó un programa innovador de soluciones de vivienda, en tanto que los otros solo ofrecieron financiamiento para la adquisición o mejora de viviendas.



Más del 50% de la población de todos los países, con la excepción de Argentina, Chile y Costa Rica, está por debajo del umbral de la iniciativa, y más del 80% de los países lo están en el caso de la mayoría de los países de América Central.

©Simón Lodato, 2012

De estos 13 proyectos, también cabe destacar algunos otros ejemplos positivos en que se identificaron las fallas de mercado. El proyecto La Riojana-AR identificó la trampa de baja inversión-bajo rendimiento atribuible a las diversas restricciones que enfrentan pequeños productores argentinos. El proyecto FIHIDROS-ES también identificó externalidades positivas de acceso a agua potable y servicios de saneamiento así como problemas de suministro por red en zonas rurales de El Salvador. El proyecto Mejora Tu Calle-MX analizó los factores que limitan la pavimentación de calles en municipios mexicanos, en tanto que el proyecto EPM-CO examinó el efecto de las asimetrías de información como resultado de la falta de historiales de crédito entre sus beneficiarios en Medellín, Colombia.

Dos proyectos identificaron fallas gubernamentales que también podrían ofrecer una justificación para la intervención de OMJ<sup>10</sup>: la inadecuada provisión o reglamentación de bienes semipúblicos<sup>11</sup>. Se trata de los proyectos Credifamilia-CO y FIHIDROS-ES, que identificaron, respectivamente, fallas gubernamentales en las intervenciones de vivienda en Colombia y en el suministro de agua y servicios de saneamiento en El Salvador.

En los otros 20 proyectos revisados, la falla gubernamental o de mercado que se pretendía abordar —y, por ende, la lógica subyacente del proyecto— no se identifica claramente en los documentos de proyecto y por lo tanto no es posible juzgar a partir de ellos si el diseño del proyecto es apropiado para la situación. Durante la evaluación, el equipo de OVE procuró cerrar estas brechas en la lógica del programa identificando en forma independiente la posible justificación económica de cada proyecto. Ello fue posible en la mayoría de los proyectos, pero no en todos, (Cuadro A.1 y Recuadro 2), y no pudo verificarse a partir de los documentos de OMJ si el proyecto de OMJ fue diseñado efectivamente para dar seguimiento a esa justificación.

#### RECUADRO 2 - EJEMPLOS DE FALLAS DE MERCADO

**Agricultura.** Los proyectos de OMJ permiten abordar problemas relacionados con restricciones crediticias y la falta de mercados de crédito para los pequeños productores, rompiendo de ese modo el círculo vicioso de baja inversión-bajo rendimiento que crean restricciones tecnológicas. En general, las empresas que OMJ respalda en este sector proporcionan micropréstamos, capital de trabajo o asistencia técnica.



**RECUADRO 2 - EJEMPLOS DE FALLAS DE MERCADO**

**Educación.** OMJ ayuda a superar una subinversión pública en la acumulación de capital humano respaldando intervenciones privadas en el sector de la educación para mejorar el financiamiento de la educación superior y promover el desarrollo en la primera infancia.

**Infraestructura social.** Los proyectos de OMJ permiten abordar la inadecuada provisión o reglamentación de bienes semipúblicos debido a la falta de recursos financieros públicos o comunitarios. OMJ respalda cinco empresas que al parecer están implantando modelos de negocio para superar dichos problemas a través de préstamos y micropréstamos a proveedores privados o usuarios finales de servicios básicos.

**Vivienda social.** OMJ respalda tres modelos de negocio que proporcionan financiamiento a personas en la base de la pirámide. En primer lugar, OMJ permite acrecentar la capacidad de los clientes para proporcionar micropréstamos para la adquisición de vivienda. Segundo, algunos de los clientes de OMJ ofrecen programas conjuntos de financiamiento y de construcción de viviendas. Por último, el tercer modelo otorga micropréstamos a familias en la base de la pirámide sin acceso a servicios bancarios o un historial de crédito establecido, complementados con asistencia técnica y la provisión de materiales de construcción.

**PYME.** Los proyectos de OMJ utilizan los micropréstamos como instrumento para hacer frente a las restricciones de crédito de las PYME, la falta de cadenas de valor inclusivas y la falta de un historial de crédito. Las instituciones que respalda OMJ centran sus actividades en diversos servicios financieros como, por ejemplo, el acceso a redes de cajeros automáticos, cuentas de ahorro, microseguros y remesas, y ofrecen soluciones de microfinanciamiento tradicionales, además de un componente de asistencia técnica dirigido a microempresas de propiedad de mujeres. Asimismo, existen instituciones financieras que (i) respaldan programas financieros para microemprendedores urbanos y rurales; (ii) proporcionan crédito y capacitación a pequeños negocios subatendidos desde el punto de vista financiero que son clientes de socios de grandes redes de distribución y (iii) centran su labor en microemprendedores vinculados comercialmente con empresas de procesamiento que forman parte de cadenas de producción en los sectores agrícola, textil y de turismo.

**Acceso a financiamiento.** Los proyectos de OMJ permiten hacer frente al problema de asimetrías de información resultante de la falta de un historial de crédito. Una empresa de servicios públicos, por ejemplo, utiliza los datos de facturación y el historial de pago de sus clientes para conceder micropréstamos de modo que los hogares puedan adquirir bienes duraderos a la vez que establecen un historial de crédito.

**Salud y nutrición.** OMJ hace frente a la malnutrición respaldando la producción de cierto tipo de micronutrientes para los hogares en la base de la pirámide en El Salvador.

**Fondos multisectoriales.** Los fondos multisectoriales invierten en PYME que centran sus actividades en la vivienda social, la agricultura y en sectores de infraestructura social y que proporcionan seguros de salud y atención oftalmológica a personas en la base de la pirámide.

Fuente: Visitas en el terreno de OVE.

**En dos casos no fue posible para OVE identificar una falla de mercado específica.** El primero es Sabritas-MX, proyecto agrícola en México auspiciado por PEPSICO, que recibió una garantía parcial de crédito para proporcionar capital de trabajo y asistencia técnica a agricultores que dejan el cultivo de palma de aceite para cultivar girasol. Puesto que producir aceite de girasol localmente conlleva un mayor costo que importarlo, la empresa está recibiendo subsidios públicos para que el girasol siga cultivándose localmente. Ello podría crear una distorsión de mercado ya que no está claro si los subsidios forman parte de una solución sostenible para mejorar el bienestar<sup>12</sup>. El segundo proyecto es Mi Tienda-MX, una empresa mayorista en México que trata de satisfacer las necesidades de pequeños emprendedores en cuanto a mercancías a un costo más bajo y en cantidades más pequeñas que las que proveen los mayoristas competidores.

**La identificación de la falla de mercado no significa, de por sí, que la lógica del problema y el modelo de intervención sean claros.** En el caso del proyecto PUPA-BR, por ejemplo, no está claro si el modelo propuesto de desarrollo en la primera infancia es eficaz ni tampoco cómo microfranquicias con muy pocos conocimientos especializados puedan formar a cuidadores no cualificados de guarderías infantiles informales para promover el desarrollo en la primera infancia.

**OVE identificó a varios proyectos que están proporcionando respaldo a soluciones microprivadas al mismo tiempo que el sector público (algunas veces con el apoyo del Banco) está abordando problemas similares y, por ende, posiblemente reduciendo fallas gubernamentales o de mercado.** Hay pocas pruebas de coordinación entre las actividades de los sectores público y privado en los proyectos de OMJ de provisión de infraestructura social (Fundación Coveló-HO), soluciones de vivienda (Patrimonio Hoy-MX), financiamiento para pequeños agricultores (IDEPRO-BO) y de desarrollo en la primera infancia (PUPA-BR). De hecho, el proyecto de OMJ Fundación Coveló-HO está en una situación incierta debido al reciente acuerdo entre el Gobierno de Honduras y Corea del Sur para financiar, a un precio subvencionado, soluciones de paneles solares para 35.000 hogares a través del Programa Nacional de Desarrollo Rural y Urbano Sostenible (PRONADERS). Por otra parte, hay algunos ejemplos positivos de colaboración dentro del Banco. El proyecto de OMJ FIHIDROS-ES en El Salvador, por ejemplo, respaldará el microfinanciamiento a pequeños proveedores de agua municipal como complemento del préstamo del sector público del BID 2358/OC-ES a la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados de El Salvador (ANDA). OVE también constató que hubo cierto grado de coordinación entre la operación de cooperación técnica concebida por el sector público para respaldar un programa de subsidio de vivienda en El Salvador y FONAVIPO-ES, un préstamo de OMJ que al final fue cancelado. Estas experiencias apuntan a que hay todavía posibilidades de mejorar la coordinación con el sector público e incorporar las lecciones aprendidas en el diseño de soluciones para la base de la pirámide.

## B. EVALUABILIDAD Y APRENDIZAJE

El análisis de OVE de las propuestas de préstamo indica que la evaluabilidad de los proyectos de OMJ al momento de la aprobación de los proyectos ha sido limitada, lo cual afecta potencialmente el aprendizaje y la posibilidad de repetir los proyectos. Las propuestas de préstamo aprobadas a la fecha no cuentan con un conjunto completo de indicadores, especialmente indicadores sobre efectos directos. Si bien los proyectos todavía pueden especificar indicadores más adelante durante la etapa de implementación (y OMJ claramente está desplegando grandes esfuerzos para fortalecer su propio sistema de seguimiento, PULSE), no se cuenta con indicadores y datos recabados durante la implementación como insumos para el proceso de aprobación, que es cuando se suele medir la evaluabilidad en el Banco.

Una minoría de proyectos revisados por OVE establecieron parámetros de referencia y metas para todos los indicadores incluidos en las respectivas propuestas de préstamo. En el Cuadro A.2 se presentan datos sobre los indicadores de seguimiento utilizados en 32 proyectos de OMJ. OVE empleó una prueba sencilla como primera medida de la evaluabilidad: ¿Cuenta el proyecto con indicadores de seguimiento y los tres elementos siguientes: parámetros de referencia, hitos y metas? Suponiendo que los indicadores estén dados, si el sistema de seguimiento y evaluación del proyecto reúne estos tres elementos, su puntaje, de acuerdo con esta medida sencilla, asciende a 1<sup>13</sup>. Si un indicador reúne sólo dos de estos atributos, en cambio, su puntaje asciende a 0,66<sup>14</sup>. El puntaje promedio de los proyectos de OMJ es 0,53, lo cual indica que hay un amplio margen para realizar mejoras en la integridad de los sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos<sup>15</sup>. Solo 14 proyectos presentaron parámetros de referencia para todos los indicadores. OVE también realizó este análisis para el limitado número de proyectos (10 de 32) que incluían indicadores de resultados de desarrollo (véase el Cuadro A.3). El puntaje global en este caso fue 0,59, y 7 de los 10 proyectos presentaron parámetros de referencia y metas.

Aproximadamente la mitad de los proyectos definieron indicadores de desempeño comercial que proporcionan un indicio de su rentabilidad y de la posibilidad de repetirlos (véase el Cuadro A.4). 15 de los 32 proyectos presentan una tasa de rendimiento financiero y, de esa cifra, 7 también presentan una tasa de rendimiento económico.

A la fecha, OMJ no ha realizado evaluaciones de impacto para ninguno de sus proyectos. Con miras al futuro, OMJ ha programado evaluaciones de impacto para determinar la eficacia de dos de sus proyectos, en función de la disponibilidad de datos. Es probable que los dos proyectos por analizarse se seleccionen de los proyectos Banorte-BR, Vision Bank-PR, EPM-CO y Tenda-BR.

### C. DEFINICIÓN DE LA POBLACIÓN META Y CÓMO LLEGAR A LA POBLACIÓN META

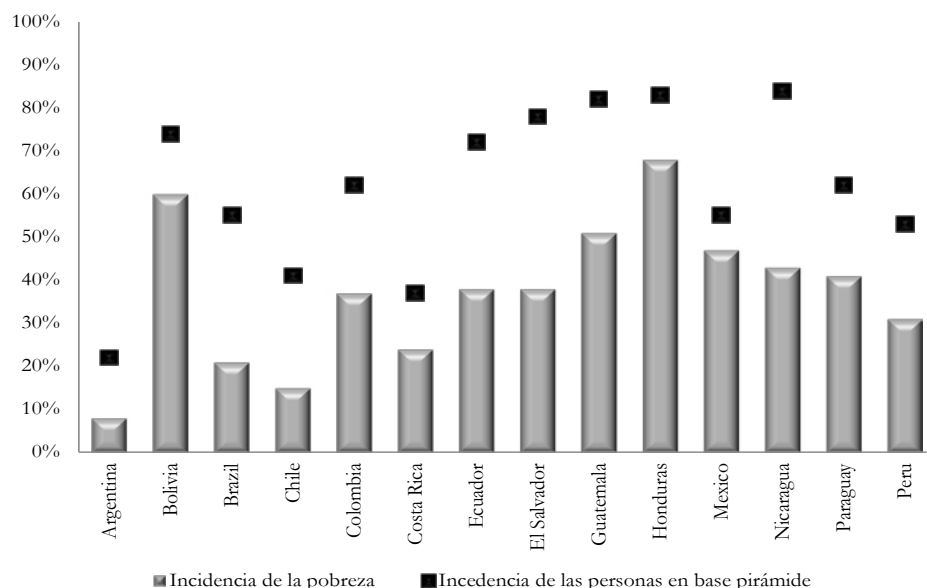
La descripción de la población meta en los documentos de proyecto de OMJ es **incoherente**. Como se señala en el documento GN-2430-6 (página 1, énfasis de OVE), “El propósito de la iniciativa OMJ es poner a prueba un nuevo planteamiento que complemente los esfuerzos del Banco por mejorar las condiciones de vida de los habitantes de la región que han quedado rezagados. El potencial de esta iniciativa radica en la promoción y el financiamiento de un nuevo modelo operativo que procura asociar a las *comunidades pobres y de bajos ingresos* con las empresas privadas en el desarrollo y suministro de productos y servicios, la generación de oportunidades de empleo y la integración de la *mayoría* al sector productivo”.

En su propia definición del grupo meta, OMJ emplea las expresiones “mayoría” (o “base de la pirámide”), “bajos ingresos” y “pobres” sin distinción. Aunque OMJ no define a los “pobres”, su definición de “mayoría” (o de “base de la pirámide”) se basa en un umbral de ingreso de US\$3.260 (medido según la paridad del poder adquisitivo de 2005), que es más alto que las líneas oficiales de la pobreza utilizadas en América Latina y el Caribe.

En el Gráfico 3 se indica la incidencia de la pobreza y de personas en la base de la pirámide de la muestra de países de la región en que OMJ ha realizado por lo menos un proyecto. (Se proporciona información adicional en el Cuadro A.5.) La barra gris representa la proporción de la población del país por debajo de la línea de la pobreza, en tanto que los cuadrados negros corresponden a la proporción de la población del país por debajo del umbral de OMJ de la base de la pirámide.

La proporción de personas en el grupo de la base de la pirámide es muy superior a la proporción de pobres a nivel de país. Más del 50% de la población de todos los países, con la excepción de Argentina, Chile y Costa Rica, está por debajo del umbral de la iniciativa, y más del 80% de los países lo están en el caso de la mayoría de los países de América Central. En promedio, la población del grupo en la base de la pirámide es 1,64 veces mayor que la población que vive en la pobreza. La incidencia de personas en la base de la pirámide, notoriamente elevada en Bolivia, Honduras, Guatemala, Ecuador, El Salvador y Nicaragua, apunta a que es improbable que algún proyecto del Banco no llegue a la población meta de OMJ.

A fin de medir la focalización potencial de los proyectos, OVE solicitó microdatos sobre los ingresos familiares de los beneficiarios de *todos* los clientes de OMJ que han recibido garantías de préstamos u operaciones de cooperación técnica. Aprovechando la cooperación de los clientes de OMJ, OVE analizó datos de 16 clientes que representan todos los sectores focalizados por proyectos de OMJ. Los datos sobre los beneficiarios que empleó OVE ya estaban disponibles en la base de datos de los clientes, incluso antes del respaldo de OMJ, puesto que los recursos de



**GRÁFICO 3**  
Incidencia de la pobreza y de  
personas en la base de la pirámide  
a nivel nacional

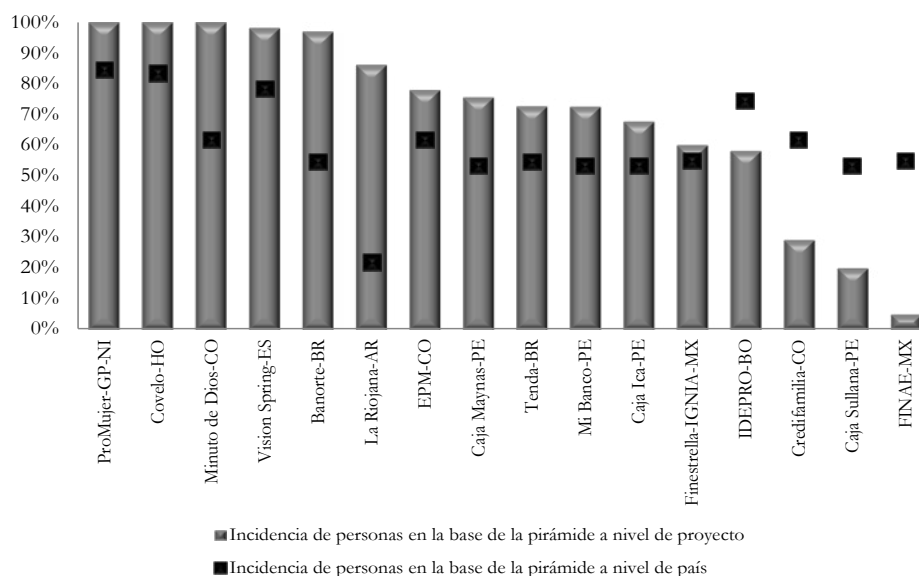
la mayoría de los proyectos de OMJ aún no han sido desembolsados. Esta decisión de utilizar datos de clientes activos de proyectos que no han desembolsado recursos se basó en la información recopilada por OVE en las visitas en el terreno, que indicó que los productos que financie OMJ probablemente se dirigirán a beneficiarios con perfiles similares a los actuales o a mejorar las líneas existentes de negocio sin esfuerzos explícitos por cambiar los atributos de la clientela hacia una mejor focalización de la población en la base de la pirámide.

En el Gráfico 4 se presenta una medida de la probable focalización de OMJ. Compara la proporción de beneficiarios de los clientes de OMJ por debajo del umbral de la base de la pirámide (barras grises) con la población del país correspondiente que está por debajo de dicho umbral (cuadrados negros). Si la barra gris es más alta que el cuadrado negro, hay al menos algún grado positivo de focalización en la base de la pirámide.

Como se constata en el Gráfico 4, en la mayoría de los países la inclusión de la base de la pirámide es mayor a nivel de proyecto que a nivel de país, lo cual indica que la mayoría de los clientes de OMJ están focalizando beneficiarios en la base de la pirámide. Los proyectos mejor focalizados son los que se llevan a cabo en países o zonas en que la proporción de la población en la base de la pirámide es muy elevada. Los seis proyectos mejor focalizados corresponden a países con una incidencia de personas en la base de la pirámide muy elevada, como en el caso de Nicaragua, Honduras y El Salvador, o a regiones relativamente más pobres de los países, en que la incidencia de personas en la base de la pirámide es relativamente menor, como en el caso de los Proyectos Banorte-BR, La Riojana-AR y Minuto de Dios-CO<sup>16</sup>. No obstante, no todos los países en que la incidencia de personas en la base de la pirámide es alta tienen operaciones bien focalizadas, como se desprende claramente del caso del Proyecto IDEPRO-BO en Bolivia.



GRÁFICO 4  
Incidencia de personas en la base de la pirámide a nivel de proyecto y país



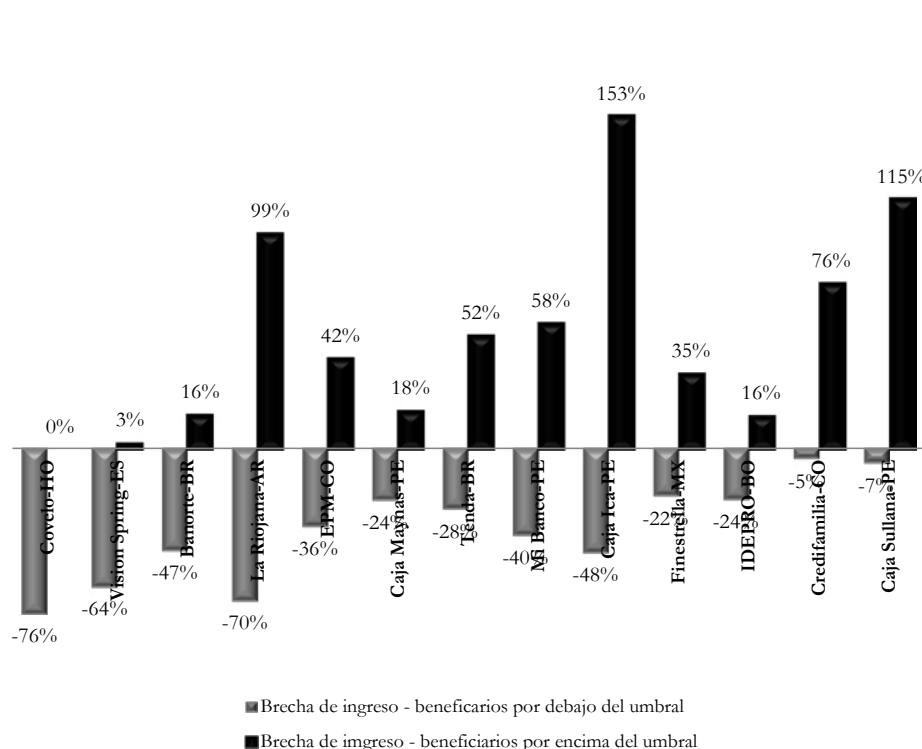
Las seis operaciones mejor focalizadas corresponden a diversos sectores. Dos respaldan a PYME (ProMujer-NI y Banorte-BR), una apoya infraestructura social (Fundación Covelo-HO), una respalda la vivienda social (Minuto de Dios-CO), una respalda la salud (*VisionSpring-ES*) y una corresponde al sector de la agricultura (La Riojana-AR).

Dado que la estimación de la proporción de personas por debajo del umbral no proporciona una idea de cuán cerca están los beneficiarios al umbral, OVE también estimó la *brecha de ingreso* de los beneficiarios por debajo y por encima del umbral, como se explica en el Recuadro 3<sup>17</sup>. En el Gráfico 5 se presentan dos estimaciones del diferencial de ingreso para varios proyectos de OMJ: una para los beneficiarios por debajo del umbral de OMJ (barras grises) y otro para los beneficiarios por encima de dicho umbral (cuadrados negros). Ambas estimaciones se expresan en función del umbral.

Los clientes que mejor focalizan la base de la pirámide (según el gráfico 4) son también los que logran llegar a beneficiarios en situación relativamente más desfavorable. Según estimaciones, la correlación entre la proporción de beneficiarios por debajo del umbral y la brecha de ingreso negativa es 0,85. Por ejemplo, el 100% y el 86%, respectivamente, de los beneficiarios del proyecto Covelo-HO y el proyecto La Riojana-AR están por debajo del umbral de OMJ, y estos beneficiarios tienen un ingreso promedio 76% y 70% más bajo que el umbral. El gráfico también indica que la mayoría de los beneficiarios de algunos proyectos están cerca del umbral (ya sean ligeramente por debajo o ligeramente por encima), como se observa en el caso de los Proyectos IDEPRO-BO, Tenda-BR, Cajas Mayans-PE, EPM-CO y Finestrella-MX. Por último, algunos clientes de OMJ parecen enfrentar dificultades para alcanzar a las personas en la base de la pirámide, como en el caso del proyecto FINAE-MX

y los Programas de vivienda social Cajas Sullana-PE y Credifamilia-CO en Perú y Colombia. Según las estimaciones de la brecha de ingreso, los beneficiarios de los proyectos Credifamilia-CO y Caja Sullana-PE que están por encima del umbral tienen un ingreso promedio 76% y 115% más alto, respectivamente, que el umbral de OMJ, y los beneficiarios por debajo del umbral están cerca del nivel de dicho umbral.

GRÁFICO 5  
Brecha de ingreso a nivel de  
proyecto

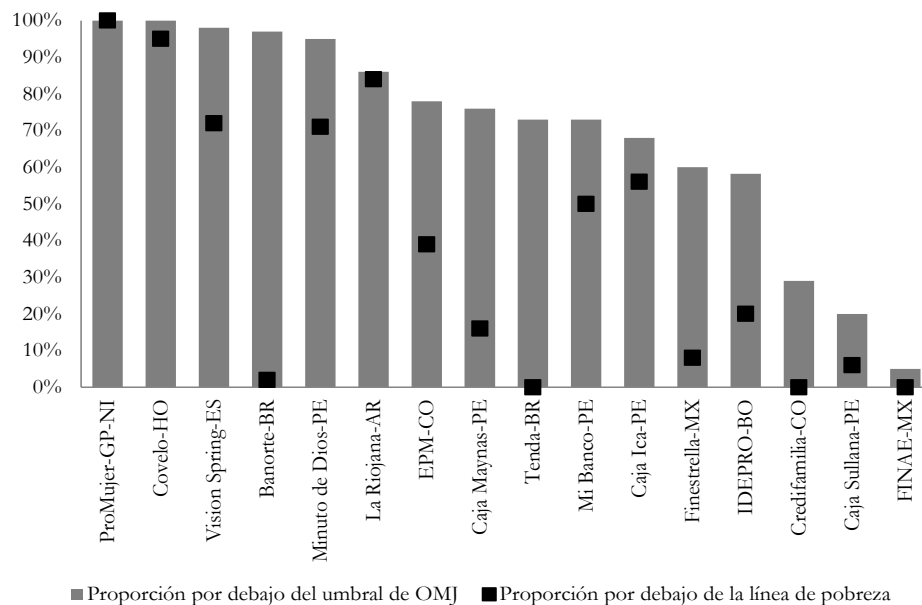


### RECUADRO 3 - ANÁLISIS DE LA BRECHA DE INGRESO

La brecha de ingreso se calcula como la diferencia entre el ingreso del beneficiario y el umbral de OMJ. Cuanto mayor sea la diferencia, mayor será la distancia entre el ingreso del beneficiario y el umbral. A fin de apreciar la magnitud de esta diferencia, el ingreso promedio de los beneficiarios por encima y por debajo del umbral de OMJ se divide por el valor del umbral para expresar la brecha como porcentaje de dicho umbral.<sup>18</sup> Hay cuatro combinaciones posibles. Un proyecto puede tener el 100% de sus beneficiarios por debajo del umbral, pero una brecha de ingreso cercana a cero, lo cual significa que los que están por debajo del umbral están muy cerca del umbral. La segunda posibilidad es una incidencia alta con una brecha de ingreso considerable que apuntaría a que el programa se dirige a los más desfavorecidos. La tercera combinación es una proporción relativamente alta de beneficiarios por encima del umbral, pero una brecha de ingreso cercana, en promedio, a cero, lo cual apuntaría a que los beneficiarios están por encima del umbral, pero cerca de su nivel. Por último, la cuarta combinación es una baja incidencia de personas en la base de la pirámide y una gran brecha de ingreso, es decir, los que están por encima de la línea lo están por un amplio margen.

A fin de hacerse una idea de la medida en que los proyectos de OMJ se focalizan en los pobres, OVE comparó la proporción de beneficiarios por debajo del umbral de OMJ (Gráfico 6, barras grises) con la proporción de beneficiarios por debajo de la línea de la pobreza nacional (cuadrados negros). El objetivo de esta comparación es determinar si las cifras de focalización cambiarían si OMJ se focalizase en los pobres en lugar de las personas en la base de la pirámide. En algunos casos, los clientes con una alta incidencia de beneficiarios en la base de la pirámide también logran llegar a los pobres, pero en otros como, por ejemplo, los proyectos Banorte-BR, Tenda-BR, Caja Maynas-PE y Finistrella-MX, la focalización en la pobreza es mucho más baja que la de la base de la pirámide. Esto confirma la conclusión anterior de que algunos clientes no están llegando a los más desfavorecidos, ya que la mayoría de los beneficiarios están más cerca del umbral de la base de la pirámide que de la línea de la pobreza.

GRÁFICO 6  
Incidencia de personas en la base de la pirámide e incidencia de la pobreza a nivel de proyecto



En resumen, el análisis anterior demuestra que es probable que la mayoría de los proyectos de OMJ estén razonablemente bien focalizados en la base de la pirámide, pero no en los pobres. Algunos de estos proyectos probablemente tengan una focalización en los pobres, en tanto que un conjunto más amplio de proyectos arroja un desempeño desigual: sin demasiados beneficiarios por encima del umbral de la base de la pirámide, pero tampoco sin demasiados beneficiarios pobres según los estándares nacionales. Los beneficiarios de un pequeño número de clientes de OMJ están, por lo general, por encima del umbral de la base de la pirámide, lo cual despierta dudas acerca de la probabilidad de que los proyectos de OMJ con estos clientes alcancen sus objetivos de focalización.

## D. DESEMPEÑO COMERCIAL

Es demasiado temprano para juzgar el desempeño comercial de OMJ dado que sus proyectos están en las etapas iniciales de implementación. No obstante, para hacerse una idea preliminar de lo que podría suceder en el futuro, OVE examinó los datos sobre desempeño comercial que los clientes presentan a OMJ a efectos del análisis que realiza antes de aprobarse los proyectos, según lo declarado en los documentos de préstamo<sup>19</sup>.

En promedio, el desempeño a la fecha parece ser superior en el caso de los clientes de OMJ cuyos resultados de focalización son deficientes (Cuadro A.6), como sucedió en los proyectos IDEPRO-BO y Finistrella-MX. Las excepciones son los proyectos FINAE-MX y Credifamilia-CO que no están bien focalizados, pero todavía no reflejaron indicadores de buen desempeño comercial al momento del análisis de proyecto antes de la aprobación. La correlación negativa de alrededor de 0,1 entre el desempeño comercial y el grado de focalización en la base de la pirámide<sup>20</sup> (analizada anteriormente) indica que la rentabilidad del trabajo con personas en la base de la pirámide y la asequibilidad de los productos que los clientes de OMJ ofrecen a personas en la base de la pirámide no puede darse por sentado<sup>21</sup>.

Las pruebas recopiladas por OVE durante las visitas en el terreno indican que algunos clientes parecen dar prioridad al desempeño comercial a corto plazo porque focalizar la base de la pirámide durante las etapas iniciales de implementación del proyecto posiblemente dificulte la consecución del punto de equilibrio en que empiezan a ser rentables. Por ejemplo, en junio de 2010 la Unidad de Administración de la Cartera (PMU) ajustó a la baja la clasificación de riesgo del Fondo multisectorial del Proyecto IGNIA, de RC4 a RC6 (lista de alerta), porque la cartera del fondo había perdido valor debido al desempeño desfavorable de las empresas beneficiarias, principalmente Chiapas Farms y MeXvi Housing Mortgage Enterprises. Finalmente, IGNIA decidió centrar la atención en incrementar el valor de sus inversiones en el mercado mexicano antes de iniciar la expansión regional como había declarado originalmente en el documento de préstamo<sup>22</sup>. Aunque ninguna de las empresas beneficiarias de IGNIA ha alcanzado el punto de equilibrio todavía, se prevé que algunas lo harán a principios de 2012.

El desafío que presenta la rentabilidad de los modelos de la base de la pirámide es una consideración que OMJ debe considerar cuidadosamente antes de repetir y aumentar la escala de los modelos actuales<sup>23</sup>. Según la encuesta a los clientes realizada por OVE, solo el 56% considera que su negocio podría ser rentable sin los préstamos a más largo plazo del Banco o de otras instituciones multilaterales que no están disponibles en el mercado local. De hecho, el proyecto Minuto de Dios-CO decidió financiar la construcción de vivienda a través de mecanismos de asociación, subsidios y donaciones estatales en lugar de recurrir a financiamiento privado, ya que el proveedor ONG no estaba seguro de la capacidad de los beneficiarios para reembolsar los micropréstamos que habían obtenido y, por ende, de su propia capacidad para

reembolsar los préstamos de OMJ a tasas de mercado. Análogamente, aunque OVE no dispone de datos sobre el desempeño comercial del proyecto Sabritas-MX, este proyecto también depende de las subvenciones públicas de que gozan las semillas de girasol (ascienden a aproximadamente un cuarto de su precio). El Gobierno de México también subsidia la vivienda social, un sector clave tanto para el Proyecto IGNIA como para el proyecto Patrimonio Hoy-MX. El modelo de negocio del proyecto VisionSpring en El Salvador proporciona anteojos de lectura de bajo costo gracias a las monturas donadas por proveedores internacionales.

**Si bien es importante que el BID y otras entidades de desarrollo sigan explorando formas para respaldar al sector privado para que este atienda a los pobres, esto debe hacerse con cuidado y humildad.** Las lecciones de los estudios señalan que el propósito doble —llegar a los pobres y en forma rentable— es una tarea difícil (Recuadro 4) y la sostenibilidad no puede darse por sentado. Ello parece ser respaldado por la experiencia de OMJ hasta la fecha, incluso considerando que los proyectos de OMJ se dirigen a grupos que incluyen personas muy por encima de la línea oficial de la pobreza.

## **E. ADICIONALIDAD**

Las pruebas de OVE indican que la adicionalidad del Banco es principalmente financiera<sup>25</sup>. En 63% de las operaciones (20 proyectos), la adicionalidad financiera se logró ofreciendo plazos o condiciones financieras más favorables que las que podían obtenerse en el mercado al aprobarse el proyecto (véase el Cuadro A.7). Según el análisis, hay una correlación negativa de alrededor de 0,4 entre la adicionalidad financiera de OMJ y el tamaño de los socios en cuanto a su volumen de activos. Teniendo presente que las empresas más pequeñas tienen menos opciones financieras que empresas multinacionales o grandes empresas nacionales, la magnitud del respaldo del Banco —hasta US\$10 millones— es importante para las empresas más pequeñas<sup>26</sup>.

**OVE encontró pruebas de que se habían movilizado recursos en ocho proyectos.** OMJ ha catalizado un total de US\$47,8 millones en préstamos “B” y US\$24,4 millones a través de cofinanciamiento para complementar el financiamiento aprobado por el BID. Esta movilización de recursos adicionales no se distribuye equitativamente a los proyectos ya que 8 de los 25 préstamos generaron préstamos “B” o cofinanciamiento, lo cual equivale a un coeficiente de movilización global de 0,50 en promedio<sup>27</sup>.

**El análisis de OVE fue corroborado por las entrevistas con los clientes celebradas durante las visitas en el terreno y por las encuestas electrónicas que contestaron.** Sobre la base de estas dos fuentes, OVE identificó adicionalidad no financiera en el 50% de los proyectos que respalda OMJ. La contribución más frecuente parece ser la etiqueta de reputación del Banco (41%), seguida por conocimientos para la innovación/repetición (19%) y, en menor medida, mejoras en la gobernanza empresarial (9%).



Durante las entrevistas, los clientes señalaron que la adicionalidad global del Banco es principalmente financiera. Algunos clientes también valoraron la cooperación técnica como un importante beneficio de su relación con el Banco, pero no todos los clientes eran conscientes de la posibilidad de recibir cooperación técnica de OMJ. Asimismo, 69% de las personas que respondieron a la encuesta de clientes de OVE subrayaron el financiamiento como el valor agregado más importante que ofrece el Banco. El 31% también reconoció la adicionalidad no financiera, ya sea a través de la provisión de conocimientos o la demostración al mercado de la responsabilidad social o solvencia de los clientes.

#### RECUADRO 4 - FOCALIZACIÓN FRENTE A SOSTENIBILIDAD FINANCIERA:

##### LECCIONES DE LOS ESTUDIOS

Se ha acumulado un volumen de pruebas en los estudios que apunta a una relación inversa entre la rentabilidad y la focalización en los pobres. En Morduch (1999), por ejemplo, se señala que el Banco Grameen no puede considerarse una institución financieramente viable. Aghion et al. (2010) demuestran que el BancoSol en Bolivia, el Banco Compartamos en México y BRI en Indonesia han alcanzado la rentabilidad y logrado colocar sus bonos públicos, pero que en cuanto a la focalización no alcanzan los resultados que obtienen los principales programas de instituciones microfinancieras en Bangladesh e India. Cull et al. (2007) emplean una muestra de 124 instituciones microfinancieras para examinar si los datos confirman esta relación inversa. Los autores concluyen que solo unas pocas instituciones microfinancieras logran llegar a los pobres en forma sostenible desde el punto de vista financiero. En la misma línea, Dehejia et al. (2012) señalan que sólo un reducido número de instituciones microfinancieras en Bengal logran generar utilidades trabajando con gente pobre. No obstante, estos autores señalan que los pobres atendidos por las instituciones rentables no son los más desfavorecidos. Karlan y Zinman (2010) ofrecen pruebas de que los clientes de una institución microfinanciera en África son muy sensibles a los aumentos de las tasas de interés de los préstamos. Dehejia et al. (2012) señalan pruebas similares. Ambos estudios demuestran que un pequeño aumento de la tasa de interés reduce sustancialmente la demanda de los préstamos. Esas conclusiones apuntan a que conciliar la focalización con la sostenibilidad financiera puede no ser una tarea fácil para algunas instituciones ya que los más pobres tienden a ser muy sensibles a pequeños aumentos de la tasa de interés. Kremer et al. (2009) examinan los estudios especializados sobre el impacto en los sectores de la salud y la educación, y demuestran que los pobres son muy sensibles a pequeñas cargas por bienes y servicios, incluso cuando saben de antemano que el precio módico que pagarían incrementaría su bienestar. Los autores describen la relación inversa entre atender a las necesidades de los pobres y obtener utilidades. Aunque los programas incluidos en la reseña no se parecen demasiado a los que respalda OMJ, son útiles porque arrojan luz sobre la renuencia de los pobres de pagar por servicios básicos que reportan grandes beneficios sociales<sup>24</sup> e indican que el doble propósito no debe darse por sentado.

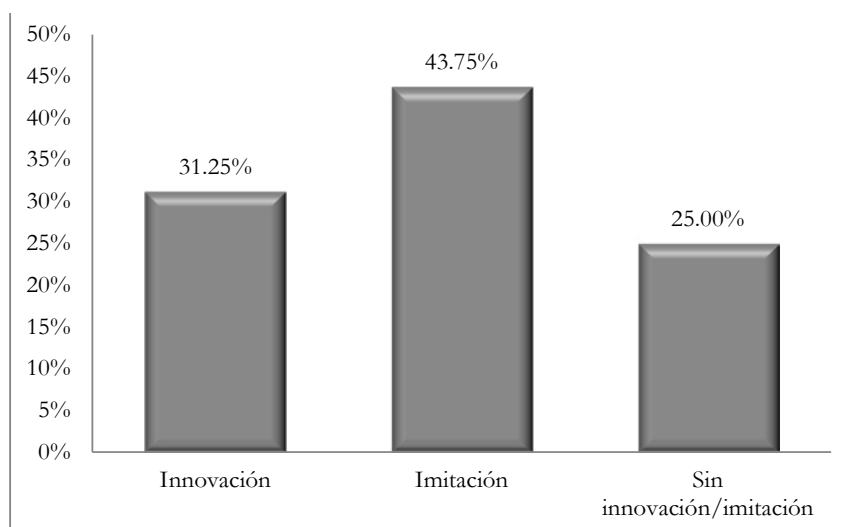
## F. INNOVACIÓN

La innovación es uno de los criterios de elegibilidad para la aprobación de una iniciativa OMJ. En los documentos de OMJ (documento GN-2430-7), se señala que “los proyectos deben ser innovadores, ya sea para un mercado o país específico o para la región”, y “deben incluir nuevas formas de hacer negocios y deben tener en cuenta las necesidades de la mayoría utilizando un modelo de negocios híbrido o novedoso, procesos o asociaciones o nuevas relaciones con una comunidad mayoritaria... o el sector público en beneficio de la mayoría”<sup>28</sup>.

Para evaluar esta dimensión, OVE utilizó una tipología basada en la tarjeta de puntaje de los criterios de elegibilidad de OMJ y en los estudios sobre la innovación (véase el Recuadro 5). Un proyecto se clasifica con una innovación disruptiva o incremental si un producto, proceso o modelo de negocio representa una innovación en el sector económico local. Si un proyecto permite, en cambio, introducir un producto, servicio o modelo de negocio en un mercado nuevo o en empresas nuevas, se clasifica como otro tipo de innovación denominado repetición<sup>29</sup>.

Sobre la base de esta tipología, OVE clasificó al 31% de los 32 proyectos en la cartera de OMJ como que incorporaban una innovación disruptiva o incremental, a 44% como que promovían la repetición y a 25% como no caracterizados por ninguno de dichos aspectos (véase el Gráfico 7)<sup>30</sup>. Entre los ocho proyectos en el primer grupo, seis presentan innovaciones incrementales y dos innovaciones disruptivas (Cuadro A.8). Entre las innovaciones disruptivas, la empresa colombiana de servicios públicos, *EPM-CO*, está creando un cambio de paradigma ya que logra construir un historial de pago y posibilita la inclusión de personas en la base de la pirámide en el mercado crediticio<sup>31</sup>. Otra innovación disruptiva es el Proyecto Mejora tu Calle-MX, que ofrece una alternativa a personas en la base de la pirámide que probablemente no verán sus calles pavimentadas en un futuro cercano por las modalidades tradicionales. En todos los casos de innovación, el Banco financia modelos que las propias empresas diseñan.

GRÁFICO 7  
Tipos de innovación



**RECUADRO 5 - TIPOLOGÍA DE LA INNOVACIÓN**

La tipología de innovación empleada en este informe es la siguiente:

(a) Innovación radical o disruptiva: Una innovación radical se define como una innovación que genera discontinuidades en la ciencia y la tecnología o la estructura de mercado de un sector. Ello puede ejercer influencia en los recursos de comercialización con que cuenta una empresa, y en sus recursos tecnológicos, conocimientos especializados, pericia, capacidades o estrategia. Las innovaciones radicales dan lugar a discontinuidad a nivel sectorial y del mercado.

(b) Innovación incremental: Las innovaciones incrementales pueden definirse como productos que proporcionan nuevas características, beneficios o mejoras en la tecnología existente del mercado actual. Las innovaciones incrementales producen mejoras en el modelo de negocios en vigor. Estas mejoras pueden incluir procesos o tecnologías que reducen los costos; mejoras en la calidad y utilidad de los productos, así como mejoras medioambientales.

(c) Repetición en un mercado nuevo: Introducción de un nuevo producto, servicio o modelo de negocio en una nueva zona geográfica o segmento de mercado (por parte de una empresa existente o nueva). Cabe destacar que OVE prestó especial atención a la introducción al segmento de mercado de la base de la pirámide.

(d) Repetición en una empresa nueva: Una empresa introduce un producto, servicio o modelo de negocio que se ofrece en el mercado local y que ha sido probado por otra empresa.

Las primeras dos categorías recién señaladas ((a) y (b)) son consonantes con los estudios especializados sobre la innovación y son muy similares a las dos primeras definiciones utilizadas en la tarjeta de puntaje de los criterios de elegibilidad de OMJ. Asimismo, a diferencia de OMJ, OVE utilizó una tipología para la imitación que considera la introducción de productos o servicios en una empresa o mercado nuevos. La clasificación empleada por OVE distingue más claramente entre los conceptos de innovación radical, incremental y de imitación

**La mayoría de los proyectos innovadores presentan innovaciones incrementales en el microfinanciamiento.** Vision-PR, Credifamilia-CO y Patrimonio Hoy-MX aplican tecnologías microfinancieras para ofrecer soluciones de préstamo de vivienda que permiten a estas instituciones evaluar la capacidad de pago en la base de la pirámide y proporcionar a esas personas hipotecas o recursos para mejora de vivienda. Los Proyectos Banorte-BR, BCI-CH y Mi Tienda-MX también presentan innovaciones incrementales. Banorte-BR y BCI-CH conceden crédito a pequeños mercados locales sobre la base de la información que proporcionan socios de distribución al por mayor; este modelo de negocios mejora los servicios bancarios tradicionales para los pequeños emprendedores ya que ofrece un mecanismo suplementario para evaluar su capacidad de pago. Banorte-BR también otorga micropréstamos a los clientes de estos pequeños



En el sector de la vivienda social sólo dos proyectos identificaron claramente las fallas de mercado en sus documentos de préstamo (Patrimonio Hoy-ME y Credifamilia-CO). Ambos proyectos brindaron soluciones de vivienda innovadoras mediante programas de crédito y asistencia técnica para construir o mejorar viviendas.

©BID, 2010

mercados y servicios financieros a personas en la base de la pirámide sin acceso a servicios bancarios<sup>32</sup>. Por último, Mi Tienda-MX está clasificado como una innovación incremental porque incide positivamente en la organización de pequeños negocios y desarrolla el modelo de franquicias para la base de la pirámide.

**En la cartera actual de OMJ, la repetición es la principal modalidad por la que se introducen productos o prácticas nuevas en un mercado o empresa que atiende a las necesidades de las personas en la base de la pirámide (15 proyectos).** La repetición ocurre principalmente en segmentos nuevos del mercado y abarca varios sectores (por ejemplo, agricultura, educación, PYME, fondos de capital). En el sector agrícola, los proyectos Agricorp-NI, Sabritas-MX y LATCO-BO están repitiendo e introduciendo diferentes cultivos en nuevas zonas<sup>33</sup>. En el sector de la educación, la repetición está ocurriendo en el segmento de mercado en la base de la pirámide. Los proyectos HEFF y FINAE-MX repiten y adaptan los préstamos estudiantiles universitarios para personas en la base de la pirámide, en tanto que el proyecto PUPA-BR procura reproducir los modelos pedagógicos preescolares en comunidades en Brasil en la base de la pirámide<sup>34</sup>.

Asimismo, en el sector de la infraestructura, los proyectos de OMJ están imitando soluciones implantadas en ámbitos de la base de la pirámide. Fedecredito-ES financia la construcción de mercados municipales para microemprendedores en El Salvador, en tanto que la Fundación Covelo-HO y FIHIDROS-ES proporcionan, respectivamente, energía solar y soluciones de agua potable y saneamiento en ámbitos subatendidos de la base de la pirámide en América Central. La repetición también se observa en otros sectores que respalda OMJ. En el sector de las PYME, el Proyecto Tenda-BR reproduce el modelo de tarjetas de fidelidad que focaliza microemprendedores en la base de la pirámide en São Paulo, en tanto que Global Partnership e IGNIA reproducen estrategias de gestión de fondos focalizadas en la inversión. Ancalmo-ES, proyecto singular de OMJ en el sector de la salud, está introduciendo en los mercados de América Central un nuevo producto de nutrición que ya se fabrica en otros mercados.



Los proyectos de OMJ que no presentan aspectos de innovación o repetición, como Banco G&T Continental-GU, FIDEMYPE-ES, Cajas-PE y MiBanco-PE, suelen ofrecer micropréstamos ya sea de vivienda o para las PYME. Estas instituciones ya trabajaban en las mismas actividades y con la misma tecnología en los mismos segmentos de mercado y zonas geográficas.

OVE observó una correlación positiva de 0,48 entre la clasificación de la innovación empleada en esta sección y el tamaño de los socios de OMJ medido según su volumen de activos. En cambio, OVE observó correlaciones negativas de 0,27 entre el tamaño y la repetición, y de 0,13 entre el tamaño y la falta de innovación. Estos resultados parecen indicar que las empresas más grandes zonas son más innovadores. Aunque OVE no pudo analizar a fondo los factores que explican esa tendencia, los resultados son acordes con lo señalado en los estudios pertinentes, lo cual hace pensar que las empresas más grandes tienen mayor capacidad para diversificar y mitigar los riesgos de emprender innovaciones y cuentan con más recursos para asignar a sus departamentos de investigación y desarrollo. Los estudios especializados plantean que las empresas más grandes son más innovadores que empresas más pequeñas<sup>35</sup>. Waheed (2011) observa la misma tendencia en los países en desarrollo, en que el mayor nivel de empleo incrementa la probabilidad de investigación y desarrollo e innovación de productos.



Los fondos disponibles para ofrecer respaldo no financiero a las PYME son más limitados en el caso de OMJ que para el FOMIN y la CII.  
©Federico Delgado, 2009



# 4 Duplicaciones en las Ventanillas del Sector Privado

**Cuando el Directorio aprobó el proceso de implementación de OMJ, autorizó que una unidad especializada, creada exclusivamente para respaldar modelos de negocio de mercado focalizados en la base de la pirámide, pusiera en marcha la iniciativa. Se previó que esta unidad realizaría actividades durante un periodo fijo con el objetivo de lanzar la iniciativa. Como parte de la presente evaluación, OVE procuró averiguar hasta qué punto la orientación sectorial, clientela y conjunto de objetivos básicos de OMJ difieren de otras ventanillas del sector privado del Grupo del BID, y determinar cuáles serían las repercusiones de esas diferencias para la organización de las actividades del Grupo del BID en el sector privado.**

Como se señala en el Plan operativo para las operaciones sin garantía soberana (2012-14) (documento GN-2591), aunque cada ventanilla del sector privado del Grupo del BID tiene una focalización específica, hay duplicaciones en ciertos ámbitos, en particular, con respecto al respaldo a las PYME. Con respecto a instrumentos, la CII y el FOMIN proporcionan a las PYME asistencia técnica, préstamos e inversiones de capital, en tanto que OMJ ofrece asistencia técnica y préstamos<sup>36</sup>. Los fondos disponibles para ofrecer respaldo no financiero a las PYME son más limitados en el caso de OMJ que para el FOMIN y la CII; el FOMIN es la facilidad de operaciones no reembolsables más grande de la región, en tanto que la CII estableció la División de Asistencia Técnica y Alianzas Estratégicas en 2008 a la que se le encomendó la tarea específica de “ampliar las fuentes de financiamiento procedentes de los donantes, y diseñar, implementar y realizar el seguimiento de las actividades de asistencia técnica”<sup>37</sup>.

Todas las ventanillas del sector privado del BID respaldan las PYME y programas hipotecarios a través de intermediarios financieros. Tanto la CII como SCF brindan

El FOMIN respaldó el préstamo NI-PRODEL (NI-M1010) por US\$2 millones para mejorar el financiamiento de la vivienda para los pobres a través de nueve instituciones microfinancieras, modelo similar al que OMJ emplea en el proyecto FONAVIPO-ES.

©Federico Delgado, 2009



servicios de représtamo a instituciones financieras para que amplíen el acceso de las PYME al financiamiento. El FOMIN también apoya a las PYME indirectamente a través de las ONG e instituciones financieras que respaldan la conversión de las MIPYME en PYME.

Como se señaló anteriormente, OMJ se diseñó para “probar un concepto muy nuevo en torno a soluciones de mercado para atender a los pobres”<sup>38</sup>. A fin de determinar hasta qué punto OMJ introdujo soluciones nuevas, OVE comparó los préstamos de OMJ con una muestra de préstamos de la CII, el FOMIN y SCF aprobados entre 2005 y 2011<sup>39</sup>. OVE examinó todos los documentos de préstamos de la CII, el FOMIN y SCF del período analizado y seleccionó los proyectos que presentaban una focalización y descripciones similares a los de OMJ, como se explica en el Recuadro 6 (véanse también los Cuadros A.9 y A.10).<sup>40</sup>

El análisis apunta a importantes duplicaciones en los objetivos, metas y clientes de proyectos respaldados por otras ventanillas del sector privado del BID. La duplicación en el sector de las MIPYME es considerable, sobre todo en OMJ y la CII. Como se explicó en la sección III, los proyectos de OMJ tienen una fuerte focalización en el microfinanciamiento o en la concesión de crédito a personas en la base de la pirámide. En el Proyecto BCI-CH de OMJ, por ejemplo, se señala que se espera proporcionar más de 80.000 micropréstamos a personas de bajos ingresos y microempresas informales. Esa afirmación es similar a lo enunciado en el Préstamo Banco Compartamos de la CII (CII/PR-578) que se dirige a los grupos más subatendidos mediante la provisión de crédito a microempresas, principalmente de mujeres que viven en zonas rurales de



México. El Proyecto CII/PR-578 ofrece micropréstamos a personas de bajos ingresos y propietarios de negocios y es uno de 18 proyectos de la CII seleccionados que presenta objetivos y metas similares a los de OMJ. Análogamente, el préstamo Cordial del FOMIN (AR-M1022) se dirige a microemprendedores formales e informales pobres y de ingreso mediano... microemprendedores argentinos y sus familias que carecen de acceso a financiamiento formal. Los proyectos IDEPRO-BO, Tenda-BR y Mi Tienda-ME de OMJ a favor de las PYME tienen un aspecto de cadena de abastecimiento. OVE constató un préstamo de magnitud similar en la cartera del FOMIN, el Proyecto Fundación Sartawi (BO-M1047) que se diseñó para facilitar el acceso de la población rural a servicios financieros y no financieros, vinculados principalmente a las cadenas de producción agrícola, utilizando un modelo de intervención integrada. Esa afirmación es similar a lo enunciado en el proyecto IDEPRO-BO de OMJ cuyo objetivo principal es fortalecer la competitividad de los pequeños productores y de emprendedores rurales y periurbanos en Bolivia que se hallan en la base de la pirámide socioeconómica.

#### RECUADRO 6 - DEFINICIÓN DE DUPLICACIONES EN LOS PROYECTOS

El análisis de la duplicación se basó en un examen documental de todos los documentos de **préstamo** que las ventanillas privadas del Grupo del BID aprobaron entre 2005 y 2011 (186 de SCF, 32 del FOMIN y 372 de la CII). OVE intentó encontrar similitudes en cuanto a clientes, tamaño de los préstamos, y los objetivos y la descripción de los proyectos en relación con los proyectos de OMJ. OVE no realizó visitas de proyectos financiados por préstamos de otras ventanillas privadas y limitó su selección a proyectos cuyos documentos de préstamo mencionan explícitamente las expresiones “microfinanciamiento”, “base de la pirámide”, “pobres” y “personas de bajos ingresos”. Por lo tanto, la muestra seleccionada podría ser incluso más grande si incluyera los proyectos que son similares, pero que no mencionan estas expresiones explícitamente. El resultado de este criterio de selección fue una muestra de 38 proyectos (22 de la CII y 16 del FOMIN) que son similares a los de OMJ. Ello parece indicar que al menos 6% de los préstamos de la CII y 50% de los del FOMIN aprobados entre 2005 y 2011 presentan algún grado de duplicación con los proyectos de OMJ.

**La vivienda social parece ser un segundo ámbito en que hay duplicaciones.** La CII ha respaldado cuatro proyectos (en Brasil, México, Panamá y El Salvador) que se dirigen a la vivienda y establecen metas similares a los proyectos de OMJ en este sector. Los proyectos Banco Itaú (CII/PR-446), Banco La Hipotecaria (CII/PR-572) y Hipotecaria Su Casita (CII/PR-359-2) ofrecen hipotecas a personas de bajos ingresos. El primero de estos proyectos se dirige a hogares pobres, en tanto que los otros focalizan hogares de ingresos bajos y medianos. El préstamo Vinte Viviendas Integrales (CII/PR-629) se especializa en vivienda para los pobres y tiene una focalización similar a los proyectos Visión-PR y Patrimonio Hoy-MX de OMJ<sup>41</sup>. El FOMIN respaldó el préstamo NI-PRODEL (NI-M1010) por US\$2 millones para mejorar el financiamiento de la vivienda para los pobres a través de nueve instituciones microfinancieras, modelo similar al que OMJ emplea en el proyecto FONAVIPO-ES.



En la educación, OMJ es la única ventanilla con proyectos encaminados a incrementar el acceso a la educación de personas en la base de la pirámide. La CII tiene algunos proyectos en el sector de la educación, pero se relacionan con obras para mejorar las instalaciones de educación y la construcción de establecimientos nuevos.

©Anderson Schneider, 2004

También se observan similitudes en las intervenciones en el sector agrícola. El Proyecto *FOPEPRO* de OMJ (respaldado conjuntamente con el FOMIN) es un fondo de inversión que focaliza cadenas de valor en el sector agrícola e instituciones microfinancieras rurales locales. Con un objetivo similar, el FOMIN otorgó un préstamo al proyecto *RootCapital* (RG-M1153) por US\$4,9 millones que es un fondo sin fines de lucro para desarrollar las cadenas de valor de pequeños productores conectadas a intermediarios financieros comerciales y no tradicionales en zonas rurales de Guatemala, Nicaragua y Honduras. Asimismo, el FOMIN prestó US\$2,35 millones a la Fundación *Sartawi* (BO-M1047) que, al igual que otros proyectos de OMJ (*LATCO-BO* y *Agricorp-NI*), ofrece acceso a crédito y soluciones no financieras a pequeños productores agrícolas.

El FOMIN ha respaldado proyectos de préstamo para infraestructura social en Argentina que son similares a los que apoya OMJ. El proyecto *Fundación Pro-Vivienda Social* del FOMIN (MIF/AT-1042), por US\$3 millones, contribuye a la inclusión social de poblaciones pobres que viven en zonas periurbanas<sup>42</sup>. El propósito es coordinar un modelo sostenible de demanda, oferta y suministro de servicios de energía en el segundo cordón del Gran Buenos Aires, y uno de sus principales componentes es el financiamiento para redes externas y conexiones de servicio de gas doméstico. El Proyecto *FIHIDROS-ES* de OMJ (ES-L1053) también financia empresas sociales de servicios públicos, y se dirige a operadores comunitarios locales

de pequeña escala que brindan servicios de agua potable y saneamiento a personas de bajos ingresos en comunidades rurales y periurbanas. En el examen que realizó OVE no se identificaron proyectos de infraestructura similares emprendidos por la CII<sup>43</sup>.

**En otros sectores, el examen de OVE parece indicar que las duplicaciones son menos importantes o mínimas.** En la educación, OMJ es la única ventanilla con proyectos encaminados a incrementar el acceso a la educación de personas en la base de la pirámide. La CII tiene algunos proyectos en el sector de la educación, pero se relacionan con obras para mejorar las instalaciones de educación y la construcción de establecimientos nuevos<sup>44</sup>. Al igual que en el caso de la educación, OVE no constató proyectos similares al que OMJ respaldó en los sectores de educación y nutrición (Ancalmo-ES). Ni la CII ni el FOMIN tienen un proyecto similar al proyecto EPM-CO de OMJ, que OVE clasifica como de acceso a financiamiento. Los sectores en que las duplicaciones son mínimas engloban sólo 5 de los 32 proyectos (3 en educación, 1 en acceso a financiamiento y 1 en salud y nutrición).

**Por último, OVE también analizó hasta qué punto los proyectos de OMJ respaldan a clientes que actualmente reciben apoyo o recibieron apoyo de la CII o el FOMIN, y la medida en que estos proyectos o instrumentos son similares.** OVE constató que 9 de los 32 clientes de OMJ habían sido apoyados anteriormente por la CII, y 3 de los clientes de OMJ habían recibido respaldo del FOMIN (véase el Cuadro A.11). Esta coincidencia no implica que los proyectos sean similares, pero refleja que OMJ está brindando respaldo a organizaciones que han recibido apoyo de otras ventanillas del sector privado del Grupo del BID. OMJ también otorgó un préstamo al fondo IGNIA, que también es respaldado por capital del FOMIN. No está claro si estos compromisos múltiples del Grupo del BID con el mismo cliente imponen costos sobre la eficiencia o si plantean conflictos de interés puesto que OMJ goza de trato preferencial en caso de incumplimiento del fondo.





Concurrida calle de Río de Janeiro. OMJ financió proyectos en Brasil para fortalecer pequeños negocios y PYMES, además de un proyecto para favorecer la educación en la primera infancia.

© Peeter Viismaa, 2013



# 5 Procedimientos Internos

Muchos de los procesos que suelen utilizarse en las grandes transacciones del BID con el sector privado son menos apropiados para las transacciones más pequeñas que son la norma en el caso de OMJ. Además de los retos que plantea cumplir el propósito doble —alcanzar la rentabilidad y llegar a la base de la pirámide— OMJ también enfrenta retos de procedimiento en su labor de atender a su base de clientes.

## A. MARCO PARA LA FIJACIÓN DE PRECIOS Y LA EVALUACIÓN DEL RIESGO

Puesto que los recursos utilizados en las operaciones de OMJ —al igual que las operaciones de SCF— proceden del Capital Ordinario del BID y, por consiguiente, afectan al riesgo del Banco y su calificación crediticia, la Oficina de Gestión de Riesgo (RGM) emplea el mismo tipo de evaluación del riesgo en las operaciones de OMJ que en los proyectos de SCF. Según las directrices operativas de las operaciones sin garantía soberana (documento GN-2400-11, página 11) los precios de las operaciones sin garantía soberana se fijarán sobre la base de los comparadores de mercado a fin de cubrir el costo de fondos para el Banco y reflejar el correspondiente perfil de riesgo de la operación en un conjunto dado de condiciones macroeconómicas y específicas a los proyectos. Los parámetros de precio se justificarán caso por caso en las propuestas de operaciones sin garantía soberana. Sin embargo, este marco de evaluación del riesgo y fijación de precios se diseñó originalmente para operaciones de varios millones de dólares, y es menos idóneo para las operaciones más pequeñas de OMJ. El monto de las operaciones de SCF aprobadas entre 2008 y 2011 fue US\$42,7 millones en promedio, frente a US\$5,9 millones en promedio para las operaciones de OMJ aprobadas en el mismo periodo.

A fin de fijar los precios de las operaciones de SCF, la Unidad de Sindicación (SYN) establece parámetros de referencia que suelen ser empresas calificadas por agencias de calificación del riesgo, como Moody's, Fitch y S&P. En algunos casos, estas empresas comparables emiten bonos que se negocian activamente en los mercados de capital, y su rendimiento puede ser objeto de seguimiento en tiempo real a través de proveedores de información financiera como Reuters y Bloomberg, lo cual simplifica la fijación de precios de las operaciones de SCF. En el caso de las operaciones de OMJ, no pueden identificarse fácilmente empresas comparables porque los clientes de OMJ tienen un acceso limitado a los mercados financieros y pueden no haber sido calificadas por estas agencias.

Asimismo, SYN no tiene pericia en la fijación de precios de operaciones relacionadas con la agricultura minifundista, el acceso al financiamiento, la vivienda e infraestructura sociales o la educación para los pobres o la base de la pirámide<sup>45</sup>. Para fijar el precio de una operación de OMJ, SYN recurre a los precios de los prestamistas “B” y de coprestatarios —que no siempre están disponibles— o deriva “precios comparables” a partir de la calificación interna que asigna RGM.<sup>46</sup> No obstante, los precios comparables de OMJ posiblemente operan en mercados diferentes y proporcionan productos diferentes que los clientes de SCF (véase el Cuadro A.12).

Los procedimientos de evaluación del riesgo del FOMIN y la CII difieren de los de OMJ y SCF<sup>47</sup>, y la CII y el FOMIN emplean diferentes parámetros de referencia que SCF para operaciones similares en sus carteras. LA CII ha sido contratada para fijar los precios de los préstamos del FOMIN utilizando los parámetros de referencia de su cartera, que se concentra en servicios financieros, agricultura y agroindustria así como en servicios públicos e infraestructura<sup>48</sup>. El apetito de riesgo del FOMIN es mayor que el de OMJ o la CII porque su misión es actuar como laboratorio para el desarrollo, experimentando, innovando y asumiendo riesgos con el fin de construir y apoyar modelos exitosos de negocio para la micro, pequeña y mediana empresa<sup>49</sup>. Ello, a su vez, explica la base contable especial de los estados financieros del FOMIN en que las inversiones se pasan a pérdidas en los balances.

En lugar de centrar la atención exclusivamente en las características de transacciones individuales al evaluar el riesgo (como en el caso de OMJ), la CII adopta un “enfoque de cartera” a fin de maximizar el aporte al desarrollo a la vez que mantiene la sostenibilidad financiera a largo plazo<sup>50</sup>. LA CII sostiene que al combinar dos parámetros de medición detallados, el Sistema de clasificación del aporte al desarrollo y la adicionalidad y la Calificación de la contribución financiera, el sistema reasigna parte de la importancia otorgada a las transacciones individuales en el proceso de aprobación para adoptar un enfoque encaminado a equilibrar la cartera en cuanto al impacto y el rendimiento que cada proyecto contribuye de acuerdo con sus propios méritos y características. (CII/GA-60-5, página 15).

## B. PROCEDIMIENTOS LEGALES

OVE recibió muchas quejas de los clientes OMJ con respecto a la complejidad y el costo de los contratos de OMJ. Los acuerdos de préstamo y los documentos financieros conexos de las operaciones de OMJ se rigen principalmente por la ley de Nueva York, en consonancia con la práctica adoptada por la mayoría de las instituciones financieras internacionales en sus operaciones de financiamiento sin garantía soberana<sup>51</sup>. Esa consideración no se plantea para los clientes de SCF porque éstos tienden a ser muy versados en aspectos financieros y cuentan con experiencia en el ámbito del financiamiento internacional. En el caso de los clientes de OMJ, sin embargo, el costo de comprender y negociar documentación preparada de conformidad con la ley de Nueva York puede ser desproporcionadamente alto<sup>52</sup>. Los clientes de OMJ tardan un promedio de 5,2 meses en firmar un contrato redactado conforme a la ley local, en tanto que tardan 11,8 meses en promedio en suscribir un contrato preparado de conformidad con la ley de Nueva York, y en algunos casos esta etapa puede tardar 25 meses. OVE constató una correlación negativa entre el tamaño de la empresa (medido según su capital) y el tiempo que tarda firmar un contrato preparado de conformidad con la ley de Nueva York: cuanta más pequeña sea la empresa, más tarda el proceso (Gráfico 8).

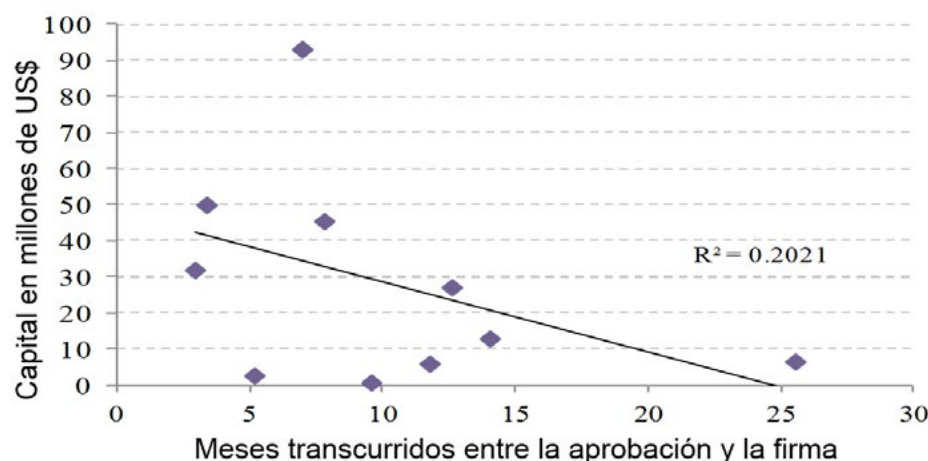


GRÁFICO 8

Tamaño de la empresa y el tiempo que tarda firmar el contrato

La labor jurídica de las operaciones sin garantía soberana del BID se subcontrata a estudios de abogados privados fuera del Banco. En consecuencia, los costos relacionados con la labor jurídica de las operaciones de OMJ —que recaen sobre sus clientes— representan una proporción importante del préstamo e inciden de manera importante en el precio de mercado que fija SYN<sup>53</sup>. Aunque a los clientes de OMJ se les informa desde un inicio que se les cobrarán tasas de interés de mercado, la tasa de interés efectiva termina siendo muy superior a la tasa de mercado<sup>54 55</sup>. Estos altos costos de transacción crean un incentivo para que OMJ trabaje con clientes más grandes<sup>56</sup>. La extensión de los contratos, reflejo de las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada gestión de cartera y una revisión uniforme del riesgo, tanto en

el momento de cierre del préstamo como durante la vida del mismo, también puede ser una consideración para los clientes de OMJ<sup>57</sup>.

Los costos relacionados con el asesoramiento jurídico son más bajos en el caso de los préstamos de la CII y el FOMIN (Cuadro 2). La CII cuenta con un equipo de aproximadamente 11 abogados que realizan sus labores internamente en forma paralela con el proceso de debida diligencia que lleva a cabo el oficial de inversión, lo cual reduce los honorarios legales que pagan los clientes. El FOMIN sufraga el costo de cuatro funcionarios en el Departamento Legal del BID que se encargan de realizar la mayor parte del trabajo jurídico del FOMIN, y si estos funcionarios necesitan subcontratar trabajos a empresas de abogacía privadas fuera del Banco, el FOMIN paga todos los costos legales en nombre de sus clientes<sup>58</sup>.

**CUADRO 2 - COSTOS LEGALES EXTERNOS DE LAS VENTANILLAS  
DEL GRUPO DEL BID<sup>59</sup>**

|                               | Costo del asesoramiento jurídico externo (US\$) |         |        |        |
|-------------------------------|---|---------|--------|--------|
|                               | Facilidad OMJ                                   | SCF     | FOMIN  | CII    |
| Costo promedio                | 39.971  | 105.914 | 4.576  | 12.745 |
| Costo aplicando leyes locales | 21.354  | 21.096  | 3.446  | 5.987  |
| Costo aplicando la ley de NY  | 58.588  | 122.877 | 14.742 | 24.008 |

OMJ ha adoptado algunas medidas para hacer frente a los problemas planteados por sus procedimientos jurídicos e instrumentos financieros. Consciente de que la aplicación de la legislación de Nueva York presupone ciertos costos y puede disuadir a prestatarios menos experimentados de solicitar financiamiento del Banco, LEG recomendó al final de 2008 que, en ciertas circunstancias, se empleara la legislación local en las transacciones sin garantía soberana. Los préstamos concedidos en el marco de la facilidad OMJ en Perú que el Directorio aprobó en 2010 (el proyecto Cajas) fueron los primeros en documentarse, a título experimental, de conformidad con la ley local. Desde entonces, varias otras transacciones de OMJ y SCF se han regido por la legislación local, como se señala en el Plan operativo para las operaciones sin garantía soberana<sup>60</sup>.



## C. INSTRUMENTOS FINANCIEROS

La CII ha sido, con frecuencia, la primera ventanilla del Grupo del Banco en utilizar instrumentos innovadores. Desde 2005, por ejemplo, ha proporcionado financiamiento en moneda local en ocho mercados diferentes de la región<sup>61</sup>. Más recientemente, y comenzando por el mercado mexicano, la CII mejoró este instrumento desarrollando su capacidad para administrar sus fondos en moneda local en la región a través de una entidad local de la CII. La CII también realizó dos transacciones de gran valor, en moneda local, a través de las cuales otorgó garantías parciales de crédito para respaldar la emisión de bonos en el mercado interno. La primera transacción, con la empresa mexicana Cablemas (CII-PR-330), se aprobó en octubre de 2004. Sobre la base de esa transacción, la CII estableció un programa conjunto con NAFIN, la Propuesta para el establecimiento de un programa de garantías parciales de crédito con Nacional Financiera (CII/PR-347)” que se aprobó en marzo de 2005<sup>62</sup>.

El FOMIN no ha otorgado préstamos en moneda local. Sin embargo, ha invertido en un fondo, LOCFUND, que proporciona recursos en moneda local. El FOMIN también ha respaldado la concesión de pequeños préstamos desde 1978 a través del Programa de Empresariado Social (PES)<sup>63</sup>.

OMJ también ha procurado crear instrumentos financieros innovadores. En 2008, aprobó una garantía parcial de crédito con CEMEX (Mejora tu Calle-MX) en que las dos partes garantizadas eran particulares y por primera vez no se exigió un acuerdo de reembolso.<sup>64</sup> En 2009, la transacción Mi Banco-PE inauguró el primer préstamo en moneda local, el primer préstamo “B” en moneda local de un banco multilateral de desarrollo y la primera operación del BID en que los participantes del préstamo “B” eran inversionistas de impacto. Otro ejemplo es BCI-CH, operación en la que se creó el primer mecanismo conjunto de distribución de riesgos.

OMJ cuenta con limitadas opciones para ofrecer recursos en moneda local a sus clientes, pero ha innovado mediante segundas soluciones alternativas. El Banco sólo puede ofrecer moneda local a sus clientes si se realizan en el país operaciones aceptables de permuta de monedas a largo plazo, es decir, únicamente en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. Una alternativa, otorgar garantías parciales de crédito, es la segunda mejor solución para mejorar el perfil de riesgo de los clientes mediante la emisión de bonos locales. Como en el caso de Vision Bank-PR, OMJ ha innovado en el ámbito de operaciones sin garantía soberana usando garantías parciales de crédito en países en que no están disponibles los canjes a largo plazo. La solución de OMJ fue de distribución de riesgos en la emisión del préstamo a su cliente con un banco local, que brindó el financiamiento en moneda local. Sin embargo, esa solución no hace frente a las necesidades en países en que no se dispone de moneda local en condiciones suficientes como para facilitar la inversión del sector privado. Las garantías parciales de crédito también funcionan en el caso de empresas cuyas necesidades de inversión son demasiado pequeñas como para que se emitan bonos o cuyos flujos de ingreso

El Banco sólo puede ofrecer moneda local a sus clientes si se realizan en el país operaciones aceptables de permuta de monedas a largo plazo, es decir, únicamente en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

© Willie Heinz, 2002



no están denominados en dólares de Estados Unidos o indexados a esa divisa. En consecuencia, a fin de seguir adelante con el Proyecto Credifamilia-CO, OMJ otorgó una garantía parcial de crédito a un cliente que obtuvo un préstamo de la CII en pesos colombianos.<sup>65</sup>

#### **D. TASA DE ABANDONO DE LOS PROYECTOS Y DEMORAS EN LA FIRMA DE LOS CLIENTES**

El alto costo de los procedimientos internos y los costos consiguientes para los clientes posiblemente contribuyan a la alta tasa de abandono de proyectos y a las demoras en obtener la firma de los clientes una vez que los proyectos se aprueban. Según el personal de OMJ entrevistado para la evaluación, llegado febrero de 2012 se habían abandonado 12 de 26 proyectos de la cartera antes de que pudieran aprobarse, en parte debido a los altos costos de financiamiento. El tiempo que transcurre entre la aprobación del Directorio y la firma del cliente también es más largo en el caso de OMJ: 9,8 meses frente a 3,5 meses en promedio para SCE, 5,4 meses para el FOMIN y 2,4 meses en el caso de la CII<sup>66</sup>. A febrero de 2012, 20 préstamos y garantías parciales de crédito aprobados por OMJ (62% del total) aún no habían sido firmados por sus clientes.

Según la encuesta virtual que realizó OVE de los clientes de OMJ, la mayoría de los clientes tienen una opinión negativa de los costos legales y los procedimientos de tramitación internos que presupone el financiamiento de OMJ. El 41% de los

clientes considera que el proceso de préstamo de OMJ es “más” o “mucho más” burocrático que las otras opciones de mercado. Pese a ello, los clientes reconocen que el personal del Banco está buscando soluciones: el 51% considera que el Banco intenta adaptarse a sus necesidades con mayor flexibilidad que otras instituciones<sup>67</sup>.



El equipo de OMJ ha trabajado concienzudamente para someter a prueba el modelo de base de la pirámide y desarrollar la cartera de OMJ y, desde ese punto de vista, debe considerarse como una iniciativa piloto exitosa.

© Oscar Garces, 2012

Potencia: 450 V  
Capacidad:



# 6 Conclusiones y Recomendaciones

**La evaluación encuentra que la eficacia de OMJ a la fecha ha sido desigual. El equipo de OMJ ha trabajado diligentemente para identificar un segmento del mercado en que las soluciones de la base de la pirámide puedan someterse a prueba. Recurriendo incluso a procedimientos internos más adecuados para clientes experimentados, OMJ ha logrado crear una cartera diversificada de 32 proyectos y 31 operaciones de cooperación técnica. OMJ también ha desplegado importantes esfuerzos encaminados a crear un sistema para realizar el seguimiento de los indicadores de los proyectos. Las operaciones de OMJ están introduciendo innovaciones financieras que, en muchos casos, se asemejan a los procedimientos e instrumentos que emplean la CII y el FOMIN para clientes similares. OMJ también ha trabajado con la comunidad de inversionistas de impacto y ha creado una reputación de conocimientos de temas de la base de la pirámide.**

OMJ enfrenta desafíos para alcanzar los objetivos clave. Los proyectos de OMJ han identificado sólo parcialmente las fallas de mercado que pretenden abordar y solo una serie de ellos han sido diseñados para facilitar la evaluación, el aprendizaje o su repetición. La mayoría pero no todos los proyectos parecen llegar eficazmente a la base de la pirámide (aunque esta es una amplia categoría que abarca el 70% de la población de América Latina y el Caribe), y pocos proyectos llegan a los beneficiarios pobres según las líneas de pobreza nacionales. De hecho, el análisis preliminar de OVE indica que hay una correlación negativa entre una focalización más eficaz y el desempeño comercial, lo cual refuerza el desafío de lograr el propósito doble de realizar operaciones que favorezcan a los pobres y que sean rentables, así como la necesidad de supervisar diligentemente la eficacia de los y las sostenibilidad de los proyectos. La mayor parte de los proyectos de OMJ, pero no todos, parecen respaldar

La mayor parte de los proyectos de OMJ, pero no todos, parecen respaldar soluciones innovadoras —uno de los criterios básicos de OMJ— siendo la repetición más común que la innovación disruptiva o incremental.

©Oscar Garces, 2012



soluciones innovadoras —uno de los criterios básicos de OMJ— siendo la repetición más común que la innovación disruptiva o incremental. La mitad de los proyectos ofrecen adicionalidad no financiera. Otras ventanillas del sector privado del Grupo del BID parecen brindar servicios similares a clientes similares con instrumentos similares y, en cierta medida, más flexibles. Finalmente, los procedimientos internos de OMJ —con respecto a la evaluación del riesgo y la fijación de precios, y de tipo legal— son indebidamente costosos para los pequeños clientes focalizados, con lo cual se abandonan proyectos y se producen demoras.

OMJ se creó originalmente por un periodo de tres años, como una iniciativa experimental sujeta a un plazo preestablecido, con la intención de fusionarla con las otras ventanillas del sector privado del Grupo del BID al final de ese período. El equipo de OMJ ha trabajado concienzudamente para someter a prueba el modelo de base de la pirámide y desarrollar la cartera de OMJ y, desde ese punto de vista, debe considerarse como una iniciativa piloto exitosa. OMJ no ha descubierto un segmento de mercado singular que no pueda ser atendido por otra ventanilla del sector privado, y las entrevistas realizadas como parte de la evaluación indican que cada una de estas otras ventanillas goza de importantes ventajas con respecto a OMJ. Las operaciones de la CII se benefician del “enfoque de cartera”, que ofrece mayor flexibilidad en la fijación de precios y la gestión del riesgo, y de la pericia que ha acumulado en la fijación de precios y la provisión de respaldo legal a las operaciones con clientes PYME más pequeños (incluido a través de la labor que realiza fijando los precios de préstamos en nombre del FOMIN). El FOMIN tiene una misión similar a la de OMJ de “actuar como laboratorio del desarrollo” a fin de respaldar soluciones

innovadoras para hacer frente a la pobreza y apoyar a las MIPYME, y tiene acceso a instrumentos no reembolsables y recursos de cooperación técnica más flexibles. El FOMIN y la CII focalizan clientes de tamaño y perfil similares a los de OMJ, pero sus costos de procesamiento son más bajos, y sus operaciones tardan mucho menos en pasar de la aprobación a la firma del acuerdo. La gestión del riesgo, la fijación de precios y los procedimientos legales de SCF se ajustan mejor a los proyectos más grandes que respalda. OVE reconoce que al considerar opciones para el futuro, estos factores operacionales deben tomarse en cuenta junto con otros factores, que incluyen fuentes de financiamiento, esquemas de gobernanza, prácticas de gestión interna y asuntos de reputación, que van más allá del alcance de esta evaluación.

**Sobre la base de las conclusiones de la presente evaluación, OVE recomienda que la Administración adopte las siguientes medidas:**

Fortalecer las operaciones actuales de OMJ:

- Identificar detenidamente en cada proyecto y desde el inicio (y en los documentos de préstamo) (i) la falla de mercado o gubernamental para la cual se diseñó la intervención y cómo el proyecto la abordará, (ii) la innovación que se prevé respaldará el proyecto y (iii) la población meta y los medios para alcanzarla;
- Mejorar la evaluabilidad de los proyectos —incorporando evaluaciones de impacto en un subconjunto de operaciones— a fin de medir el desempeño comercial y los resultados económicos, y aprender de la experiencia acumulada;
- Adaptar la gestión del riesgo, la fijación de precios y los procedimientos legales para facilitar las interacciones con clientes más pequeños y de ingresos más bajos.

Considerar opciones para consolidar las actividades de OMJ y las de las otras ventanillas del sector privado del Grupo del BID, en vista de las claras duplicaciones en los objetivos y la clientela de las ventanillas, y del mandato original de duración predeterminada que el Directorio estableció para OMJ.





- <sup>1</sup> Con respecto a la plena integración de OMJ, el documento GN-2430-6 (página 9) señala que “todas las actividades de la iniciativa OM estarán integradas con el enfoque de país del Banco y se ajustarán a las condiciones y los mercados locales (incluidas las prioridades gubernamentales), lo que en definitiva validará su eficacia. De haberse revelado satisfactorios, la orientación y los componentes OM se incorporarían en las operaciones de las ventanillas del Grupo del Banco para el sector privado y en procesos a nivel de país (...). Es posible que, al alcanzarse la plena integración, OMJ se haya reducido significativamente o haya desaparecido, dado que para entonces sólo unas pocas funciones de seguimiento, promoción y evaluación precisarían personal exclusivo”.
- <sup>2</sup> La sección VI del Plan de OMJ se resume en el documento GN-2430-15, páginas 28-29: “(i) seguir financiando, cada vez con mayores recursos, nuevos modelos de negocios, repetirlos y ampliar la escala de los modelos más exitosos en su cartera; (ii) medir los resultados e impactos y registrar las lecciones aprendidas; (iii) generar y compartir conocimientos y catalizar innovaciones empresariales con la finalidad de acelerar y fomentar el crecimiento de un ecosistema emergente de empresas dedicadas a apoyar soluciones de mercado para la Mayoría. OMJ se esforzará para continuar movilizand recursos no reembolsables a efectos de llevar a cabo este plan, en coordinación con ORP”.
- <sup>3</sup> Instituto de Recursos Mundiales (2007). En la presente evaluación la expresión “pobres” se empleará en comillas cuando haya alguna referencia directa al documento de préstamo.
- <sup>4</sup> Dos préstamos aprobados en El Salvador se cancelaron en febrero de 2012: FONAVIPO-ES y FEDECREDITO-ES.
- <sup>5</sup> En los trabajos de mapeo se identificaron 521 empresas medianas y grandes con posibilidades de ser clientes de OMJ en la región. OMJ también promovió conferencias y campañas de comunicación. Por ejemplo, en junio de 2011 OMJ organizó en Brasil el primer foro en América Latina y el Caribe sobre negocios en la base de la pirámide, al que asistieron más de 850 participantes. La iniciativa estableció un indicador para verificar el compromiso de las empresas con la provisión de servicios a la base de la pirámide. OMJ ha estado trabajando con Global Impact Investing Network (GIIN) desde 2008 y es parte del grupo de trabajo de dicha red para la formulación de normas para la elaboración de informes sobre inversión de impacto. Dentro del BID, la iniciativa promovió las reuniones “Líderes de OMJ” con el fin de establecer vínculos con otros departamentos del Banco (documento GN-2430-10, página 4).
- <sup>6</sup> Véase el documento GN-2591-4, pág. 12, Plan operativo para las operaciones sin garantía soberana (2012-14) en que se señala que los fondos que administra el BID para respaldar proyectos de desarrollo emprendidos por organismos ejecutores del sector privado son limitados.
- <sup>7</sup> En 2010, el Banco de Desarrollo de Austria, donó un total de US\$1,34 millones al Fondo Soluciones de mercado para movilizar el cambio social de múltiples donantes. Todos los recursos han sido comprometidos. Este fondo deberá utilizarse con el objetivo de fortalecer la capacidad para desarrollar y aprovechar nuevas iniciativas de mercado que promuevan, financien y difundan modelos de negocios del sector privado en aras del desarrollo económico y social de poblaciones pobres brindando respaldo a actividades de cooperación técnica no reembolsables. Documento GN-2591-4, Plan operativo para las operaciones sin garantía soberana (2012-14).
- <sup>8</sup> BMI-ES es un caso especial porque el conjunto de datos enviado por el cliente contiene la cartera completa de beneficiarios de BMI en vez de solo los beneficiarios del proyecto de OMJ. OVE decidió dejar de incluir el proyecto para evitar cualquier riesgo de sesgo en el análisis debido a deciles superiores atípicos.

- <sup>9</sup> Los estudios plantean que en presencia de fallas de mercado, las intervenciones gubernamentales pueden justificarse e incrementan el bienestar siempre que identifiquen en forma lógica los mecanismos para corregir las fallas. Por ejemplo, la existencia de condiciones monopólicas naturales, externalidades, bienes públicos, falta de mercados y asimetrías de información podrían justificar la provisión pública o reglamentación de bienes, servicios y subsidios. Véase, por ejemplo, la reseña de gran alcance que organizó Stiglitz (1988).
- <sup>10</sup> Algunos autores subrayan que las intervenciones gubernamentales también pueden sufrir fracasos en que el resultado es peor que lo que habría sucedido incluso de adaptarse una solución de mercado imperfecta. Estas fallas gubernamentales se clasifican en dos categorías: las de “omisión” ocurren, por ejemplo, si se deja de mantenerse la infraestructura, en tanto que las de “comisión” suceden, por ejemplo, si se fracasa en la administración de empresas. Véase por ejemplo Krueger (1990).
- <sup>11</sup> Fesmire y Beauvais (1978) definen los bienes semipúblicos como todo bien cuya producción o consumo afecta al bienestar de por lo menos dos personas, exceptuando el caso limitante de un bien puramente público que afecta al bienestar de todos.
- <sup>12</sup> OVE se enteró en las entrevistas en el terreno que sin subsidios el Proyecto Sabritas-MX no podría seguir apoyando la producción de aceite de girasol.
- <sup>13</sup> Para un índice de la evaluabilidad, esta es una pauta considerablemente menos exigente que la que emplea el BID en la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) aplicada a las operaciones con garantía soberana o la que utiliza OVE en el proceso de validación de la DEM.
- <sup>14</sup> La revisión ex ante de la evaluabilidad en este informe sólo examina el grado de integridad de los indicadores de los proyectos. Esta revisión de la evaluabilidad es menos completa que el proceso de evaluabilidad de gran alcance que OVE realizará anualmente.
- <sup>15</sup> En el Cuadro A.2 también se proporcionan dos indicadores con un conjunto de elementos de evaluación menos restringido. El primero es la proporción de indicadores que incluyen un parámetro de referencia y una meta, en tanto que el segundo es la proporción de indicadores con un parámetro de referencia. Los resultados de estos dos indicadores es 0,58 y 0,60, respectivamente.
- <sup>16</sup> Estos tres proyectos están ubicados en las regiones relativamente más pobres de Brasil, Argentina y Colombia, respectivamente. En consecuencia, la incidencia de personas en la base de la pirámide en estas regiones es evidentemente más alta que el promedio del país.
- <sup>17</sup> Para algunos clientes, como los proyectos ProMujer-NI, Minuto de Dios-CO y FINAE-MX, OVE no pudo elaborar una estimación de la brecha de ingreso por encima o por debajo del umbral porque en los conjuntos de datos de estos clientes los beneficiarios se clasifican en cinco estratos: A, B, C, D o E. OVE preparó una estimación de la proporción por debajo del umbral de OMJ utilizando el nivel correspondiente al ingreso familiar per cápita de cada estrato. Aunque esta estrategia permitió a OVE estimar la incidencia, no permite a OVE hacer lo mismo para medir la brecha de ingreso. Véase una introducción sobre los indicadores de pobreza en Foster, Creer y Thorbecke (1984).
- <sup>18</sup> Suponiendo un umbral de US\$100 y un ingreso promedio de los que están por debajo del umbral de US\$50, la brecha de ingreso es US\$50 o 100% del umbral. Esto quiere decir que el ingreso de los que están por debajo del umbral ha de aumentar, en promedio, 100% para que la incidencia de la base de la pirámide sea cero. El análisis correspondiente a los que están por encima del umbral es similar, y constituye un ejemplo más para el

análisis porque refleja que los que están por encima del umbral están justo sobre esa marca o relativamente separados de ella.

- <sup>19</sup> OVE calificó al indicador con un “0” si había indicios de un desempeño comercial insatisfactorio (por ejemplo, valores negativos para la tasa de rendimiento de la inversión, la tasa de rendimiento de los activos, los ingresos antes de deducir intereses, impuestos y amortización, o la rentabilidad), y con un “1” si había indicios de un desempeño comercial satisfactorio. Es importante aclarar la diferencia entre la solvencia del cliente (definida en los acuerdos de préstamo/garantía) y la rentabilidad del modelo de negocios respaldado por OMJ. El primero es estándar en el sector y está definido por RGM y LEG. El segundo concepto está relacionado con el desempeño comercial previsto de la empresa, definido por indicadores ex ante, que no se incluyen en la mayoría de los proyectos (véase la sección sobre evaluabilidad). Como resultado de esta importante diferencia, un modelo de negocios respaldado por OMJ podría fallar sin afectar la solvencia del cliente si se vela por el establecimiento de garantías corporativas adecuadas al momento de la aprobación del proyecto.
- <sup>20</sup> La correlación aumenta a -0,22 cuando la incidencia de personas en la base de la pirámide se reemplaza por el indicador de la incidencia de la pobreza.
- <sup>21</sup> La iniciativa reconoce esta relación inversa. Por ejemplo, en el documento de cooperación técnica del Proyecto Centro de Inclusión Digital (BR-T1124, pág. 2) se afirma que uno de los objetivos es lograr una “mejor comprensión de la posible correlación y relación entre la sostenibilidad financiera y el impacto social”.
- <sup>22</sup> IGNIA también cuenta con la participación del fondo estatal más grande de México, el Fondo de Fondos, (FdF) ya que es el tercer tenedor más grande de capital, proporcionando 10% del capital de IGNIA (US\$7,7 millones).
- <sup>23</sup> De hecho, ello es consonante con el estudio de London (2007, pág. 31) en que se sostiene que aliviar la pobreza con modelos rentables de mercado es “una hipótesis que requiere pruebas más completas para comprender mejor las interacciones y las condiciones límite en la relación entre las utilidades y el alivio de la pobreza”.
- <sup>24</sup> La encuesta abarca programas de medicamentos antiparasitarios y mosquiteros en lugares de alta incidencia de malaria. En Dufflo et al. (2006) se sostiene que, puesto que los pobres tienden a descontar el futuro muy fuertemente, suelen no estar dispuestos a pagar por servicios básicos si consideran que esas inversiones reportaron beneficios únicamente a mediano o largo plazo.
- <sup>25</sup> En consonancia con las directrices operativas de las operaciones sin garantía soberana, OMJ emplea una tarjeta de puntaje de la elegibilidad para determinar si sus operaciones dan muestras de suficiente adicionalidad financiera y no financiera. En la evaluación se intentó encontrar pruebas de que los proyectos no seguirían adelante sin el respaldo financiero del Banco porque proporcionaba vencimientos más favorables que los disponibles en el mercado y/o porque movilizaba recursos. Asimismo, OVE buscó pruebas de que el Banco ofrece adicionalidad no financiera, por ejemplo, a través de “efectos de reputación” y “contribuciones de conocimiento” a los clientes. Por último, el “efecto de demostración catalítico” de los proyectos ya se analizó en la sección sobre aprendizaje y repetición.
- <sup>26</sup> A fin de clasificar las operaciones en función de sus beneficiarios finales, OVE se ajustó a los criterios de las operaciones sin garantía soberana (documento GN-2591-4). Según esos criterios, 22 de los 32 proyectos en el inventario de OMJ se dirigen a empresas pequeñas, 7 a empresas grandes y 3 a empresas medianas.

- <sup>27</sup> La tasa de movilización global viene dada por el valor de los préstamos “B” y los copréstamos dividido por el valor del préstamo “A”. El otro coeficiente de movilización del préstamo “B” también se calcula como la razón entre el préstamo “B” y el préstamo “A”. A título de referencia, en 2011 el coeficiente de movilización de SCF fue 1,06. [GN-2641-1: *Quarterly Report on SNG Operations – 4th Quarter 2011*].
- <sup>28</sup> Véase el documento GN-2430-7, *Eligibility Criteria, Annex I*.
- <sup>29</sup> Véase el estudio de Garcia y Calantone (2002) en que se analiza la tipología de la innovación. Sostienen, por ejemplo, que “medir el grado de innovación de los productos sobre la base de discontinuidades en la comercialización o de tipo tecnológico” es una característica común de los estudios especializados sobre este tema. Las definiciones de la innovación que se emplean en el presente informe incorporan este consenso ya que considera las discontinuidades de producto y de comercialización como innovaciones. Asimismo, según estos autores, la clasificación dicotómica de innovaciones radicales e incrementales es habitual en los estudios especializados. En el presente informe, la expresión “imitación” se emplea en forma amplia y se refiere tanto a la repetición (que es un concepto utilizado comúnmente en los estudios especializados) como a la imitación. OVE optó por emplear la palabra “imitación” para evitar confusión con el concepto de la posibilidad de reproducción (“*replicability*”) que se emplea en otras secciones del documento. Cabe destacar, según Winter y Szulanski (2001), que la repetición / imitación forma parte de la teoría de la innovación y puede considerarse un tipo de innovación institucional/gerencial.
- <sup>30</sup> En el Cuadro A.8. se presenta información sobre la clasificación de la innovación en proyectos individuales.
- <sup>31</sup> Durante la misión en el terreno la administración de EPM-CO indicó a OVE que el 22% de los clientes que emplearon sus líneas de crédito obtuvieron acceso a los mercados de crédito por primera vez; la línea de crédito representa el comienzo de su historial de crédito.
- <sup>32</sup> Banorte-BR proporcionó microdatos a OVE y del análisis se desprendió que el 95% de sus clientes de micropréstamo obtuvieron acceso a una línea de crédito por primera vez y que el 97% declaró no tener una cuenta bancaria (sólo el 1,56% indicó que tenían una cuenta corriente, en tanto que el 1,4% señaló que tenían una cuenta de ahorro).
- <sup>33</sup> Agricorp-NI está ampliando la producción de frijoles en zonas de Nicaragua que originalmente cultivaban arroz. Asimismo, LATCO y Sabritas están introduciendo cultivos nuevos que tradicionalmente no se cultivan en Bolivia y México, respectivamente.
- <sup>34</sup> Durante la visita en el terreno, el director de FINAE-MX señaló a OVE que el proyecto se sustentaba en una iniciativa en Brasil denominada “Brasil Invest”. Aunque el proyecto no es innovador para el sector, sí lo es para México. En el caso de los proyectos PUPA, la visita en el terreno confirmó que el modelo pedagógico aún no ha sido definido.
- <sup>35</sup> Véase Schumpeter (1950). Este resultado se confirma en Acs y Audretsch (1988).
- <sup>36</sup> A diferencia de la CII y el FOMIN, OMJ no puede realizar inversiones de capital porque sus fondos proceden del Capital Ordinario del Banco (Convenio Constitutivo del BID). Véase más información en el Convenio Constitutivo del BID, Artículo III, Sección 2(b). No obstante, el Banco puede conceder crédito a intermediarios financieros como, por ejemplo, fondos de inversión que realizan préstamos o inversiones de capital.
- <sup>37</sup> En 2011 SCF se unió a las otras ventanillas del sector privado del BID para brindar productos no financieros. Recibió una autorización del Fondo Nórdico de Desarrollo por €1,5 millones para incrementar las inversiones del sector privado en energía limpia



mediante financiamiento de auditorías en etapas iniciales y operaciones de asistencia técnica para determinar la factibilidad de proyectos a favor de clientes y proyectos en América Central. (documento GN-2591-4, nota de pie de página 21, página 10).

- <sup>38</sup> Véase el documento GN-2430-15, página 2.
- <sup>39</sup> OVE decidió volver tres años después de la aprobación de OMJ para comprobar si otras ventanillas privadas estaban respaldando proyectos similares antes de su creación.
- <sup>40</sup> Conforme se describe en el Recuadro 6, la evaluación buscó similitudes en términos de clientes, tamaño del préstamo y objetivos y descripción del proyecto cuando realizó la comparación con los proyectos de OMJ. El objetivo de la evaluación no fue realizar un análisis completo del modelo de negocios por las siguientes razones: (i) OMJ no es un incubador de modelos de negocios. Los clientes ya los habían introducido al momento en que se recibió el apoyo de OMJ; (ii) el apoyo financiero del Banco es fungible. Por estas razones, a pesar de que el modelo de negocios no se evalúa explícitamente, el análisis basado en similitudes en términos de clientes, tamaño del préstamo y objetivos y descripción del proyecto brinda una indicación de las duplicaciones entre las ventanillas del sector privado del BID.
- <sup>41</sup> Vinte viviendas integrales es una sociedad de control cuyas subsidiarias desarrollan, promueven, diseñan, construyen y venden viviendas para personas de ingreso bajo, mediano y mediano superior principalmente en cuatro estados de México central: Hidalgo; México, Querétaro y Quintana Roo.
- <sup>42</sup> Este proyecto fue uno de los proyectos que OMJ canceló. El personal de OMJ señaló que el cliente no había seguido adelante con su solicitud debido a consideraciones de precio. El precio fijado por SYN, Libor más 6%, era demasiado alto para el cliente, que estaba dispuesto a aceptar Libor más 4%. El cliente decidió solicitar únicamente recursos no reembolsables del FOMIN y, más adelante, financiamiento en forma de un préstamo del FOMIN cuyos requisitos de información y parámetros de fijación del precio del préstamo eran menos exigentes que los de OMJ.
- <sup>43</sup> La CII también tiene proyectos de infraestructura, pero no focalizan explícitamente a los pobres. Los proyectos PN3755A-01, por ejemplo, financian la construcción de una represa hidroeléctrica en el río Fonseca en Panamá.
- <sup>44</sup> Los proyectos ME3445A-01, por ejemplo, ayudarán a la Universidad Autónoma de Guadalajara a realizar mejoras de infraestructura y ampliar el alcance del sistema local de atención de la salud.
- <sup>45</sup> Llegado diciembre de 2011, la cartera de SCF se concentraba en instituciones financieras (31%), energía (23%), transporte (15%) y petróleo y gas (14%). [documento GN-2461-1]. Las instituciones financieras abarcan bancos con más de US\$500 millones en activos y no hay una institución microfinanciera entre los clientes de SCF.
- <sup>46</sup> Habida cuenta de la naturaleza particular de su cartera, en 2010-2011 OMJ trabajó con RMG para crear una metodología de evaluación de riesgos específica para OMJ (OMJ RAMP) dentro del sistema de clasificación de riesgos crediticios. OMJ RAMP fue revisado y actualizado por un grupo de trabajo interdepartamental y fue validado, junto con recomendaciones de Standard & Poor's, para entrar en vigor en septiembre de 2011. La metodología empleada en la evaluación de proyectos de OMJ es similar a la que se considera en las plantillas de S&P y otros esquemas de calificación considerados como prácticas óptimas en la evaluación de la calidad crediticia para activos comparables. Sin embargo, la fijación de precios sigue siendo un desafío en la estructuración de operaciones de OMJ porque hay pocos o no hay comparables reales en el mercado.

- <sup>47</sup> A diferencia de las operaciones de OMJ, los recursos de las operaciones de la CII proceden del capital de la CII en tanto que los recursos de inversión del FOMIN proceden de los donantes del FOMIN. Ni las operaciones de la CII o las del FOMIN afectan al perfil de riesgo del Banco.
- <sup>48</sup> Entre los clientes de la CII se cuentan instituciones microfinancieras (que ofrecen préstamos para la adquisición de vivienda, mejoras, etc.); agroindustrias que proporcionan financiamiento a pequeños productores (financiamiento de la cadena de abastecimiento).
- <sup>49</sup> Véase la Declaración de misión del FOMIN en el sitio virtual <http://www5.iadb.org/mif/PORTADA/AcercaDelFOMIN/Mision/tabid/569/language/es-ES/Default.aspx>.
- <sup>50</sup> Véanse los parámetros generales de planificación en *IIC 2011-2013 Business Plan (CII/GA-605)*.
- <sup>51</sup> Habitualmente se prefieren las leyes y el foro de Nueva York porque el régimen de derecho comercial creado en Nueva York tiende a otorgar un tratamiento favorable a los prestamistas y los tribunales son imparciales y han acumulado experiencia en transacciones comerciales complejas. La exposición del prestamista a cambios adversos en la legislación local y a decisiones sesgadas, y la exposición al riesgo político se reducen cuando se emplea la legislación y el foro de Nueva York. Véase el memorando “*Choice of Law and Forum in NSG Transactions: Legal Report and Recommendations*” Del 3 de noviembre de 2008 que preparó J. James Spinner.
- <sup>52</sup> Véase el memorando “*Choice of Law and Forum in NSG Transactions: Legal Report and Recommendations*” del 3 de noviembre de 2008 que preparó J. James Spinner.
- <sup>53</sup> En un caso específico, el Proyecto IGNIA, los costos legales excedieron de US\$170.000. LEG informó a OVE que el monto que finalmente pagó el prestamista fue US\$158.000 dadas las deducciones que ofreció el estudio de abogados de Nueva York. Según LEG, “el monto total por honorarios fue apropiado dado que el proyecto abarcó un préstamo por US\$25 millones a un fondo regional (una exposición que se ajusta a la de SCF). Asimismo, el proyecto se desarrolló en múltiples jurisdicciones en que los instrumentos de garantía exigieron un examen especializado por parte de asesores jurídicos canadienses, puesto que dichos instrumentos se regían por la ley de Quebec, y la documentación había sido objeto de prolongadas negociaciones por parte de un prestatario experimentado”.
- <sup>54</sup> El hecho de que la tasa de interés efectiva sea mayor debido a costos legales y de otra índole es generalizado en todas las operaciones de financiamiento del sector privado. OVE calculó el aumento de la tasa de interés suponiendo que el desembolso ocurre después de firmarse el contrato, restando los costos legales de los fondos recibidos por el cliente y estimando la nueva tasa de interés que daría lugar al mismo valor actual neto. En el caso de FOPEPRO, sobre la base de la información disponible en el plan de precierre, estos cargos incrementaron la tasa de interés pagada por el cliente en hasta 121 puntos básicos (242 puntos básicos si se consideran todos los cargos aplicados por encima de la tasa de interés).
- <sup>55</sup> Algunos de los parámetros de referencia empleados en la sindicación emplean un precio inclusive en que no se aplican cargos adicionales por encima de la tasa de interés (véanse, por ejemplo, los memorandos de fijación de precios de los proyectos CMAC Ica, PE-L1096, y CMAC Maynas, PE-L1095).
- <sup>56</sup> La tarjeta de puntaje que empleó OMJ para seleccionar a los posibles proyectos penaliza a los clientes pequeños por este motivo.

- <sup>57</sup> El préstamo de versión corta ha sido una innovación para abordar la complejidad de contratos jurídicos más largos para los clientes de OMJ. LEG ha sopesado entre la comodidad de contar con documentos más simplificados y el mayor riesgo para el Banco.
- <sup>58</sup> Cabe señalar que LEG también dedica seis equivalencias a tiempo completo para apoyar las actividades del FOMIN.
- <sup>59</sup> Sólo los proyectos de SCF, la CII y el FOMIN que reunían características similares a los proyectos de OMJ aprobados hasta la fecha fueron seleccionados para esta comparación (véase el Cuadro A.13).
- <sup>60</sup> LEG y las ventanillas sin garantía soberana siguen identificando oportunidades para emplear la legislación local en las transacciones sin garantía soberana. Véase el documento GN-2591-4, “*NSG-Business Plan (2012-2014). Revised version*”, páginas 17-18, párrafo 2.43.
- <sup>61</sup> Véase el documento GN-2591-4, página 16.
- <sup>62</sup> En el caso de la transacción *Cablemas* se emitió una garantía por un valor equivalente a US\$9,7 millones. La garantía parcial de la CII ascendió a US\$1,15 millones en respaldo a un programa de efectos comerciales denominados en moneda local.
- <sup>63</sup> El programa predecesor del Programa de empresariado social fue el Programa para el Financiamiento de Pequeños Proyectos (documento GN-1238-2, aprobado el 15 de junio de 1978 en virtud de la Resolución DE-85/78).
- <sup>64</sup> Al ofrecer a sus clientes la opción de una garantía parcial de crédito como un mecanismo innovador de distribución de riesgos, OMJ puede compartir el riesgo que el cliente podría tener al realizar operaciones que incluyen la extensión de microcréditos a clientes finales en la base de la pirámide. En vez de utilizar un acuerdo tradicional de amortización que se rija por las leyes de Nueva York, la amortización del BID está vinculada a los flujos de efectivo generados por micropréstamos individuales basados en mecanismos de amortización que se rigen por la legislación local, como subrogación, endoso de pagarés y cesión de derechos. Habida cuenta del riesgo crediticio que se percibe con la población en la base de la pirámide, este producto se ha vuelto atractivo para numerosos clientes de OMJ.
- <sup>65</sup> Como el Banco suscribió el convenio internacional de canjes e instrumentos derivados con TCX Fund, se prevé que la División de Tesorería del BID podrá empezar a brindar moneda local con un sistema de cobertura de TCX.
- <sup>66</sup> Estos cálculos se realizaron utilizando las fechas de aprobación y suscripción de las operaciones disponibles en los sistemas de información del Banco.
- <sup>67</sup> Esta conclusión se corroboró en las visitas de OVE a los clientes. Reconocieron los esfuerzos desplegados por el personal del Banco para adoptar soluciones alternativas como, por ejemplo, la retención de los servicios de abogados pro bono, a fin de superar los altos costos de transacción que las directrices establecen para las operaciones sin garantía soberana.