



# Comité de Donantes

## Para consideración

MIF/GN-78-14  
29 de enero de 2004  
Original: español

**Al:** Comité de Donantes

**Del:** Secretario

**Asunto:** Evaluación de los Proyectos del FOMIN: Funcionamiento de mercado:  
Promoción de la competencia y protección del consumidor

**Consultas a:** Señor Bernardo Guillamon (extensión 1583)

**Observaciones:** El presente informe forma parte integral del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) dirigido a evaluar las actividades del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) desde el inicio de sus operaciones en 1993, conforme al mandato de su Comité de Donantes. La labor de OVE tiene por finalidad dar una imagen cabal de las actividades emprendidas por el Banco en apoyo del sector privado, y en especial por el FOMIN, según lo dispuesto en el documento MIF/GN-78 de febrero de 2002.

La evaluación, iniciada en 2002, abarca cuatro grupos temáticos de proyectos: métodos alternativos de resolución de disputas (documento GN-78-2), microfinanzas (documento GN-78-3) y reforma financiera y mercados de capital (documento GN-78-4). Durante 2003, según estipula el programa aprobado por el Comité de Donantes (documento GN-78-1), los grupos de proyectos a evaluar comprenden el resto de los ámbitos temáticos de intervención del FOMIN, a saber, i) provisión privada de servicios de infraestructura; ii) desarrollo de recursos humanos (incluidas las normas sobre aptitudes profesionales y la reforma del mercado de trabajo); iii) servicios de desarrollo empresarial (incluidas las normas de calidad y la promoción del comercio y la inversión); iv) desarrollo del capital de riesgo; v) medio ambiente; y vi) **promoción de la competencia y protección del consumidor**.

Una vez completadas las evaluaciones de los grupos temáticos en el 2003, los resultados se compilarán en un informe general de evaluación, en el que se integrarán los resultados de evaluación para los 10 años de operaciones del FOMIN.

Próximamente se distribuirá una versión traducida de este documento.

**Referencias:** MIF/GN-78(2/02), MIF/GN-78-1(11/02)



***MIF/GN-78-14***

***Evaluación de los Proyectos  
FOMIN – Funcionamiento de  
Mercado: Promoción de la  
Competencia y Protección del  
Consumidor***

---

***Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE***

Banco Interamericano de Desarrollo  
Washington, D.C.  
Diciembre, 2003

## TABLA DE CONTENIDO

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

PRÓLOGO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO PARA EL DESARROLLO DE INSTITUCIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO EN LA REGIÓN.....	1
A.	Las Reformas Institucionales .....	1
B.	Las Reformas y los Desafíos de la Competitividad del Sector Privado .....	2
C.	El Desarrollo de Instituciones para el Funcionamiento del Mercado y la Sostenibilidad de las Reformas .....	4
D.	Temas Claves en el Funcionamiento del Mercado: Promoción de la Competencia, Protección del Consumidor y Protección de la Propiedad Intelectual .....	5
1.	Protección al Consumidor .....	6
2.	Promoción de la Competencia.....	10
3.	Promoción de la Competencia en Adquisiciones Públicas .....	14
4.	Propiedad Intelectual.....	17
II.	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FOMIN.....	22
A.	Políticas y Estrategias Sectoriales Del Banco .....	22
B.	Objetivos Estratégicos del FOMIN y Evolución.....	26
III.	EVALUACIÓN DE GRUPO DE PROYECTOS DE FUNCIONAMIENTO DE MERCADO .....	29
A.	Relevancia .....	29
B.	Efectividad.....	32
C.	Eficiencia.....	34
D.	Innovación .....	37
E.	Sostenibilidad .....	41
F.	Adicionalidad .....	44
G.	Evaluabilidad.....	47
IV.	SÍNTESIS EVALUATIVA DEL GRUPO DE PROYECTOS.....	50
A.	Evolución de la Cartera .....	50
B.	Análisis de Brecha: Las Acciones del FOMIN Versus el Contexto.....	50
C.	Análisis de Brecha: La Coherencia de las Acciones .....	51
D.	Áreas de Oportunidad para la Intervención del FOMIN .....	53
1.	En Aspectos Generales.....	53
2.	En la Temática Grupo de Proyectos .....	57

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

#### **ANEXOS**

- ANEXO I: CONTEXTO PARA EL DESARROLLO DE INSTITUCIONES DE FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO EN LA REGIÓN
- ANEXO II: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FOMIN
- ANEXO III: EVALUACIÓN DE GRUPO DE PROYECTOS DE FUNCIONAMIENTO DE MERCADO
- ANEXO IV: METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN
- ANEXO V: LISTADO DE PROYECTOS
- ANEXO VI: BIBLIOGRAFÍA
- ANEXO VII: LISTA DE PERSONAS CONTACTADAS

#### **APÉNDICES**

- APÉNDICE 1: EJEMPLO DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS: ESTUDIO DE CASO (PERÚ)
- APÉNDICE 2: EJEMPLO DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS: ESTUDIO DE CASO (BRASIL)

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ADELCO	Asociación de Defensa del Consumidor
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
B2B	Business to Business
CADE	Consejo Administrativo de Defensa Económica
CARICOM	Mercado Común del Caribe
CEPRE	Comisión Ejecutiva para la Reforma del Estado
CIDA	Agencia Canadiense para Desarrollo Internacional
CLICAC	Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IDEC	Instituto de Defensa del Consumidor
IED	Inversión Extranjera Directa
IEPI	Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual
INDECOPI Instituto	Nacional para la Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual
I&D	Investigación y Desarrollo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
PBI	Producto Bruto Interno
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo de Europa
OEA	Organización de Estados Americanos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	Organización No Gubernamental
SEBRAE	Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development

## PRÓLOGO

El informe sobre este grupo de proyectos forma parte del programa de trabajo de evaluación de las actividades del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) desde el comienzo de sus operaciones, en 1993, emprendido por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) por mandato del Comité de Donantes del Fondo. El trabajo de OVE apunta al trazado de una imagen pormenorizada de las actividades de respaldo al sector privado que lleva a cabo el Banco y, en particular, el FOMIN, conforme a lo estipulado en el documento MIF/GN-78 de febrero de 2002.

Para proceder a la evaluación, OVE creó un marco metodológico especial a fin de captar los rasgos específicos de las intervenciones del FOMIN. Asimismo, se realizó una estimación inicial de su cartera de proyectos, definiendo los principales grupos temáticos para los cuales pudiera establecerse puntos de referencia y extraerse enseñanzas significativas comunes. La evaluación se inició en 2002 y abarcó cuatro grupos de proyectos, a saber: i) Reforma financiera; ii) Mercados de capital; iii) Microfinanciamiento y iv) Soluciones alternativas de disputas. Esos cuatro grupos totalizaban 134 proyectos de 16 países con un total aprobado de recursos del FOMIN de US\$159,75 millones.

Conforme al programa de trabajo para 2003, que se incluyó en el informe de progreso de 2002 aprobado por el Comité de Donantes (documento GN-78-1), durante 2003 se evaluarían las restantes ramas temáticas principales de las intervenciones del FOMIN, a saber: i) Provisión privada de servicios de infraestructura; ii) Desarrollo de recursos humanos (incluyendo normas sobre aptitudes y reformas del mercado de trabajo); iii) Servicios de desarrollo empresarial (incluyendo normas de calidad y promoción del comercio y las inversiones); iv) Desarrollo de fondos de capital de riesgo; v) Eficiencia medioambiental y ecológica; y vi) Promoción de la competencia y protección del consumidor. La evaluación de los dos primeros grupos se completó durante el primer semestre del año y la de los cuatro restantes se completó durante el segundo semestre.

A fines de 2003, una vez terminada la evaluación de los principales grupos temáticos de proyectos, OVE preparará un informe de evaluación global, integrando los resultados de la evaluación de 10 años de operaciones del FOMIN y abordando, asimismo, cuestiones relativas a los procesos y mecanismos institucionales.

## RESUMEN EJECUTIVO

**El objetivo de la presente evaluación es evaluar un grupo de proyectos del FOMIN integrantes de la cartera de “Funcionamiento del Mercado” que incluye 12 proyectos por un monto de contribución total del FOMIN de US\$7,6 millones. Las áreas específicas de los proyectos en cuestión son la promoción de la competencia del mercado, la competencia en las adquisiciones públicas, la protección del consumidor y los derechos de propiedad intelectual.**

Las políticas del Consenso de Washington contribuyeron a lograr la estabilidad macroeconómica y generar mayores niveles de crecimiento. Sin embargo, si bien estas reformas tuvieron algunos impactos positivos no lograron los resultados esperados. Pronto se hizo evidente que la debilidad institucional de los Estados de la región constituía un cuello de botella insalvable para lograr las transformaciones deseadas. A mediados de la década pasada, se comenzó a discutir la necesidad instrumentar una nueva serie de reformas que fueran complementarias a la serie anterior pero con un enfoque distinto. Así se surgen las denominadas “reformas de segunda generación”, caracterizadas por su énfasis en la reforma institucional, las que intentan identificar un nuevo programa de reformas orientadas, entre otras cosas, a redefinir la forma en que el Estado proporciona bienes y servicios.

Si bien a primera vista pudiera parecer que las reformas de segunda generación están enfocadas mayoritariamente hacia el Estado, un examen más minucioso permite apreciar que en realidad están estrechamente vinculadas al sector privado. Son reformas orientadas a mejorar la capacidad del Estado para ejercer adecuadamente sus funciones regulatorias y así garantizar la sostenibilidad de las reformas de mercado en el mediano y largo plazo. Su impacto final se da fundamentalmente sobre la actividad económica ya que define y refuerza las nuevas reglas de juego, complementando así la primera generación de reformas.

La intersección de intereses de las esferas de la administración pública y el sector privado en estas reformas es más evidente aún a la luz del fenómeno de la competitividad. La concepción actual de competitividad se centra en una visión integral del ambiente empresarial, que incluye aspectos tales como la calidad de la política macroeconómica, la disponibilidad de recursos financieros, servicios de infraestructura y capital humano, y la capacidad de innovación de empresas y centros de investigación. Pero esta visión también incorpora en su valoración la calidad de las instituciones públicas, la estabilidad jurídico-legal y la eficacia del gobierno, que son las áreas cubiertas por la cartera de proyectos bajo análisis.

En este contexto, los proyectos del FOMIN bajo análisis se concentraron en cuatro áreas de vital importancia para el desarrollo del sector privado y la competitividad: (i) la calidad de las agencias encargadas de velar por la competencia de los mercados y (ii) la protección de los derechos de los consumidores, (iii) el entorno para la protección de los derechos de propiedad intelectual, y (iv) las reglas y mecanismos para la participación del sector privado en las adquisiciones estatales. La cartera se compuso de tres operaciones de competencia, tres de protección al consumidor, dos operaciones mixtas (competencia

y consumidor), tres operaciones de adquisiciones públicas y una de propiedad intelectual. Al mes de octubre de 2003, el 55% de los proyectos está aun en etapa de ejecución.

**Tabla 1**

<b>País</b>	<b>Proyecto</b>	<b>Año</b>	<b>Monto</b>	<b>Estado</b>
Argentina	Fortalecimiento Institucional de Comisión de Competencia	2000	\$360,000	Cancelado
Argentina	Fortalecimiento Institucional de Protección al Consumidor	1999	\$250,000	Ejecutado
Brasil	Apoyo Institucional a la Regulación de Competencia	2001	\$500,000	Cancelado
Brasil	Apoyo a la Protección del Consumidor	1999	\$834,000	Ejecutado
Ecuador	Derechos de Propiedad Intelectual	2002	\$245,000	En Ejecución
Nicaragua	Desarrollo de un Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas	2001	\$1,050,000	En Ejecución
Perú	Fortalecimiento Institucional de la Economía de Mercado	1998	\$423,600	Ejecutado
Panamá	Fortalecimiento del Sistema Antritrust	1998	\$622,100	Ejecutado
Paraguay	Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor	2001	\$500,000	En Ejecución
Paraguay	Desarrollo de un Sistema de Adquisiciones Públicas	2001	\$1,260,000	En Ejecución
Uruguay	Reducción de los Costos Estatales para la Actividad Privada	2001	\$1,300,000	En Ejecución
Venezuela	Promoción de la Economía de Mercado	1997	\$274,000	Cancelado
		<b>Total</b>	<b>\$7,618,700.00</b>	

**La temática de los proyectos bajo análisis fue altamente innovadora para el contexto sectorial de los países, ya que eran áreas que habían recibido muy poca atención por parte de gobiernos y organismos multilaterales.** Pero si bien la cantidad de proyectos fue baja, el FOMIN generó avances importantes en la promoción de reformas para un mejor funcionamiento del mercado y abrió nuevos campos de acción para la cooperación internacional. Su intervención fue precursora en muchos aspectos y tuvo logros significativos que pueden servir como referencia para nuevas operaciones del Grupo Banco.

**Se obtuvieron excelentes resultados en la creación y/o fortalecimiento de agencias responsables de velar por la competencia de los mercados.** Los proyectos de Panamá (CLICAC) y Perú (INDECOPI) son los casos más destacados. Actualmente dichas instituciones se han convertido en referentes regionales en materia de defensa de la competencia. Mediante un trabajo coordinado con el gobierno de Panamá, el FOMIN apoyó la puesta en marcha de CLICAC, quién hoy ha logrado posicionarse como un actor clave en la defensa del consumidor y la promoción de la competencia. En el período 1997-2002, CLICAC ha atendido más de 55.000 reclamos y ha atendido 13.700 quejas por un valor de US\$32 millones. La institución hoy cuenta con personal altamente capacitado, con entrenamiento especializado para defender en sede administrativa y judicial los intereses de los consumidores y ha logrado monitorear con éxito las prácticas anticompetitivas. Prueba de esto último es que CLICAC logró detener la fusión de las dos cerveceras más grandes del mercado al determinar que dicha operación repercutiría en detrimento de los consumidores.

En el caso de INDECOPI se montó un sistema de atención al público con un servicio adjunto de conciliación para la resolución de los reclamos de los consumidores. En el período comprendido entre noviembre de 2000 hasta mayo de 2003 dicho servicio atendió un promedio de 424 reclamos por mes (4,974 casos al año) y se dictaron un total de 766 medidas correctivas, de las cuales el 31% correspondió a reclamos relacionados con servicios bancarios y financieros. El programa contribuyó a la difusión de los



derechos del consumidor y a una labor proactiva de fiscalización y educación. En materia de competencia y acceso al mercado fue igualmente activa ya que INDECOPI logró mejorar su capacidad de velar por la transparencia de los mercados gracias a una serie de productos financiados por el programa, entre los cuales cabe mencionar el desarrollo de un sistema de indicadores para el monitoreo de los mercados, estudios de sectores privatizados como el eléctrico y puertos, y un diagnóstico de la gestión institucional en materia de promoción de la competencia. Desde 1995 a mayo de 2003 la Comisión de Defensa de la Competencia ha recibido 1.295 denuncias por competencia desleal y publicidad y 78 denuncias por dumping. Asimismo ha tramitado 134 casos por violación a la libre competencia, de los cuales el 40% se refirió a abuso de posición de dominio, 35% a prácticas restrictivas y el 9 % a fusiones, con un promedio de duración de los casos de sólo 4 meses.

**Algunas experiencias en materia de protección al consumidor fueron particularmente exitosas, tal es el caso del programa realizado en Brasil (IDEC) y en Perú (INDECOPI).** El proyecto ejecutado por IDEC posicionó la defensa de los usuarios de servicios públicos en la agenda de las reformas de infraestructura en Brasil. Se logró una protección efectiva de los usuarios, se educó a diversos sectores de la sociedad en materia de derechos del consumidor y las asociaciones de consumidores hoy tienen un papel vital en el proceso de formulación de políticas públicas. Una de las claves del éxito del programa estuvo en la identificación de un socio confiable y dinámico para ejecutar el programa. IDEC, una asociación civil privada para la promoción de la defensa de los consumidores, demostró tener la capacidad y el liderazgo necesarios para llevar adelante las actividades del proyecto. EL FOMIN apostó por trabajar con un organismo no gubernamental, una de las piezas claves en los sistemas de protección del consumidor.

IDEC llevó a cabo un programa de entrenamiento intensivo de protección al consumidor que luego fue expandido a 15 asociaciones de consumidores en 11 estados. También se realizaron numerosos talleres que contaron con la participación de 138.000 estudiantes de 140 escuelas en tres estados. Asimismo se llevó a cabo una intensa campaña de difusión que llegó a 3,5 millones de televidentes y 600,000 oyentes. En materia de contralor y supervisión de los servicios públicos, el resultado obtenido por IDEC fue altamente satisfactorio. Como parte de la estrategia desarrollada en el marco del programa FOMIN, IDEC participó en conferencias y audiencias públicas, defendió intereses de usuarios ante las cortes y en foros especializados y realizó importantes contribuciones en la confección de leyes y formulación de políticas públicas sectoriales. Entre 1999 y 2002, IDEC presentó 10 acciones de clase en conflictos relacionados con la provisión de servicios públicos, de las cuales ganó total o parcialmente 7, presentó pedidos y sugerencias a entes reguladores y agencias sectoriales sobre aspectos específicos de la provisión de servicios, y formuló con éxito recomendaciones para mejorar los sistemas de atención al cliente de los principales entes reguladores. Su actividad tuvo gran repercusión en áreas relacionadas al medio ambiente y a alimentos transgénicos. En materia de telecomunicaciones, IDEC logró en 1999 que el poder judicial dispusiera que las prestadoras telefónicas suspendan por 6 meses un aumento de tarifas telefónicas debido a que aún no se habían cumplido los niveles mínimos de calidad de servicio dispuestos por el regulador (ANATEL). Se estima que esto le causó pérdidas a las telefónicas por más de US\$80 millones, pero redituó en mejor servicio y calidad para los consumidores.

**Se impulsó la competencia en las adquisiciones públicas mediante la creación de sistemas mas transparentes y amigables a la participación del sector privado.** Ello mejoró las condiciones para la participación del sector privado en negocios con el Estado. En el caso de Uruguay el sistema ya ha demostrado excelentes resultados, se ha instalado un sistema electrónico que permitirá las ofertas en línea y se esperan ahorros por US\$52 millones anuales. Hay cuatro aspectos del programa que resulta interesante destacar. Primero, ya desde la fase de diseño el proyecto se resaltó que el nuevo sistema permitiría generar información acerca que compra el Estado, cuanto compra, cuanto paga y quien lo compra. Segundo, el mayor acceso a información ayudaría a planificar los procesos de compras y adquisiciones. Se intentaba así generar acuerdos marco para poder obtener mejores condiciones de compra. Tercero, el sistema buscaba coordinar la gestión de compras con el proceso de asignación presupuestaria, ligando las adquisiciones a la disponibilidad de recursos. Finalmente, el programa impulsó la búsqueda de mecanismos para participación directa del sector privado en la operación del sistema. A fin de aumentar la publicidad de las compras y el número de participantes en las licitaciones, se montó un esquema por el cuál se distribuye la información generada por el sistema a todo interesado. Además de montarse con el Estado un portal en Internet de fácil acceso y con amplia información para participar en adquisiciones, en asociación con una empresa privada especializadas en “b2b” se procesa diariamente la información, se la clasifica por categorías y se la distribuye a sus usuarios según el perfil y actividad de cada uno de ellos. Esto no sólo constituyó una alianza altamente innovadora entre el sector público y el sector privado sino que mejoró y aumentó la competencia en las adquisiciones públicas del Uruguay.

**El proyecto de propiedad intelectual en Ecuador adoptó un enfoque que privilegió el trabajo con artesanos y pequeñas empresas.** De esta forma se cubrió un segmento del sector privado antes desatendido por proyectos similares. Si bien el proyecto aún está en fase de ejecución, ya se han logrados resultados alentadores. La difusión y capacitación de las utilidades y ventajas de los derechos de propiedad intelectual generó un gran interés en los micro y pequeños empresarios. El IEPI hoy presta servicios gratuitos de asesoramiento a pequeños empresarios que deseen registrar sus marcas, patentes y diseños industriales. Como producto de este nuevo servicio y las actividades de difusión, se ha verificado un aumento en las solicitudes de registro iniciadas por pequeñas empresas y artesanos.

Por otro lado, el análisis de la cartera y la visita in situ a los proyectos permitió identificar algunos problemas.

- **Una de las dificultades más grandes en este grupo de proyectos para lograr un efecto demostración importante, a pesar de los resultados alentadores, fue la escasa masa crítica y el limitado grado de interacción y seguimiento de las intervenciones.** Resulta muy difícil lograr dicho efecto cuando no hay una masa suficiente de proyectos, ni un volumen adecuado de conocimiento de las respectivas áreas, ni experiencia institucional adecuada para afrontar el desafío propuesto.
- **A nivel institucional no se cumplió con el mandato de concentrar las actividades y crear un “cluster” en el área de competencia y protección de los**

**consumidores.** Dicho mandato surgía del Informe del Grupo de Trabajo 2000 y del documento titulado “Fortalecimiento del Impacto del FOMIN Mediante Clusters de Proyectos.

- **La intervención del FOMIN fue coherente con las necesidades del contexto pero sin haber identificado temas concretos en donde el FOMIN pudiera jugar un papel estratégico vis a vis la acción del Banco, por ejemplo concretando la “ultima milla” en procesos de reforma que permiten el acceso de los beneficios a miles de PYMES y usuarios.**
- **Ello se debió en parte a que no se realizó un esfuerzo por conocer en profundidad las áreas bajo análisis ni la forma en que el FOMIN podía posicionarse en ellas para luego articular proyectos concretos.** El caso más evidente es el de los derechos de propiedad intelectual donde sólo se logró aprobar una operación en siete años. Cabe destacar que en general no se encontró un conocimiento adecuado de las áreas bajo análisis en la totalidad del Grupo Banco, ya que no se promovieron los niveles de reflexión requeridos para lograr una complementariedad con el accionar del FOMIN. La falta de dicho esfuerzo generó también severas deficiencias en la elaboración de indicadores ya que no había una base de conocimiento substancial que sirviera como fuente de recursos para la definición de indicadores de impacto.
- **Hubo problemas en la comunicación de las prioridades y requisitos del FOMIN para la aprobación de nuevas operaciones.** El personal de las regiones se sintió afectado por dicha situación, lo cual en algunos casos desalentó la posibilidad de trabajar con FOMIN. El FOMIN, por su parte, destaca que el Banco tiende a presentarle proyectos de fortalecimiento institucional, lo cual escapa a sus prioridades institucionales.

Muchos de los problemas detectados se relacionan con la falta de experiencia institucional en el Grupo Banco respecto de los temas bajo estudio y de la innovación que ellos representan. Por ello es que existen numerosas áreas de oportunidad para expandir y consolidar los proyectos del FOMIN. Ellas son:

- **Explorar la posibilidad de diseñar proyectos que promuevan la propiedad intelectual como un instrumento para expandir los negocios de grandes y pequeñas empresas. El uso de franquicias y de denominaciones de origen podría ser una de las vías a seguir.**
- **Debido al gran déficit institucional en la región, existen oportunidades a gran escala para coordinar las políticas de competencia y de protección al consumidor con la política de regulación en infraestructura.** La interfaz entre el sistema de defensa de la competencia y el poder judicial es un desafío en muchos países ya que ha obstaculizado la efectiva defensa de la competencia. Los tribunales no están familiarizados con esta problemática y su falta de capacitación afecta la efectividad del accionar de las agencias de competencia. También es necesario fortalecer la capacidad interna de las agencias, promoviendo una mayor participación de las autoridades de competencia en los altos niveles

gubernamentales de decisión en materia económica e integrando las funciones de competencia con otras relacionadas con la transparencia de los mercados.

- **El área de competencia y defensa del usuario en los servicios públicos también presentan múltiples oportunidades.** Por un lado, los entes reguladores sectoriales no han dado los resultados esperados en materia de atención y protección a los usuarios. En muchos casos han tenido un rol más bien pasivo y no han guardado equidistancia entre las empresas prestadoras de servicios y los usuarios. Por otro lado, dicha situación se vio agravada debido a la ausencia de asociaciones de consumidores que pudieran presionar por el lado de la demanda y realizar tareas de difusión y educación en la comunidad. La experiencia de IDEC en Brasil es sumamente rica en materia de ejemplos, modelos y estrategias para ser tomadas como referencia en futuras operaciones.
- **En materia de adquisiciones públicas, las oportunidades más destacadas se observan con relación a facilitar el acceso a información para participación amplia del sector privado, particularmente PYMES.** El programa de Uruguay resulta ilustrativo ya que brinda la posibilidad para identificar nuevas modalidades de intervención, encontrando la “última milla” en el proceso de grandes reformas, de manera de facilitar el acceso a los beneficios a un numeroso volumen de PYMES.
- **También existen oportunidades para desarrollar las adquisiciones públicas en el marco de los procesos de integración.** Este es un tema vital para el futuro de la región, especialmente para el sector privado ya que se generarán oportunidades de negocios más allá de las fronteras nacionales. También se generan espacios para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil. Al igual que en el área de defensa del consumidor, una parte importante la demanda por transparencia en las adquisiciones públicas también se genera en la sociedad civil. En la región existen algunas experiencias de “pactos de integridad”, cuyo fin es aumentar la transparencia en los procesos de compras y licitaciones públicas a fin reducir la corrupción y mejorar las reglas de juego para la participación del sector privado. Estas prácticas son impulsadas por ONGs mediante alianzas estratégicas con la administración pública y el sector privado, y pueden tener alcance local, provincial o nacional.

## **I. CONTEXTO PARA EL DESARROLLO DE INSTITUCIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO EN LA REGIÓN**

### **A. Las Reformas Institucionales**

- 1.1 Las políticas del Consenso de Washington contribuyeron a lograr la estabilidad macroeconómica y generar mayores niveles de crecimiento. Sin embargo, si bien dichas reformas tuvieron algunos impactos positivos no lograron los resultados esperados.**<sup>1</sup> Pronto se hizo evidente que la debilidad institucional de los Estados de la región constituía un cuello de botella insalvable para lograr las transformaciones deseadas. A mediados de la década pasada, se comenzó a discutir la necesidad instrumentar una nueva serie de reformas que fueran complementarias a la serie anterior pero con un enfoque distinto. Así se surgen las denominadas “reformas de segunda generación”,<sup>2</sup> las que intentan identificar un nuevo programa de reformas orientados a redefinir la forma en que el Estado proporciona bienes y servicios públicos. Mientras que las reformas de primera generación tenían como objetivos cambiar las reglas macroeconómicas, reducir el tamaño del Estado y dismantelar instituciones asociadas al proteccionismo, la segunda generación concentra sus esfuerzos en crear y rehabilitar instituciones, elevar la competitividad del sector privado y reformar integralmente la forma en que el Estado provee servicios públicos. Cabe señalar que el término acuñado para identificar a estas reformas no resulta apropiado ya que es impreciso y puede generar confusiones.<sup>3</sup>
- 1.2 Esta segunda serie de reformas reconoce la importancia de los factores políticos e institucionales para lograr un cambio macroeconómico, y toma como referencia las enseñanzas de la Nueva Economía Institucional.** Esta nueva línea de pensamiento reconoce que el mercado no funciona en el vacío sino que se requiere de un conjunto de “instituciones” para que las transacciones se lleven a cabo con una asignación eficiente de los recursos. Dichas instituciones, por ende, son de vital importancia para el correcto funcionamiento del mercado. Según esta visión, las instituciones son conjuntos de reglas que estructuran interacciones en formas determinadas. Para que un conjunto de reglas sea una institución, el conocimiento de tales reglas debe ser compartido por los

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle acerca de estas políticas, ver Williamson, John. 1990. “What Washington means by Policy Reform?” En John Williamson, editor, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Washington DC, Institute for International Economics.

<sup>2</sup> Naim, Moises, 1994. “Latin America: The Second Stage of Reforms.” *Journal of Democracy*. Octubre 1994, páginas 33-48.

<sup>3</sup> Utilizando un criterio secuencial, la lógica indicaría que las reformas de “segunda” generación deberían haber precedido a la primera generación de reformas. En realidad, más que una segunda generación son un grupo de reformas olvidadas por el Consenso de Washington cuya importancia se hizo rápidamente evidente para los organismos internacionales y los responsables de la formulación de políticas públicas a nivel nacional. Por sus características sería más apropiado referirse a ellas como “reformas institucionales” ya que dicho término define con mayor precisión su naturaleza y no induce a las confusiones propias del rótulo “de segunda generación”.

miembros de la comunidad. Las instituciones, que pueden ser formales o informales, implican la noción de equilibrio.<sup>4</sup>

- 1.3 **Si bien a primera vista pudiera parecer que las reformas de segunda generación están enfocadas mayoritariamente hacia el Estado, un examen más minucioso permite apreciar que están estrechamente vinculadas al sector privado.** Son reformas orientadas a mejorar la capacidad del Estado para ejercer adecuadamente sus funciones regulatorias y así garantizar la sostenibilidad de las reformas de mercado en el mediano y largo plazo.
- 1.4 **Su impacto final se da fundamentalmente sobre la actividad económica ya que define y refuerza las nuevas reglas de juego, complementando así la primera generación de reformas.** Las instituciones responsables de velar por la competencia y transparencia tanto de los mercados como de la actividad estatal, tienen un alto impacto sobre las condiciones bajo las cuales operan el sector productivo y de servicios.

## **B. Las Reformas y los Desafíos de la Competitividad del Sector Privado**

- 1.5 **La conexión entre las esferas de la administración pública y el sector privado en estas reformas es más evidente aún a la luz del fenómeno de la competitividad.** La concepción actual de competitividad se centra en una visión integral del ambiente empresarial, que incluye aspectos tales como la calidad de la política macroeconómica, la disponibilidad de recursos financieros y servicios de infraestructura, capital humano y la capacidad de innovación de las empresas y centros de investigación. Pero esta visión también incorpora en su valoración la calidad de las instituciones públicas, la estabilidad jurídico-legal, y la eficacia del gobierno.
- 1.6 **Ello se refleja, por ejemplo, en el índice de competitividad más difundido, el *Global Competitiveness Report*<sup>5</sup> que clasifica los factores determinantes de la competitividad en tres grupos: calidad del ambiente macroeconómico, capacidad tecnológica y calidad de las instituciones públicas.** Este último grupo recoge la opinión de empresarios de la región respecto los niveles de imperio de la ley, corrupción y la efectividad de los marcos regulatorios.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Para mayor referencia, ver North, Douglass, 1.993. *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico*. México DF, Fondo de Cultura Económica

<sup>5</sup> Este índice es elaborado anualmente por el World Economic Forum.

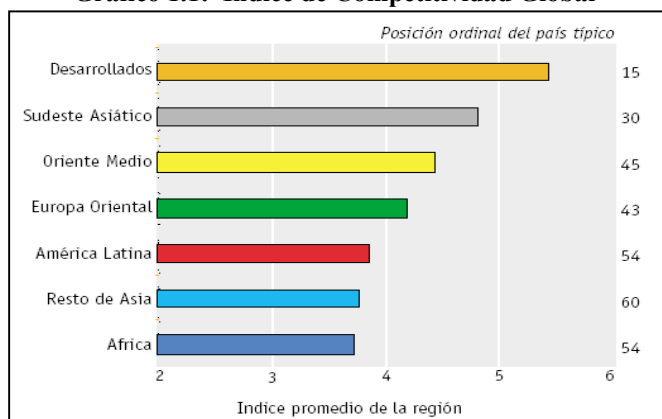
<sup>6</sup> Algunos indicadores son el nivel de protección a la propiedad intelectual y los derechos de propiedad, la transparencia en las compras públicas, la existencia de barreras de entrada a los mercados locales y la efectividad de la política antitrust.

**Tabla 1.1: Ranking de Competitividad 2002 (Indicadores Seleccionados)**

País	Derechos de Propiedad	Protección Propiedad Intelectual	Pagos Irregulares en Compras Públicas	Entrada a Mercados Locales	Efectividad de la Política Antitrust	Promedio
Chile	5.6	4.2	6.4	5.7	5.1	5.4
Brasil	5.0	4.1	4.8	5.6	4.7	4.8
Trinidad y Tobago	4.9	4.2	5.4	5.5	3.2	4.6
Uruguay	5.6	4.3	5.2	5.0	2.8	4.6
Argentina	5.1	3.2	5.5	5.1	3.8	4.5
Costa Rica	5.2	3.7	5.0	5.1	3.7	4.5
Jamaica	4.9	3.5	4.9	5.1	3.9	4.5
Panamá	4.6	3.4	4.7	5.2	4.0	4.4
Perú	4.1	3.0	5.7	5.0	3.8	4.3
El Salvador	4.3	3.4	5.3	5.4	3.1	4.3
México	4.6	3.6	4.3	5.0	4.0	4.3
Colombia	4.3	3.0	5.3	4.9	3.5	4.2
República Dominicana	4.2	2.7	5.1	5.4	3.4	4.2
Venezuela	3.8	3.0	4.8	4.8	3.8	4.0
Bolivia	3.8	2.0	5.4	4.3	2.8	3.7
Guatemala	3.4	2.3	4.8	4.7	2.5	3.5
Nicaragua	3.2	2.2	4.1	4.6	3.0	3.4
Ecuador	3.3	2.8	3.9	4.2	2.5	3.3
Honduras	3.3	2.4	3.7	4.5	2.1	3.2
Paraguay	2.9	2.4	2.8	3.9	3.1	3.0

Fuente: World Competitiveness Report 2002.

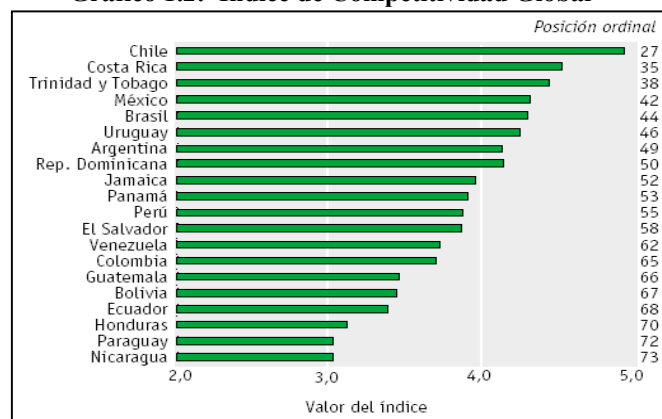
**Gráfico 1.1: Índice de Competitividad Global**



Nota: La posición del país típico es la mediana de los países incluidos en cada grupo.

Fuente: World Economic Forum (2001), tomado de BID (2002).

**Gráfico 1.2: Índice de Competitividad Global**



Fuente: World Economic Forum (2001), tomado de BID (2002).

## 1.7 Los especialistas indican que existen dos factores que aparecen asociados con el mal desempeño de la región en materia de competitividad: los niveles de educativos de

**la fuerza de trabajo y la calidad de las instituciones públicas.**<sup>7</sup> La calidad del ambiente del sector público en la región es identificada de manera consistente como un serio por todos los índices y estudios comparativos sobre el tema. Por ejemplo, los indicadores sobre calidad de instituciones públicas realizados por el Banco Mundial confirman también la mala situación de la región en casi todas las áreas.<sup>8</sup>

- 1.8 **La calidad de las instituciones públicas no solo afecta la competitividad de los países sino que tiene influencia sobre los niveles de inversión extranjera directa (IED).** La corrupción en la administración pública, la inestabilidad política y legal o el exceso de reglamentaciones ahuyentan a potenciales inversores. En otras palabras, a fin de volverse más atractivos para los flujos de IED los países deben mejorar la calidad del entorno del sector público, garantizando el imperio de la ley, cumpliendo los compromisos asumidos por el gobierno y aumentando la competencia de la administración pública.
- 1.9 **Una mejoría de las instituciones públicas tendría un impacto doblemente positivo. Por un lado reduciría los costos de transacción, mejorando así el entorno de negocios. Pero también generaría reglas de juego estables, un aspecto vital para la actividad empresarial** y para el emprendimiento de nuevos proyectos de inversión. La falta de predictibilidad en las regulaciones y en las políticas del gobierno desalienta a los inversores extranjeros. Un estudio del BID demostró que los indicadores de calidad institucional tienen efectos positivos sobre el flujo de IED y son estadísticamente significativos.<sup>9</sup>

**C. El Desarrollo de Instituciones para el Funcionamiento del Mercado y la Sostenibilidad de las Reformas**

- 1.10 **Por otra parte, las reformas institucionales son de vital importancia para la sostenibilidad de las reformas estructurales de los años noventa. La ausencia de políticas de atención a los usuarios, la debilidad de los entes reguladores de los servicios públicos y el escaso control estatal al cumplimiento efectivo de las obligaciones de las prestatarias, entre otras cosas, generaron deficiencias en la prestación de los servicios privatizados y alimentaron la sensación en la población de que las privatizaciones fueron tan sólo un buen negocio para un selecto grupo de empresas.** Este tipo de descontento afecta la viabilidad de las privatizaciones en el mediano y largo plazo ya que genera animadversión contra los reguladores y las empresas prestatarias. Estas presiones en algunos casos adquieren una relevancia tal que

---

<sup>7</sup> BID (2002) IPES de Competitividad

<sup>8</sup> Estos indicadores captan las siguientes cuatro dimensiones de la calidad de gobierno: el “imperio de la ley”, el “control de la corrupción”, la “efectividad de la administración pública” y la “calidad del marco regulatorio”. Para más información, ver: Kaufman et al (1999), “Aggregating Governance Indicators”. The World Bank, Washington DC.

<sup>9</sup> BID (2001). “IPES 2001: Competitividad: El Motor del Crecimiento”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Estos resultados fueron validados por el BID utilizando también otras fuentes de datos y la conclusión es que las instituciones tienen un impacto sobre la IED. Las fuentes de datos alternativos fueron el International Country Risk Guide, el índice de derechos accionarios elaborado por La Porta, López de Silanes y Shleifer, y los datos de la encuesta World Business Environmental Survey.



pasan a formar parte del debate político, llegando en algunos casos a discutirse la re-estatización de los servicios privatizados.

- 1.11 **Los problemas descriptos se repiten con diversos matices en gran parte de los países de la región, poniendo en peligro la legitimidad de las reformas.** La percepción negativa respecto del impacto las privatizaciones ha ido creciendo de manera sostenida en el último lustro. El promedio regional de ciudadanos que considera que ellas no han beneficiadas para su país ha pasado de 48% en 1998 a 63% en 2001.<sup>10</sup> Esto indica que las fallas en los marcos regulatorios, las deficiencias en la labor de los entes sectoriales y la falta de atención a los derechos de los usuarios han tenido un impacto negativo en los procesos de privatizaciones en un gran número de países de la región.

**D. Temas Claves en el Funcionamiento del Mercado: Promoción de la Competencia, Protección del Consumidor y Protección de la Propiedad Intelectual**

- 1.12 **La protección al consumidor, promoción de la competencia y propiedad intelectual, son ejemplos concretos de reformas institucionales (o “de segunda generación”) que se enfocan en instituciones fundamentales para el correcto funcionamiento de los mercados.** Sin embargo, si bien ellas han sido objetos de programas de donantes y agencias multilaterales en algunos de países de la región, tanto su implementación como el análisis de su impacto están en una etapa de conocimiento incipiente. Como se explicará más adelante, aún resta mucho por hacer en estos campos en América Latina y el Caribe.

**Tabla 1.2: Promoción de la Competencia, Protección del Consumidor y Propiedad Intelectual**

AREA	BENEFICIOS			DESAFIOS
	Sector Privado	Sociedad	Estado	
<b>Competencia en Adquisiciones Públicas</b>	-Transparencia -Más oportunidades negocios con Estado -Más información	-Menor corrupción -Eficiencia gasto	-Transparencia -Menor corrupción -Reducción de costos -Eficiencia gasto	-Lobby corporativo de proveedores actuales. -Reforma institucional
<b>Defensa de la Competencia</b>	-Reglas claras -Transparencia del mercado -Eliminación de barreras	-Protección de derechos consumidor -Mejores precios	-Mayor capacidad regulatoria -Transparencia del mercado	-Resistencia de empresas en algunos temas. -Reforma institucional
<b>Propiedad Intelectual</b>	-Protección derechos de propiedad intelectual -Incentivos inversiones -Investigación y Desarrollo -Innovación	-Variedad de productos -Mayor protección	-Mayor inversión -Incremento de patentes y otros registros	-Sensibilidad política del tema. -Tratamiento aislado del tema.
<b>Protección Derechos del Consumidor</b>	-Mayor competitividad -Competencia leal -Transparencia	-Mejores precios -Mejor calidad -Protección derechos	-Acceso a la justicia -Estado de Derecho	-Resistencia de empresas. -Reforma institucional.

<sup>10</sup> Fuente: Latinobarómetro, 2001.

## 1. Protección al Consumidor

- 1.13 **Las reformas económicas de los años noventa transformaron las reglas de juego y la estructura de los mercados, provocando cambios significativos en las relaciones de consumo.** El hecho con más impacto fue sin duda el proceso de transferencia de los servicios públicos de manos estatales a manos privadas. Las privatizaciones, especialmente en materia de telecomunicaciones y electricidad, marcaron el nacimiento del movimiento de protección al consumidor en la región.
- 1.14 **Las privatizaciones de servicios públicos han dejado al consumidor en muchos casos desprotegido frente a los nuevos titulares de las antiguas empresas estatales.** Si bien en muchos países el nuevo marco regulatorio incluyó la creación de entes o agencias reguladoras, estas no han sido muy efectivas en materia de protección al usuario de servicios públicos. Dicho usuario, un verdadero consumidor de servicios públicos, se ha visto en algunas situaciones desatendido e ignorado por el nuevo esquema institucional, sin muchas alternativas de acción frente a la violación de sus derechos. Han habido casos donde las empresas privatizadas no cumplieron con algunos de los compromisos asumidos frente al Estado, como por ejemplo invertir una determinada suma o porcentaje de sus ganancias en modernización de la infraestructura, mejorar los servicios de atención al cliente, aumentar la velocidad de instalación de los servicios, y/o ampliar la cobertura a determinadas zonas.<sup>11</sup>
- 1.15 **Las reformas económicas de los 1990s promovieron un clima propicio para el incremento en el consumo y en la utilización de bienes de uso durable, lo cual abrió la puerta a nuevos negocios y modalidades empresariales.** Algunas de ellas son actividades relativamente sofisticadas con metodologías específicas de comercialización detrás de ellas, como los tiempos compartidos, la masificación del acceso a tarjetas de crédito y los cementerios privados. Otras son más sencillas y florecieron debido a la mera estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y la liberalización financiera, que promovieron un abaratamiento de los bienes de consumo durable, facilitaron su acceso mediante el auge de oferta de créditos para consumo y la irrupción de nuevas modalidades de servicios derivados del cambio tecnológico, tales como telefonía celular televisión para abonados y conexión a Internet, entre otros.
- 1.16 **Estas nuevas modalidades de consumo y métodos de negocios requirieron de instrumentos jurídicos nuevos.** Así, para operaciones con bienes durables como las ventas de electrodomésticos se comenzaron a utilizar lo que se conoce como contratos de adhesión. En aras de una mayor eficiencia, las empresas recurrieron activamente a contratos en formularios “cliché” a los cuales el consumidor no podía introducirles

---

<sup>11</sup> Auditoria General de la Nación (2003): “Correo y Mercado Postal: Principales Auditorías Sobre Órganos de Control y Empresas Adjudicatarias De Procesos De Privatización. Síntesis y Conclusiones 1993-2003”. Gerencia de Control de Entes Reguladores y Privatizaciones, Buenos Aires, Argentina; “Transporte Terrestre: Muestra De Las Principales Auditorías Sobre Órganos de Control y Empresas Adjudicatarias de Procesos de Privatización. Síntesis y Conclusiones. 1993-2003”; “Concesiones Viales y DNV: Muestra De Las Principales Auditorías Sobre Órganos De Control y Empresas Adjudicatarias Del Proceso De Privatización. Síntesis y Conclusiones 1993-2003”.

cambios, no teniendo con frecuencia alternativas institucionales de reclamo ante prácticas abusivas. Las empresas de “tiempo compartido” son negocios que responden a una lógica jurídica similar, que utilizan contratos de adhesión, y a los que se les suman las técnicas engañosas de comercialización de dichos productos. Estos dos ejemplos, entre muchos otros disponibles, son situaciones que dieron origen a miles de reclamos y contribuyeron a delinear nuevas leyes de protección al consumidor<sup>12</sup>.

- 1.17 **Si bien los países de la región introdujeron un marco legal para la protección de los derechos del consumidor, en muchos casos la letra de la ley no se aplica.** Esto tiene por un lado la debilidad del Estado y sus instituciones que se supone deben velar por el desarrollo de regulaciones específicas y el cumplimiento de la ley. Cabe destacar que en muchos de los países las prescripciones de la ley no son cumplidas, no se tutelan adecuadamente los derechos de los consumidores, no se realizan tareas de fiscalización y menos aún se aplican sanciones. Por otro lado, los ciudadanos desconocen sus derechos, ignoran las herramientas y mecanismos contemplados en las leyes para defender sus intereses y reclamar en caso de verse perjudicados. Al mismo tiempo, las organizaciones de la sociedad civil en muchos casos aun están en una fase inicial de desarrollo y carecen de los fondos y la experiencia necesaria para desempeñar el rol conferido a ellas por la ley.
- 1.18 **La protección del consumidor es un tema de especial atención por las asimetrías de información.** Cuando un empresario y un consumidor realizan una transacción el Estado vela por los intereses de ambos garantizando que los contratos se cumplan y resolviendo los conflictos que eventualmente surjan entre las partes. El empresario tiene una ventaja doble sobre el consumidor: sabe más acerca del producto y de las condiciones contractuales en que se realiza la transacción. La protección al consumidor por parte del Estado tiende precisamente a salvar la brecha de información que existe en detrimento del usuario.
- 1.19 **Por otra parte, la protección del consumidor es un tema que afecta la eficiencia económica y la competitividad del sector privado.** El trabajo con los consumidores para la protección de sus derechos implica grandes esfuerzos en materia educativa a fin de que el consumidor conozca sus derechos –y obligaciones– y los ejerza en sus relaciones de consumo. El objetivo final es tener consumidores más educados, que exijan más al productor, comerciante o empresario, ya que un consumidor bien educado sabe comprar mejor. Es decir, que no sólo conoce sus derechos y sabe como utilizarlos sino que además sabe comprar bien, busca la mejor relación precio-calidad. Esto último fuerza al sector privado a producir la mejor calidad posible y al menor precio posible, lo cuál lo hace más competitivo.

---

<sup>12</sup> Cabe aclarar que los contratos de adhesión per se no son perjudiciales a los intereses del consumidor. Sin embargo, un mal uso de ellos puede lesionar los derechos de los consumidores, especialmente frente la ausencia de mecanismos tuitivos, la escasa normativa legal y la falta de educación de la ciudadanía. En los países desarrollados se ha regulado que tipo de información deben contener dichos contratos, que tipo de cláusulas se consideran abusivas y se ha determinado claramente las herramientas disponibles para la defensa de los consumidores afectados.

- 1.20 **El objetivo principal de un sistema de protección a los consumidores es asegurar la calidad y la transparencia de la información que reciben de parte de los empresarios.** Se busca que la asimetría de información entre empresarios y consumidores no afecte a las decisiones de estos últimos. En otras palabras, se persigue que la diferencia de acceso a la información en favor del empresario no perjudique al consumidor, en cuyo caso su derecho se vería tutelado por las herramientas tuitivas previstas por la ley.

**Tabla 1.3: Países con Leyes de Protección al Consumidor**

País	¿Tiene Ley?	Características / Desafíos
Argentina	Sí	Desarrollo satisfactorio; déficit en provincias
Brasil	Sí	Excelente desarrollo; resta consolidación en Estados
Bolivia	No	Ausencia de sistema de protección
Chile	Sí	s/d
Colombia	Sí	s/d
Costa Rica	Sí	s/d
Ecuador	Sí	Baja efectividad del sistema; debilidad institucional
El Salvador	Sí	Baja efectividad del sistema; alta debilidad institucional
Guatemala	Sí	Sistema poco desarrollado; alta debilidad institucional
Haití	No	Ausencia de sistema de protección
Honduras	No	Ausencia de sistema de protección
México	Sí	Sistema en funcionamiento; déficit en estados
Nicaragua	Sí	Desarrollo incipiente; debilidad institucional
Panamá	Sí	Desarrollo satisfactorio; falta consolidación
Paraguay	Sí	Sistema incipiente/debilidad institucional; ausencia de asociaciones de consumidores.
Perú	Sí	Desarrollo satisfactorio; resta consolidación en provincias
Uruguay	Sí	Desarrollo institucional incipiente
Venezuela	Sí	Baja efectividad del sistema; debilidad institucional

*Fuente: Consumers International (2003), artículos diversos, visitas in situ y entrevistas a expertos.*

- 1.21 **La protección de los derechos del consumidor se realiza por medio de las instituciones legales que componen lo que se denomina “sistema de protección”.** Los tres elementos básicos de un sistema son: (i) la legislación que reconozca los derechos del consumidor y establezca los procedimientos para su efectiva protección; (ii) el órgano de aplicación encargado de hacer cumplir la ley, aplicar sanciones, fiscalizar y educar a los consumidores; y (iii) las asociaciones de consumidores, que tiene como objetivo la defensa de los consumidores y la educación del público en general. En la práctica estos tres elementos pueden aparecer combinados de distintas formas; no hay un modelo único y universalmente aceptado. Si bien existe una ley modelo de protección al consumidor, la legislación en los países es muy heterogénea. El alcance de las leyes, el grado de protección de los derechos y las facultades de los órganos de aplicación varían considerablemente de país en país.
- 1.22 **En cuanto a las asociaciones de consumidores, las mismas se ven limitadas por la norma que las define y reconoce su personería.** En algunos países deben cumplirse requisitos muy estrictos para obtener el reconocimiento de la ley. Si bien dichos requisitos tienden a garantizar la imparcialidad de las asociaciones frente al sector privado y los partidos políticos, también limitan considerablemente el acceso a fuentes de financiamiento. En la mayoría de los casos las referidas asociaciones sólo pueden

recibir contribuciones de individuos, excluyendo por ejemplo a fondos provenientes del sector privado, el Estado y partidos políticos. Los aspectos claves son las facultades en materia de representación de consumidores, tanto en casos individuales como en cuestiones de intereses difusos, y las reglas atinentes a las fuentes de financiamiento. En la mayoría de los países las asociaciones de consumidores gozan del beneficio de litigar sin gastos, lo cuál significa que no tienen la obligación de pagar las costas y tasas propias de toda acción judicial.

- 1.23 **El sector de comercio minorista ha sufrido grandes cambios en la última década, lo cual ha traído profundos cambios que acompañaron las modalidades de consumo y las posiciones de control del mercado en la región, con implicaciones en materia de competencia y protección al consumidor para las PYMES del sector minorista y hacia empresas PYMES proveedoras de estas cadenas.** Se ha pasado de una industria fragmentada con muchos comercios familiares de pequeña escala hacia una industria global con una cantidad reducida de actores. Estos últimos han aumentado su poder notoriamente, lo cuál ha tensado las relaciones con los proveedores.<sup>13</sup> Los 10 mayores minoristas de Estados Unidos poseen el 55% del mercado y esto es aun más concentrado en Europa (los 5 mayores minoristas tienen el 80% del mercado en Francia y el 60% en Alemania y Reino Unido).
- 1.24 **En la región la situación es similar ya que las cinco cadenas más importantes en sus respectivos países controlan en promedio el 65% del mercado.**<sup>14</sup> Pero en este caso debe destacarse que las grandes cadenas de supermercados extranjeras han tenido un rol clave. La apertura de los países de la región en los 1990s incrementó notoriamente el flujo de inversión externa directa y marcó el “desembarque”, y en algunos casos una expansión considerable- de cadenas internacionales como Carrefour y Walmart mediante la apertura de nuevas sucursales o bien mediante la fusión o compra de cadenas nacionales.
- 1.25 **América Latina y el Caribe han liderado la transformación en materia de supermercados en los países en desarrollo.** Hasta los 1980s, sólo había en la región un número reducido de supermercados, financiados principalmente por capitales domésticos y con base en las grandes ciudades y barrios pudientes –captaban entre un 10 y 20% de las ventas minoristas. Sin embargo, la situación en el año 2000 es completamente distinta. Hoy atienden entre 50 y 60% de las ventas nacionales minoristas, lo cual se aproxima a los niveles de Estados Unidos y Francia (70-80%). Es decir que en sólo diez años se ha logrado un cambio que en los EEUU insumió cinco décadas. Las ventas de alimentos en supermercados en América Latina oscilan entre el 45 y 75%, con Brasil a la cabeza, seguido de Argentina, Chile, Costa Rica, México y

---

<sup>13</sup> Por ejemplo en el caso de Uruguay y Argentina el impacto de la entrada de las grandes cadenas en los 1990s ha llevado a iniciativas de control urbanístico de apertura de sucursales y han sensibilizado el apoyo de parte del FOMIN a organizaciones de pequeños minoristas para generar poder de compra conjunto y especializar a sus negocios en el segmento de especialización y comodidad del consumidor.

<sup>14</sup> Reardon, Thomas, C. Peter Timmer, Christopher B. Barrett y Julio Berdegue. “The Rise of Supermarkets in Africa, Asia, and Latin America.” A publicar en *American Journal of Agricultural Economics* (Diciembre 2003).

Colombia. Estos países representan el 85% del ingreso y el 75% de la población de la región.<sup>15</sup>

- 1.26 **Esta situación ha llevado, entre otras cosas, a cambios en el entorno regulatorio para la actividad de los supermercados.** En algunos países se han establecido normas para el funcionamiento de las grandes superficies (grandes cadenas de supermercados) y/o se ha aumentado la fiscalización del cumplimiento de normas laborales, a fin de encontrar un equilibrio frente al creciente poder de mercado de las grandes bocas de expendio. Asimismo se ha intentado buscar mecanismos para atender las necesidades de las pequeñas bocas de expendio y mejorar su competitividad por medio de, por ejemplo, ventas y/o compras conjuntas.
- 1.27 **La nueva dinámica del mercado alimentario en la región también ha tenido su impacto sobre los consumidores.** Las asociaciones de consumidores han crecido significativamente, al tiempo que han logrado preservar su rol activo en las economías desarrolladas. El centro de atención de las asociaciones de consumidores ya no se concentra exclusivamente en la búsqueda del precio justo sino que se han incorporado nuevos temas, como la calidad y seguridad de los productos, la disponibilidad de variedad, la predecibilidad de las ofertas y la producción sostenible. Las asociaciones de la región han articulado programas de capacitación y difusión con el apoyo de organismos internacionales, agencias de cooperación bilateral y otras organizaciones. La principal ONG a nivel mundial en materia de protección al consumidor, Consumers International, tiene programas de apoyo a las asociaciones locales en casi todos los países de la región y cuenta además con una oficina regional en Santiago.<sup>16</sup>
- 1.28 **En síntesis, la entrada al mercado de las grandes cadenas de supermercados y la consiguiente concentración de las grandes bocas de expendio, no sólo generó cambios en la competencia con el comercio minorista tradicional<sup>17</sup>, sino también frente a los proveedores industriales de alimentos y mercaderías.** De manera que los cambios en el comercio minorista afectaron a PYMEs del sector, PYMEs proveedoras, así como a los propios consumidores, generándose prácticas que en algunos casos afectaban los estándares deseables para un mercado transparente. En dicho contexto surge con mayor claridad la necesidad e importancia de contar con mecanismos para la protección de los consumidores y la defensa de la competencia.

## **2. Promoción de la Competencia**

- 1.29 **La supresión de barreras de entrada y el desmantelamiento de privilegios a industrias monopólicas comenzaron a delinear el perfil de economías más abiertas.**

---

<sup>15</sup> Reardon, T. y Berdegue, J.A., The rapid rise of supermarkets in Latin America, Development Policy Review, vol 20, n.4, September, 2002.

<sup>16</sup> Para mayor información, ver <http://www.consumersinternational.org>

<sup>17</sup> Se encontraron situaciones en la región donde importantes proveedores industriales de alimentos locales decidieron no venderle a algunas cadenas internacionales de supermercados con posición dominante en el mercado minorista, puesto que utilizaban prácticas de pago dilatados (6 meses) y mercadería gratis para promoción. Alternativamente algunos de los industriales realizaron una alianza con asociaciones de pequeños minoristas para vender sus productos a gran escala en programas de compras conjuntas.

Las políticas de apertura que caracterizaron a la década de los 1990s generaron un cambio en la fisonomía del sector privado. La reducción de las barreras comerciales, las privatizaciones y el creciente flujo de inversión extranjera marcaron la entrada de nuevos actores en el sector privado. Al mismo tiempo, el repliegue gradual de la intervención del Estado en la actividad económica, la eliminación de subsidios y el cese del proteccionismo a ciertas industrias generaron mejores condiciones para la competencia.

- 1.30 **La racionalidad del desarrollo de instituciones que promuevan mayor competencia se fundamenta en que, a menos que la perversidad de los mecanismos e incentivos anticompetitivos sea claramente entendida, los beneficios de la liberalización se diluirán.** Si bien los gobiernos de la región aceptaron que sería el mercado quien asegurase el bienestar social y estaban decididos a apoyar dicho rol absteniéndose de regresar a prácticas intervencionistas, gradualmente se dieron cuenta que era necesario implementar una política de competencia sólida que garantizase la viabilidad de las reformas y la transparencia de los mercados.<sup>18</sup>
- 1.31 **Las nuevas instituciones formaban parte de una nueva generación de reformas y tendrían a su cargo la formulación de políticas de competencia con dos propósitos: garantizar la transparencia de los mercados sancionando a aquellas empresas que incurrieran en prácticas monopólicas y llenar los vacíos regulatorios dejados por los procesos de desregulación.** Según algunos autores, las políticas de competencia contribuyen al bienestar social ya que, mejoran el acceso al mercado a nuevos competidores, protegen el proceso de competencia frente a prácticas comerciales restrictivas, y más importante, promueven eficiencia económica y el bienestar del consumidor.<sup>19</sup>
- 1.32 **La creación de sistemas para la protección de la competencia conllevó tareas de índole legal e institucional.** Fue necesario diseñar el marco legal para el funcionamiento de las nuevas agencias de competencia mediante la sanción de una norma que regulase la materia, incluyendo cuestiones tales como la definición de las conductas ilícitas, los procesos administrativos, las actividades de fiscalización y el rol de las agencias. Dicha tarea también incluyó además el desafío de adoptar un modelo institucional para las nuevas agencias. La elección de un modelo determina, entre otras, la inserción de la agencia dentro del tramado institucional del Estado, su grado de autonomía, la composición de los cuerpos fiscalizadores y decisorios, y el número de integrantes de dichos cuerpos (unipersonales, colegiados, etc.).

---

<sup>18</sup> Rodríguez A y K. Hoffman. “Why is INDECOPI focused on Competition Advocacy? A Framework for Interpretation”. Publicado en *Peru’s Experience in Market Regulatory Reform. Lessons From the First Five Years of INDECOPI: 1993-1998*. Beatriz Boza, editora. INDECOPI, Lima, 1998.

<sup>19</sup> Jatar, Ana y Luis Tineo. *Competition Policy in the Andean Countries: The Ups and Downs of a Policy in Search of its Place*. Trabajo presentado en la conferencia “US – Andean Trade and Investment Relations: Policy Issues and Choices”, organizada por CAF, OEA y el Diálogo Interamericano. Septiembre 3-4, 1997, Washington DC.

- 1.33 **Los esfuerzos por promover la competencia de los mercados también se dieron en el marco del proceso de privatizaciones de servicios públicos.**<sup>20</sup> El traspaso a manos privadas de los servicios de electricidad, gas, agua y teléfonos, entre otros, demandaron la formulación de un marco regulatorio que incluyera mecanismos para monitorear y garantizar la competencia en la provisión de los referidos servicios. Se buscaba así evitar uno de los temores característicos del proceso de privatizaciones: que los monopolios públicos se convirtieran en monopolios privados.
- 1.34 **El diseño de los mecanismos de regulación para los servicios privatizados presenta diversos desafíos, tales como la especialización sectorial o la adopción de un carácter más genérico, lo cual ha variado sobre todo en función del tamaño de los países.** Por un lado es necesario definir las industrias que estarán bajo la órbita del organismo regulador. En algunos casos se ha optado por asignarle la función regulatoria a cada ente regulador sectorial. En dicho caso cada uno de los entes es responsable por la competencia en su industria específica. Esto ocurrió en México y Canadá. En otros casos, en cambio, se ha creado una sola agencia responsable que debe cubrir todos los servicios públicos, tal es el caso de Panamá y Jamaica.<sup>21</sup>
- 1.35 **Asimismo es necesario definir la forma en que los derechos de los consumidores serán protegidos.** En la mayoría de los casos se ha optado por darle a los entes reguladores la facultad de proteger los intereses de los usuarios y de resolver los conflictos que surjan con motivo de la relación de consumo. Para ello es necesario garantizar la imparcialidad del ente y su independencia con respecto a la empresa prestataria de servicios.
- 1.36 **La función de las agencias reguladoras, tanto en materia de servicios públicos como en las restantes actividades del sector privado, consiste en asegurar la competencia controlando la conducta de las firmas y la estructura del mercado.** Con respecto a la conducta de las firmas, la política de competencia debe evitar que las firmas incurran en conductas monopólicas. Dichas conductas pueden manifestarse por ejemplo a través de acuerdos para repartirse el mercado geográficamente o por segmento, en cuyo caso se los denomina acuerdos horizontales. Otro caso es el de acuerdos celebrados por empresas que están en distintos niveles del proceso productivo, conocidos como acuerdos verticales. También existe el caso de empresas que incurren en prácticas monopólicas abusando de su posición dominante a fin de mantener o mejorar su posición en el mercado.
- 1.37 **En materia de estructura del mercado, las agencias de competencia intentan evitar la concentración del mismo previniendo el abuso de posición dominante por**

---

<sup>20</sup> El tema de las reformas y procesos de apertura a la participación privada en servicios públicos de infraestructura es abordado en profundidad en un Informe de Evaluación paralelo a este (GN-78-9) y por ese motivo no se profundiza en esta materia en este informe.

<sup>21</sup> Aubert Cecile y Jean-Jacques Laffont. *Designing Infrastructure Regulation in Developing Countries*. Publicado en Beato, Paulina y Jean-Jacques Laffont (Editores). *Competition Policy in Regulated Industries. Approaches for Emerging Economies*. Banco Interamericano de Desarrollo y Johns Hopkins University Press, Washington DC (2002).



**reducción del número de firmas.** Su accionar se relaciona principalmente con las fusiones, adquisiciones y *joint ventures*. En algunos países dichos acuerdos deben ser notificados previamente a la autoridad de competencia debido a que pueden afectar irreversiblemente la estructura de la industria. Mientras que Argentina, Brasil y México requieren notificación previa, ella no es necesaria en Chile, Perú y Venezuela.<sup>22</sup> Las medidas de las agencias en relación con esta área requieren de un análisis profundo ya que si bien las fusiones y adquisiciones pueden restringir la competencia al mismo tiempo pueden estar motivadas en la búsqueda de una mayor eficiencia interna.

- 1.38 **Las nuevas agencias de competencia en la región han tenido que enfrentar múltiples desafíos dado el carácter innovador de este tema.** Uno de los más importantes radica en la falta de una cultura de competencia tanto a nivel de la función de contralor del Estado como con relación a la recepción de estos temas en el sector privado. Este déficit hizo necesaria la capacitación del personal de las agencias y de otras instancias regulatorias de la administración pública. En algunos casos se procedió a estudiar las experiencias de otros países, especialmente de países desarrollados y a compartir lecciones y mejores prácticas entre países de la región. Sin embargo la tarea de desarrollo institucional es compleja e insume tiempo, por lo cuál los efectos del accionar de la nueva agencia recién se verán luego de transcurrido el período de aprendizaje. Una de las lecciones aprendidas de estas reformas es que transcurre un lapso considerable desde el momento en que las nuevas leyes de competencia son aprobadas y el momento en que ellas son aplicadas diligentemente.<sup>23</sup>
- 1.39 **La mayoría de las legislaciones de los países de la región fueron sancionadas en los 1990s y con frecuencia se tendió a replicar modelos tomados de países desarrollados, conllevando los potenciales efectos adversos del “transplante legal”.** Sin embargo la mera réplica de la legislación no alcanzó para lograr los efectos deseados por la reforma. Ello se debió a que la realidad de los países en desarrollo no es la misma que la de los países cuyas leyes se desean imitar.<sup>24</sup> En otras palabras, la réplica del marco legal de otro país ignora por completo las características políticas, económicas y culturales del país receptor, lo cuál pone en riesgo la eficacia de la política antitrust.<sup>25</sup> Más aún, en algunos casos dichos países cuentan con sistemas legales de tradición distinta; ese es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos y el Reino Unido donde se rigen por el sistema del *Common Law*.

---

<sup>22</sup> Fuente, Carmen. Competition Policy in Latin American Infrastructure: Lessons from Six Countries. En Beato y Laffont (2002).

<sup>23</sup> Scherer, F. M. “Competition Policies for an Integrated World Economy”. En Naim y Tulchin, editores, *Competition Policy, Deregulation, and Modernization in Latin America*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1999.

<sup>24</sup> Para un análisis detallado de este fenómeno, ver: Weber Waller, Spence, “Neo-Realism and the International Harmonization of Law: Lessons from Antitrust”. *University of Kansas Law Review*, 42 1994:557.

<sup>25</sup> Para un caso concreto de este problema, ver: Schuck, Peter and Robert Litan, “Regulatory Reform in the Third World: The Case of Peru”. *Yale Journal of Regulation*, 51 (1996).

**Tabla 1.4: América Latina y el Caribe: Países con Leyes de Competencia**

País	¿Tiene Ley?	Debilidades
Argentina	Sí (1999)	Alta rotación autoridades
Brasil	Sí (1995)	Fortalecimiento institucional; coordinación entre agencias involucradas
Bolivia	No	s/d
Chile	Sí (1980)	s/d
Colombia	Sí (1959)	Alta rotación autoridades
Costa Rica	Sí (1994)	Falta de iniciativas recientes; escaso desarrollo institucional
Ecuador	No	s/d
El Salvador	No	s/d
Guatemala	No	s/d
Haití	No	s/d
Honduras	No	s/d
México	Sí (1992)	s/d
Nicaragua	No	s/d
Panamá	Sí (1996)	Interfaz CLICAC - Poder Judicial
Paraguay	No	s/d
Perú	Sí (1991)	Alta vulnerabilidad a factores políticos
Rep. Dominicana	No	s/d
Trinidad y Tobago	No	s/d
Uruguay	Sí (2000)	Falta de iniciativas recientes; escaso desarrollo institucional
Venezuela	Sí (1991)	Alta vulnerabilidad a factores políticos; desarrollo precario principios normativos

Fuente: De León (2001) y diversos artículos.

- 1.40 **A medida que las nuevas agencias fueron ganando experiencia su capacidad de contralor aumentó, lo cual se vio reflejado en la cantidad de casos y resoluciones emitidas. Esta evolución también se vio influenciada por una creciente importancia al rol de regulación generadas por los procesos de privatizaciones y los cambios ya descriptos en el sector privado como producto de la apertura comercial.** El rol clásico ha consistido fundamentalmente en detectar violaciones a la ley y aplicar las sanciones previstas (*enforcement*). Sin embargo, algunos autores sugieren que debería haber un cambio hacia un rol proactivo en materia de promoción de la competencia por medio de la regulación y que las agencias deben perseguir una estrategia balanceada de promoción y contralor. Otros autores agregan que en los países que no tienen una cultura social de “antitrust”, el rol de abogacía de la competencia es instrumental en la creación y consolidación de una cultura de competencia.<sup>26</sup>

### **3. Promoción de la Competencia en Adquisiciones Públicas**

- 1.41 **En la última década la temática de las adquisiciones públicas ha recibido creciente atención.** Ello puede explicarse, por un lado, por los esfuerzos por modernizar el Estado que con intensidad variable han sido impulsados en la mayoría de los países la región. La necesidad de contar con administraciones públicas más eficientes y que hagan mejor uso de los recursos públicos despertó interés por la modernización de los sistemas de compras y contrataciones públicas. Por otro lado, el fenómeno de la corrupción ha pasado al centro de la discusión en la región, al igual que en casi todos los países en vías de desarrollo. En forma gradual las organizaciones multilaterales y agencias de

<sup>26</sup> Fuente (2002).

cooperación bilateral han comenzado a discutir los efectos nocivos de la corrupción pública, han financiado proyectos de investigación y han alentado a los países a combatir dicho flagelo mediante el diseño e implementación de políticas específicas.

- 1.42 **La percepción de corrupción es un freno importante para atraer inversión y genera efectos negativos sobre la percepción del sector privado en su relacionamiento con el sector público.** El ranking de percepción de corrupción de Transparencia Internacional presenta a la mayoría de los países de la región entre los peor ubicados a nivel mundial. Esto es coincidente con datos de la encuesta a nivel de la región Latinobarómetro que indica que un 96% de la población de la región cree que se trata de un problema serio, estimando de los encuestados 90% que la corrupción ha aumentado, y que la mayoría de los funcionarios públicos se encuentran envueltos en corrupción.
- 1.43 **Los sistemas de adquisiciones públicas son usualmente una de las áreas donde se percibe el mayor grado de corrupción.** Los sistemas mas afectados por este problema se caracterizan por: limitada competencia, poca transparencia, escasas posibilidades de debido proceso a apelaciones y dificultades en el respeto de las reglas de juego. Dichas falencias generan oportunidades para conductas ilícitas. Al mismo tiempo, la opacidad produce situaciones que si bien no son necesariamente ilícitas dan lugar a situaciones irregulares como por ejemplo la compra de insumos siempre al mismo proveedor, aunque no sea quien cotiza más barato. Ello también repercute negativamente elevando el precio de los productos comprados. En otras palabras, la falta de competencia afecta la eficiencia económica del proceso de compras ya que el Estado tiende a pagar más y no siempre se mantiene la relación precio-calidad.
- 1.44 **Las adquisiciones públicas tienen una enorme importancia en los países en desarrollo, representando del 9 al 15% del PIB, según las estimaciones de la OECD.** Esto indica que en el año 2002 las compras públicas en la región representaron entre 175 y 250 mil millones de dólares.<sup>27</sup> Esta cifra demuestra la sensibilidad de esta temática y de la magnitud de los ahorros que se podrían obtener en caso de hacer más eficiente y transparente dichos procesos.
- 1.45 **La posibilidad de generar información es de vital importancia no sólo para el sector público sino también para el sector privado, ya que genera condiciones para una mayor competencia en la provisión de los bienes y servicios.** La disponibilidad de información y la igualdad de condiciones para el acceso a ella genera competencia, y la introducción de competencia hace que los beneficios del sistema repercutan también sobre el sector privado. Al contar con reglas claras e información, las empresas tendrán incentivos para esforzarse por ganar y dicha puja repercute en una mejora competitividad.
- 1.46 **Los sistemas electrónicos tienen además un potencial muy valioso para permitir el acceso al mercado de adquisiciones públicas a las pequeñas y microempresas (PYME).** La disponibilidad en línea de datos sobre las compras del Estado, las

---

<sup>27</sup> Aquí se estima el PBI global para la región para el año 2002. Fuente: World Development Indicators 2002, World Bank.

características de los productos o servicios en cuestión, y los plazos y condiciones para suministrarlos, hacen que las PYMES puedan acceder a mayor información de oportunidades de negocios con el Estado, abriendo el juego a los actores más pequeños y débiles.

- 1.47 **Sin embargo existen diversos obstáculos para que las PYMES puedan aprovechar de las oportunidades generadas por la implementación de sistemas electrónicos.** La carencia en muchos casos de las herramientas necesarias para acceder al sistema, ya sea por carencias en tecnologías de la información o por los requisitos formales para la provisión de los servicios, pueden dejar en desventaja a este tipo de empresas. Complementariamente, es preciso desarrollar programas específicos que tengan en cuenta las necesidades y carencias de las empresas tanto para acceder al sistema como para realizar negocios con el Estado.<sup>28</sup> Estos programas deben contar con una estrategia bien definida y sistemas de monitoreo permanentes ya que no basta con dictar resoluciones que establezcan condiciones para las pequeñas empresas.<sup>29</sup> Esto no significa que se deba brindar un tratamiento preferencial a las pequeñas empresas sino que debe procurarse “nivelar el terreno de juego” para que estas tengan igualdad de oportunidades de acceso.

**Tabla 1.5: Desarrollo de los Sistemas Electrónicos de Compras Gubernamentales en América Latina**

País	Desarrollado	Intermedio	Incipiente o Nulo
Argentina			X
Brasil	X		
Chile	X		
Colombia		X	
Costa Rica		X	
Ecuador		X	
El Salvador			X
Guatemala			X
Haití			X
Honduras			X
México	X		
Nicaragua			X
Panamá			X
Paraguay			X
Perú			X
República Dominicana			X
Trinidad y Tobago			X
Uruguay		X	
Venezuela			X

*Fuente: Recopilación realizada en base a artículos y entrevistas.*

<sup>28</sup> Participar en el proceso de compras públicas puede tener altos costos para una pequeña empresa. Hay costos directos relacionados con disponer el equipo necesario o, en algunos países, pagar las tasas de registro o inscripción. También hay costos indirectos, como aquellos relacionados con las demoras en recibir los pagos por parte del Estado o los múltiples problemas relacionados con el cumplimiento de decisiones judiciales contra el Estado –en caso que se intente la vía judicial para obtener el pago.

<sup>29</sup> Para mayores detalles acerca del caso peruano ver: Herrero, Alvaro (2003) “*El Costo de la Resolución de Conflictos en la Pequeña Empresa. El Caso de Perú*”. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Página 21.

#### 4. Propiedad Intelectual

- 1.48 **La propiedad intelectual es un bien y como tal tiene un valor económico. Quien crea, inventa o diseña tiene la posibilidad de proteger su creación mediante las herramientas jurídicas contempladas por la ley.** Utilizando dichas herramientas se puede obtener el reconocimiento legal de la actividad creadora bajo la forma de un “derecho” de propiedad intelectual, el cual nos permite proteger nuestra creación y evitar que otros la usufructúen sin nuestro consentimiento. La doctrina jurídica ha sido muy prolífica en el desarrollo del Derecho de Propiedad Intelectual, el cual se aboca a todas las regulaciones relacionadas con todas las figuras relevantes: derechos de marcas, patentes y diseños industriales.
- 1.49 **Las consideraciones jurídicas y el estatus de estos derechos en la región resultan relevantes a la luz de la sensibilidad política de este tema debido a las presiones de países desarrollados por lograr que los países en vías de desarrollo modifiquen sus legislaciones a fin de brindar mayor protección a los derechos de propiedad intelectual.** Concretamente, dichas presiones tienen por objetivo atender los reclamos de grandes compañías –farmacéuticas, biotecnología, etc.- que desean obtener royalties por sus creaciones, en las cuales invirtieron grandes sumas de dinero. Así, por ejemplo, Estados Unidos ha condicionado sus políticas comerciales a los niveles de protección de la propiedad intelectual en sus potenciales socios comerciales.<sup>30</sup> Su objetivo es lograr que los países cumplan con los estándares internacionales, sea por medio reformas legales nacionales o de acuerdos o tratados bilaterales, regionales o multilaterales. Uno de los cuerpos legales más importantes es el Acuerdo TRIPS (*Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, including Trade in Counterfeit Goods*), celebrado en el marco de la Ronda de Uruguay del GATT (1986-1994). Este acuerdo sentó las bases para una mayor convergencia hacia estándares de protección más altos y más homogéneos.
- 1.50 **El enfoque en el tema “propiedad intelectual” ha sido mayormente político, derivado de las acciones impulsadas por las negociaciones internacionales y de las acciones de cabildeo de los sectores transnacionales del software y de los farmacéuticos. Sin embargo, este debate ha dejado de lado temas de creciente importancia en lo referente a la capacidad competitiva del sector privado en la región, particularmente en lo referente a la innovación, desarrollo tecnológico y expansión de modelos de negocios regionales vía esquema de franquicias.** La propiedad intelectual es una valiosa herramienta ya que puede contribuir, entre otras cosas, a aumentar el volumen de negocios, obtener mayores niveles de financiamiento, mejorar la competitividad de los productos y acceder a nuevos mercados para las exportaciones. Sin embargo estas opciones no han sido debidamente exploradas por los responsables nacionales de políticas públicas, organismos multilaterales y agencias de cooperación internacional.

---

<sup>30</sup> Los Estados Unidos llevan adelante una política del tipo mediante la Sección 301 de la Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988, la cuál permite aplicar sanciones comerciales a los países que incurren en “prácticas de piratería”.

- 1.51 **En la región, durante los 1990s, los proyectos con financiamiento internacional han estado orientados mayoritariamente a la reforma y modernización de los registros de propiedad intelectual.** Estos son proyectos típicos de fortalecimiento institucional que destinan recursos a infraestructura edilicia, capacitación de personal, implementación de tecnologías de la información y soportes informáticos, y actividades de difusión. El Banco incluyó en los programas sectoriales de inversiones en la primera mitad de los 1990s algunos de estos temas. Asimismo, la USAID ha financiado mas recientemente algunos programas de este tipo con miras a la formación del ALCA. Estos programas han sido importantes ya que los registros de propiedad intelectual son uno de los actores claves del sistema. Ellos llevan la responsabilidad de registrar las patentes, marcas y diseños industriales, analizar las solicitudes de nuevas inscripciones, mantener los archivos correspondientes.
- 1.52 **Sin embargo estos programas no han sido complementados adecuadamente con políticas integrales que presten más atención a los usos de la propiedad intelectual como elemento de impulso del sector privado local.** Tampoco se ha explorado la forma en que los niveles de protección de propiedad intelectual impactan sobre la competitividad de las empresas. Los índices más conocidos de competitividad analizan los estándares de protección de país en país ya que ellos repercuten sobre el volumen de recursos que las empresas destinarán a actividades de investigación y desarrollo.
- 1.53 **Un aspecto básico de la propiedad intelectual es que puede contribuir a la diferenciación de productos.** Este es un tema clave en los desafíos en la comercialización de los productos de las PYMES. Las marcas, patentes y diseños pueden contribuir a posicionar un producto en el mercado ya que permiten la diferenciación de sus características específicas frente a productos competidores y porque permiten ubicarlo en segmentos específicos (por ejemplo, productos orgánicos, regionales o con un valor agregado específico).
- 1.54 **Un adecuado conocimiento de la propiedad intelectual puede contribuir a aumentar el valor comercial de una empresa. Por ejemplo, puede utilizarse para generar ingresos por medio de concesiones de licencias o la comercialización de productos protegidos o mediante la expansión de un modelo de negocios.** Puede dar mayor valor a una empresa frente a potenciales inversores. O pueden utilizarse los activos de propiedad intelectual como garantía secundaria para obtener financiamiento externo. Muchos empresarios, especialmente los pequeños, desconocen el valor de las marcas, diseños y patentes. Una adecuada valoración de dichos bienes puede aumentar el valor de una empresa en casos de ventas, fusiones o adquisiciones.
- 1.55 **La innovación es fundamental para crear propiedad intelectual.**<sup>31</sup> Los dos elementos básicos para comprender el proceso de innovación son (i) las propias empresas como creadoras y administradoras del conocimiento, y (ii) el sistema nacional de innovación, como proveedor del entorno y los recursos necesarios para esta generación de conocimientos. Por sistema nacional de innovación se entiende al

---

<sup>31</sup> La fuente para esta sección fue BID (2002), páginas 243-278.

conjunto de agentes, instituciones y prácticas interrelacionadas que constituye, actúa y participa en los procesos de innovación tecnológica.

- 1.56 **Algunas de las deficiencias de la región en materia de innovación están relacionadas con las mismas empresas.** La innovación tiende a ser informal ya que sólo el 15.7% de las empresas tienen una estructura interna formal de I&D. Otro aspecto de la informalidad es que la mayoría de las empresas no sabe cuanto esta invirtiendo en I&D.<sup>32</sup> Otro de los problemas es la falta de coordinación entre las empresas y los restantes generadores de innovación. Los datos empíricos de la región indican *“una limitada e inadecuada cooperación entre las propias empresas y entre la comunidad empresarial y las universidades y entidades de investigación”*.<sup>33</sup> Esto es un cuello de botella para la generación de nuevos conocimientos y para la determinación de las necesidades de las empresas en materia de innovación.
- 1.57 **La propiedad intelectual es de fundamental importancia para la comercialización de productos de mayor valor agregado, ya que puede contribuir a distinguirlos frente a la competencia y hacerlos fácilmente reconocibles, o crear una clientela fiel.** No todas las empresas pueden diseñar una estrategia de competencia agresiva con sus rivales, mejorar las redes de distribución y la calidad de sus productos. En estos casos puede utilizarse, según las circunstancias, otra herramienta interesante de la propiedad intelectual para expandir los negocios: los “signos distintivos”. Los signos distintivos son por ejemplo las marcas colectivas, las indicaciones geográficas o las marcas de certificación. En algunos casos se combinan las indicaciones geográficas (también conocidas como denominación de origen) con marcas de certificación. En el sur de Argentina, por ejemplo, se produce el llamado “Cordero Patagónico”. Este es un producto característico de la región que debe ser certificado previo a su comercialización. La certificación les permitió a los productores de la región distinguir su cordero del de otras regiones, y así generar un producto con identidad propia que ha ganado mercados a nivel nacional e internacional.
- 1.58 **Pero también se puede ayudar a acceder a nuevos mercados, exportar o abrir sucursales en el exterior vía franquicias.** El uso de esta técnica ha crecido notoriamente en la región desde principios de los 1990s y manteniéndose ese ritmo incluso en los últimos años, y en mercados recesivos. La franquicia es una herramienta que permite la expansión de un negocio mediante la concesión de una licencia de marca junto con la autorización del uso del know-how específico y la asistencia técnica continua. Esta relación se da entre un franquiciante, quien posee el know-how, marca probada o servicio probado, y el franquiciado, quien aporta el capital para la apertura de nuevas sucursales o franquicias.
- 1.59 **El uso de franquicias ha tenido un impacto positivo en la expansión de nuevos negocios y de nuevas modalidades de emprendimientos comerciales.** Luego de una fase inicial caracterizada por el predominio de conocidas marcas internacionales

---

<sup>32</sup> El 60% de las empresas uruguayas y el 71.4% en México no supieron identificar la suma exacta que destinan a I&D.

<sup>33</sup> BID (2002), p. 247.

(ejemplos: McDonalds, Wendy's y Blockbusters), a finales de la década de 1990s se dio un crecimiento de las franquicias nacionales. En Argentina, por ejemplo, el crecimiento de los mercados de las franquicias fue de un 25% anual entre 1995 y 1998. La facturación derivada de franquicias en 2002 fue de aproximadamente US\$1.000 millones de dólares y se espera que en 2003 dicha cifra ascienda a US\$1.900 millones.<sup>34</sup> Este crecimiento se dio sobre la base de la expansión de franquicias de origen local.

- 1.60 **Una de las áreas más destacadas en el crecimiento de franquicias de origen regional es la alimentación.** Un caso emblemático es el de “El Pollo Campero” de Guatemala, con US\$300 millones de ventas y 180 sucursales en Centroamérica, México, y que recientemente se lanzó apuntando al mercado hispano en EEUU. El mismo camino siguen otras cadenas como “Churromanía” de Venezuela. También en Argentina los locales de venta de empanadas han sido muy exitosos y las dos marcas líderes cuentan con un total de 110 locales franquiciados en Capital Federal y provincia de Buenos Aires, con una venta mensual de 5 millones de empanadas. En Brasil la cadena de comida árabe “Habib”<sup>35</sup> también cuenta con una prolífica red de 200 locales generada en 14 años. Cabe destacar que el tamaño de las franquicias de estas empresas suele ser reducido, en su gran mayoría se originan como micro o pequeñas empresas, permitiendo el crecimiento y superando barreras relacionadas con el capital limitado y el acceso a financiamiento.
- 1.61 **Las franquicias de vestimenta regionales también han experimentado un crecimiento notorio.** La empresa de ropa “Lolita”, con base en Uruguay, ya cuenta con aproximadamente 50 locales en el MERCOSUR y Centroamérica y esta proyectando la ampliación al mercado Europeo a partir de su entrada a España. La cadena argentina de ropa infantil Mimo ya cuenta con 12 locales franquiciados en el exterior en países como Chile, Uruguay, Paraguay, Costa Rica, Puerto Rico, Guatemala, El Salvador, Panamá, Colombia, Ecuador, Bolivia, Sudáfrica y hasta en Italia. A ellos deben sumárseles otros locales propios en México, España, Brasil y Estados Unidos.
- 1.62 **Las franquicias no sólo constituyen una de las opciones preferidas por las pequeñas y medianas empresas como estrategia de crecimiento sino que son una alternativa con gran potencial para exportar y penetrar otros mercados con sus productos.** Siguiendo el ejemplo de Argentina, el 70% de las franquicias son de origen local y más del 50% de ellas tienen pensado expandirse hacia otros países en los años venideros, especialmente a los países vecinos.<sup>36</sup> La tendencia en Brasil es igualmente positiva. Un informe de la Asociación Brasileña de Franchising indica que el negocio de las franquicias creció un 12% en 2002. La facturación anual pasó de US\$8.300 millones en

---

<sup>34</sup> Estudio realizado por la Asociación Argentina de Franchising y IAE (Universidad Austral). “Estudio del Mercado de Franquicias en la Argentina”. 2002.

<sup>35</sup> Listada entre las mas destacadas empresas de América Latina del 2001 por la Revista Global Finance.

<sup>36</sup> Asociación Argentina de Franchising y IAE (Universidad Austral), “Estudio del Mercado de Franquicias en la Argentina”. Pag. 7.



2001 a aproximadamente US\$9.300 millones de dólares en 2002. Las franquicias en conjunto generan un total de 350,000 empleos en todo el país.<sup>37</sup>

- 1.63 **En síntesis, las franquicias son herramientas de expansión comercial basadas exclusivamente en la explotación de derechos de propiedad intelectual.** Su éxito y difusión generan oportunidades para explorar el uso de la propiedad intelectual como motor de los negocios, tanto para el crecimiento de pequeñas, medianas y grandes empresas como para la exportación a los mercados regionales e internacionales.

---

<sup>37</sup> “ABF divulga números sobre o Franchising no Brasil”. Associação Brasileira de Franchising, mayo de 2003. Disponible online al 15 de octubre de 2003 en:  
<http://www.abf.com.br/pfModelDetalhes.asp?IDNivel=1&IDConteudo=83&IDArea=1>

## II. OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL FOMIN

- 2.1 Este capítulo tiene como meta analizar como se insertan los proyectos bajo estudio en las políticas y estrategias sectoriales del Banco y su relación con los objetivos estratégicos del FOMIN. Asimismo se estudiarán la intencionalidad estratégica de los proyectos y evolución de las modalidades de intervención desde el inicio del FOMIN a la fecha.

**Tabla 2.1: Listado de Proyectos de la Cartera**

País	Proyecto	Año	Monto	Estado
Argentina	Fortalecimiento Institucional de Comisión de Competencia (CNDC)	2000	\$360.000	Cancelado
Argentina	Fortalecimiento Institucional de Protección al Consumidor	1999	\$250.000	Ejecutado
Brasil	Apoyo Institucional a la Regulación de Competencia	2001	\$500.000	Cancelado
Brasil	Apoyo a la Protección del Consumidor	1999	\$834.000	Ejecutado
Ecuador	Derechos de Propiedad Intelectual	2002	\$245.000	En Ejecución
Nicaragua	Desarrollo de un Sistema Nacional de Adquisiciones Públicas	2001	\$1.050.000	En Ejecución
Perú	Fortalecimiento Institucional de la Economía de Mercado	1998	\$423.600	Ejecutado
Panamá	Fortalecimiento del Sistema Antritrust	1998	\$622.100	Ejecutado
Paraguay	Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor	2001	\$500.000	En Ejecución
Paraguay	Desarrollo de un Sistema de Adquisiciones Públicas	2001	\$1.260.000	En Ejecución
Uruguay	Reducción de los Costos Estatales para la Actividad Privada	2001	\$1.300.000	En Ejecución
Venezuela	Promoción de la Economía de Mercado	1997	\$274.000	Cancelado
		<b>Total</b>	<b>\$7.618.700.00</b>	

### A. Políticas y Estrategias Sectoriales Del Banco

- 2.2 **El grupo de proyectos bajo análisis en esta evaluación no corresponde a un área exclusiva dentro del Banco sino que cae bajo la órbita de diversas estrategias y políticas.** Dado que los proyectos del FOMIN se enmarcan dentro de las políticas y estrategias del Banco, a continuación se analizarán los principales documentos que marcan líneas de acción y recomiendan diversos abordajes para los proyectos de competencia, protección al consumidor y propiedad intelectual.
- 2.3 **La Estrategia de Competitividad del Banco (GN-2243-1) incluye análisis y recomendaciones relacionadas con las áreas de competencia, protección al consumidor y propiedad intelectual.** Dicho documento reconoce la necesidad de promover la adaptación y generación de tecnología y conocimiento, por medio de incentivos que permitan que los individuos, entidades y empresas se beneficien del esfuerzo de innovar. Asimismo destaca la importancia y necesidad de contar con marcos regulatorios adecuados para las actividades productivas y la competencia, y con un ambiente institucional que los haga respetar y observar.
- 2.4 **Por su parte, la Estrategia de Modernización del Estado (GN -2235-1) también trata los desafíos existentes para el Banco en apoyo al funcionamiento de las actividades productivas privadas mediante diversas acciones relativas a la**

**transparencia y eficacia de las entidades de regulación de la actividad económica, los derechos de los consumidores y la competencia en los procesos de adquisiciones públicas.**<sup>38</sup> Reconociendo que la transición hacia una economía de mercado no ha sido acompañada por el desarrollo de capacidades regulatorias efectivas que promuevan competencia, reduzcan la búsqueda de rentas y protejan el bien común, dicho documento propone que los esfuerzos del Banco se concentren, entre otras áreas, en la modernización del marco legal y la incorporación de nuevas tecnologías en las adquisiciones públicas; el fortalecimiento de la independencia y profesionalismo de las agencias regulatorias; el desarrollo de normas para proteger a los consumidores; y la modernización de los mecanismos de regulación económica. Estas actividades tienen por objetivo promover la competencia de los mercados, la transparencia de la gestión pública y la protección de grupos vulnerables.

- 2.5 **Paralelamente, la Estrategia de Ciencia y Tecnología (GN-1913-2) destaca la importancia de los derechos de propiedad intelectual como parte del ambiente favorable para la innovación tecnológica, para una mayor inversión en Investigación y Desarrollo, y para la difusión de nuevas tecnologías.** A fin de generar dicho ambiente, la Estrategia señala que el Banco “*dará apoyo al fortalecimiento de las leyes sobre propiedad intelectual y a su aplicación, incluidas patentes, marcas de fábrica, modelos de utilidad, derechos de autor y secretos comerciales, así como a su función en la divulgación de información importante para las empresas y los hombres de ciencia. El apoyo del Banco a los derechos de propiedad intelectual podría incluir el fortalecimiento institucional, la cooperación internacional, el desarrollo de sistemas de información y la evaluación de la incidencia de la legislación sobre derechos de propiedad intelectual y su aplicación*”. También destaca la importancia de la competencia del mercado señalando que “*en ausencia de fuertes presiones internas y externas para reducir los costos, mejorar la calidad y mantenerse a la par de los nuevos productos... no existen incentivos persuasivos para adoptar nuevas tecnologías y modalidades de organización más eficientes*”.
- 2.6 **La Estrategia de Crecimiento Económico Sustentable (GN-2227) también hace referencia a las áreas bajo estudio.** Señala, por ejemplo, que “*el crecimiento económico sustentable requiere promover y desarrollar mercados transparentes, eficientes e inclusivos. Con este objeto, el Banco apoyará a los países a fortalecer las instituciones de regulación económica y promoción de la competencia para aumentar su efectividad y a simplificar las instancias de registro, control y supervisión de la actividad privada para evitar redundancias que desincentiven las actividades productivas*”. También promueve beneficios para los consumidores mediante la responsabilidad social corporativa, la modernización de los sistemas de compras públicas y la protección de los derechos de propiedad intelectual.
- 2.7 **La Política de Servicios Públicos (OP-708), por su parte, recoge la preocupación por la competencia en los servicios y la protección de los consumidores.** Dicho documento señala que la introducción de competencia en la provisión de servicios, en la

---

<sup>38</sup> GN -2235-1, 23 de julio de 2003.

medida que sea posible, sería la forma más efectiva de promover la eficiencia económica. Para ello destaca la importancia desarrollar marcos regulatorios efectivos. Por otra parte, una adecuada protección de los consumidores de dichos servicios ya ello afectaría la sostenibilidad política de las prestaciones. A tal fin, la Política recomienda priorizar la calidad de los servicios, mejorar los marcos regulatorios, y adoptar los mecanismos necesarios para aumentar la receptividad a los reclamos de los consumidores.

- 2.8 **Por último, la Política de las Tecnologías de la Era de la Informática y el Desarrollo (OP-711) recomienda el uso de nuevas tecnologías para mejorar el alcance y calidad de los servicios públicos.** Dicho documento señala que *“además de ayudar a nuestros prestatarios a resolver los problemas con los sistemas instalados, el Banco intensificará su labor en proyectos precursores que demuestren el potencial para utilizar los sistemas de información como medio para mejorar los servicios públicos”*, destacando entre otras, las siguientes áreas de acción: sistemas de servicios médicos (telemedicina); seguridad social; actividades de extensión para el desarrollo de pequeñas empresas; servicios de los gobiernos locales; buena gestión pública; recaudación de impuestos; y servicios humanos.”
- 2.9 **El Banco promovió algunos de los temas bajo estudio por intermedio de las operaciones de préstamos sectoriales de inversión.** Por ejemplo, en el Programa de Reformas del Sector de Inversiones<sup>39</sup> incluyó una serie de medidas que Uruguay debía tomar como condicionalidades, tales como la modificación de las leyes sobre derechos de autor, patentes y marcas registradas y la reestructuración del registro de propiedad industrial. La inclusión de condicionalidades relacionadas con las leyes y/o registros de propiedad intelectual se repitió en diversos préstamos sectoriales. Asimismo, en relación a los temas de promoción de la competencia, el Banco algunas intervenciones a selectivas en algunos países en el marco de los procesos de reforma, particularmente de servicios públicos, tal como en el caso de Perú y Uruguay.
- 2.10 **En consistencia con lo indicado anteriormente, en cuanto a los productos no-financieros, se realizaron diversas actividades que indican interés creciente del Banco por temas de competencia, particularmente, particularmente en servicios de infraestructura.** Un ejemplo de ello fue el seminario “Second Generation Reform Issues in the Reform of Public Services”, realizado en 1999.<sup>40</sup> Dicho evento trató, entre otros temas, la promoción de competencia en la provisión de servicios públicos y la resolución de disputas y renegociaciones en el período de post-privatizaciones. Asimismo se llevó a cabo una conferencia titulada “Políticas de Competencia en Servicios de Infraestructura” realizada en abril de 2001. Este interés se vio posteriormente reflejado en una publicación titulada “Competition Policy in Regulated Industries. Approaches for Emerging Economies”<sup>41</sup> y en múltiples estudios sectoriales

---

<sup>39</sup> Programa de Reformas del Sector de Inversiones, UR-0057 (PR-1876), octubre de 1992.

<sup>40</sup> Para una descripción de la racionalidad del evento ver BID, CS-3425, 17 de agosto de 1999.

<sup>41</sup> Beato y Laffont (2002).

de la División de Infraestructura y Mercados Financieros del Departamento de Desarrollo Sostenible<sup>42</sup> y del Departamento de Investigación.<sup>43</sup>

- 2.11 **En materia de competencia en las adquisiciones públicas, el Banco ha aumentado su actividad en el transcurso de los últimos años.** Ello se refleja en diversas operaciones que tratan directa o indirectamente los desafíos relacionados con la falta de transparencia y competencia en los procesos de compras y contrataciones de la administración pública. Ejemplo de ello son las operaciones aprobadas para Nicaragua, Honduras, El Salvador y otras bajo análisis en Colombia y Brasil (esta última en el marco de un programa de fortalecimiento de la gestión fiscal del estado de San Pablo).
- 2.12 **La actividad en el campo de la protección al consumidor no ha recibido atención por las diversas divisiones y unidades del Banco.** Excepto por los recursos aportados por el FOMIN, no han habido operaciones que incluyan la defensa del consumidor entre sus objetivos principales. Estas operaciones estarían comprendidas dentro de los lineamientos establecidos por la Estrategia de Modernización del Estado (GN -2235-1) para las unidades de Estado y Sociedad Civil. Tampoco se identificaron publicaciones u otros productos no-financieros sobre el tema.
- 2.13 **Tampoco pudo detectarse un interés por los temas bajo análisis ni una coordinación con el FOMIN en los Documentos de País.** La fase de programación casi no menciona las áreas de competencia, consumidor y propiedad intelectual. Una de las excepciones es, por ejemplo, el Documento de País de Argentina (Mayo 2001) donde como parte de los esfuerzos que se reconocían necesarios para aumentar la competitividad se identificó como una de las líneas de acción la consolidación de las agencias de monitoreo (nacional y provinciales), favorecer la competencia y la protección del consumidor. Por su parte, el Documento de País de Perú (1997) identifica como parte de la necesidad de modernización del estado a los programas de fortalecimiento institucional de entidades específicas e identifica entre ellas al Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Individual (INDECOPI). Finalmente, el Documento correspondiente a Nicaragua (2003) reconoce la necesidad de mejorar la gobernabilidad del país a través de una mejora de las instituciones y en dicho marco se reconoce la necesidad de mejorar la transparencia en el gasto público.
- 2.14 **En cuanto a la planificación de una mayor coordinación con el FOMIN y la delimitación de áreas para la complementariedad entre el accionar del Banco y el FOMIN, los ejemplos son igualmente escasos.** En algunos Documentos de País se reconoce un rol para el FOMIN pero no se detalla la forma en que dicho rol se llevará a cabo. Tampoco se lo relaciona directamente con las áreas bajo análisis. Uno de los pocos casos es el Documento de País de Paraguay (2000) ya que identifica líneas de acción específicas para el FOMIN, dentro de las cuales están las de mejorar el contexto

---

<sup>42</sup> Ver por ejemplo Artana et al (1998), Basanes et al (2002), De Leon (2001), Beato y Laffont (2002), Paredes (2001) y Serra (2001).

<sup>43</sup> Por ejemplo, Powell (1995), Lora (1997) y Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getulio Vargas (2001).

regulatorio para el desempeño de las firmas privadas y avances en los aspectos relacionados con la transparencia.

## **B. Objetivos Estratégicos del FOMIN y Evolución**

- 2.15 El **Convenio Constitutivo (1992)**, que establece los objetivos estratégicos del Fondo Multilateral de Inversiones, prevé “la realización de estudios acerca de las limitaciones jurídicas o de reglamentación a la inversión, el desarrollo de planes para la reforma del medio ambiente jurídico para las inversiones, **reformas legislativas en materia de propiedad intelectual**, y asesoramiento en materia de implementación y diseño de programas de privatización”. Estos objetivos generales constituyen el marco dentro del cual se desenvuelven los proyectos protección al consumidor, promoción de la competencia, adquisiciones públicas y propiedad intelectual. Los documentos elaborados posteriormente son más específicos y contienen mayores guías para la cartera.
- 2.16 El documento titulado “Guidelines for Project Preparation” de 1995 establece guías y recomendaciones para la formulación de proyectos a través de la Facilidad de Cooperación Técnica del FOMIN.<sup>44</sup> Dicho documento señala que a fin de cumplir con los objetivos del Fondo se financiarán “*el desarrollo de planes nacionales para reformas del ambiente legal y de políticas para las inversiones...incluyendo servicios de asesoramiento para reformar...las leyes de propiedad intelectual*”. Asimismo recomienda que se financien “*diagnósticos a nivel de país para identificar restricciones a las inversiones, incluyendo impedimentos de tipo legal, financiero y regulatorio*”.
- 2.17 El Informe del **Grupo de Estudio de 1996**, más conocido como *Informe Perry* analizó el desempeño del FOMIN en sus primeros años de vida y realizó propuestas para su acción en los años siguientes. Luego de destacar la necesidad de mejorar la “*focalización de la acción financiera del FOMIN y definir con mayor precisión sus objetivos y prioridades para los próximos años*”, los expertos recomendaron que se adoptase como principio operativo el de **estimular y apoyar la ampliación del sector privado en nuevas áreas de actividad**. Dicho apoyo se debería canalizar, recomendó el informe, mediante la **promoción y regulación** de la participación del sector privado en (i) la construcción de infraestructura y provisión de servicios públicos; (ii) administración de la seguridad social; (iii) capacitación de la fuerza laboral; iv) asistencia al sector de la microempresa y la empresa pequeña; (v) desarrollo de los mercados nacionales de capital.
- 2.18 El **Informe Perry propone, entre otras cosas, que el FOMIN apoye la participación del sector privado en nuevas actividades, mencionando explícitamente la necesidad de contar con instituciones para la supervisión de la competencia y con una adecuada protección de los usuarios de servicios públicos**. Pero no hay referencia a mejorar la transparencia en la actividad estatal, a la protección de consumidores o a la propiedad intelectual.

---

<sup>44</sup> “Guidelines for Project Preparation”, September 1995, MIF, Technical Cooperation Facility, Facility I.

- 2.19 **El Informe del Grupo de Trabajo sobre la Estrategia del FOMIN, más conocido como Grupo de Trabajo 2000 introdujo el concepto de “grupo de proyectos” (clusters) para focalizar la estrategia del FOMIN y mejorar aspectos operativos diversos.** Este Informe es particularmente rico en cuanto a recomendaciones respecto a la cartera bajo análisis ya que se abocó a ella en detalle y efectuó sugerencias concretas respecto a la estrategia a seguir en futuros proyectos. Dichos grupos de proyectos estarían conformados por varias operaciones en un área específica y contarían con un experto técnico que sirva de asesor y punto focal.
- 2.20 **El Informe del Grupo del Trabajo del 2000 recomendó que el FOMIN se concentrara en cuatro grandes “Áreas de Actividad Básicas”: (i) Desarrollo de pequeñas empresas; (ii) Microempresas; (iii) Mercados financieros y de capital; y (iv) Funcionamiento del mercado.** Con relación al área de funcionamiento del mercado, el Informe señala que para la consolidación de las reformas macroeconómicas y estructurales *“...es necesario abordar los detalles del funcionamiento de los mercados, eliminando obstáculos, ampliando la participación de las empresas pequeñas y promoviendo prácticas transparentes y equitativas que den cumplimiento a las normas internacionales”*. A tal fin, propone, entre otras cosas, la creación de “Línea de Actividad” para la reforma de los regímenes normativos. Dicha línea debería incluir programas tendientes a que los consumidores estén mejor informados, a contar con reglamentos claros sobre publicidad de productos y sobre competencia. Asimismo señala la necesidad de contar con regulaciones claras y eficaces sobre derechos de propiedad intelectual, derechos de autor, marcas y patentes.<sup>45</sup>
- 2.21 **Estas recomendaciones fueron luego recogidas en el informe titulado “Fortalecimiento del Impacto del FOMIN Mediante Clusters de Proyectos”, preparado por la gerencia del FOMIN en enero de 2001, donde se identifica como uno de los clusters el de “Funcionamiento de Mercado y Reforma Normativa”.**<sup>46</sup> Allí se proponen concentrar los esfuerzos en promover políticas de libre competencia y facilitación del comercio e inversiones internacionales. Respecto a las actividades a desarrollar en los proyectos del cluster, el informe menciona las siguientes:<sup>47</sup> (i) Mejorar los marcos regulatorios para la competencia en el sector privado, reducir las barreras y disminuir costos; (ii) Promover competencia en sectores específicos, con énfasis en las PYMES; (iii) Instituir un marco legal para las prácticas comerciales injustas y la protección del consumidor; y (iv) Reformas de prácticas de adquisiciones gubernamentales para adjudicar contratos de manera competitiva. Debe resaltarse que se liga el tema de competencia a la protección de los consumidores. Esto es importante ya que ambos temas están estrechamente vinculados, y esa relación debe tenerse en cuenta en la fase de programación y diseño de operaciones.
- 2.22 **Desde 2002 hasta la fecha, los proyectos de defensa de la competencia, protección del consumidor, propiedad intelectual y adquisiciones públicas no han recibido el**

---

<sup>45</sup> MIF/GN-56. 28 de Julio de 2000. Punto 4.19, a). P. 21.

<sup>46</sup> MIF/GN-58. 5 de febrero de 2001.

<sup>47</sup> MIG/GN-58. P. 20.

**estatus de “cluster” ni de “línea de actividad”.** Todos ellos integran una categoría denominada “Funcionamiento del Mercado” donde coexisten con proyectos tales como resolución alternativa de disputas, capacidad regulatoria y promoción del comercio y las exportaciones.

**Tabla 2.2: Objetivos de los Proyectos**

<b>País</b>	<b>Tema</b>	<b>Objetivo General del Proyecto</b>
Argentina	Competencia	Mejorar la gestión, la eficiencia y transparencia en la ejecución de la política de defensa de la competencia de la Argentina.
Argentina	Consumidor	Contribuir al mejor funcionamiento de la económica de mercado a través del fortalecimiento de la participación de los consumidores para asegurar la existencia de competencia y equilibrio en las relaciones de mercado.
Brasil	Competencia	Mejorar la adopción de decisiones y aumentar la eficiencia y la transparencia en la aplicación de la política sobre regulación de la competencia en Brasil.
Brasil	Consumidor	Incrementar la participación del consumidor en el proceso de privatizaciones de los sectores de servicios públicos, tales como el agua, la energía eléctrica, y las telecomunicaciones, y además en la fiscalización y control de la prestación de esos servicios básicos.
Ecuador	Propiedad Intelectual	Mejorar la seguridad jurídica, promover las inversiones privadas y mejorar la competitividad.
Nicaragua	Adquisiciones Públicas	Mejorar los procesos de compras y contrataciones del Estado en cuanto a eficiencia, competencia y transparencia, con la participación del sector privado.
Panamá	Consumidor y Competencia	Incrementar la capacidad de la CLICAC para cumplir sus obligaciones en materia de promoción de la competencia, protección al consumidor y política comercial en virtud de la Ley 29.
Paraguay	Consumidor	Contribuir al fortalecimiento del sistema de protección al Consumidor, buscando con ello una mayor transparencia en las relaciones de compra y venta de productos.
Paraguay	Adquisiciones Públicas	Apoyar el desarrollo e implementación de un sistema nacional de adquisiciones del sector público tendiente a reducir los costos del Estado y a fortalecer la seguridad jurídica en este campo, que asegure eficiencia, transparencia, libre competencia y debido proceso en las adquisiciones del Estado.
Perú	Competencia, Consumidor y Propiedad Intelectual	Apoyar el perfeccionamiento de los mecanismos reguladores de la económica de mercado en el Perú.
Uruguay	Adquisiciones Públicas	Reducir el impacto de la Administración central en los costos del sector privado, en términos de ahorros de tiempos y de recursos económicos. Implantar un sistema de información y difusión de compras estatales que cuente con participación privada en su gestión.
Venezuela	Competencia	Fortalecer la capacidad de PROCOMPETENCIA para controlar el cumplimiento de la legislación de competencia y realizar actividades de promoción de la misma en forma más eficiente.



### III. EVALUACIÓN DE GRUPO DE PROYECTOS DE FUNCIONAMIENTO DE MERCADO

- 3.1 **Esta sección presenta la síntesis de los hallazgos de la evaluación realizada al grupo de 12 proyectos de la cartera de protección al consumidor, competencia, adquisiciones públicas y propiedad intelectual** (el Anexo III incluye mayor detalle de este análisis). A tal fin se utilizó una metodología desarrollada por OVE que incluye siete dimensiones evaluativas (ver Anexo IV para más detalles). La recolección de información se llevó a cabo utilizando diversas herramientas para analizar la totalidad de los proyectos de la cartera (12).
- 3.2 **Por un lado, se realizaron visitas a 8 de los 9 proyectos activos, estando las tres operaciones restantes canceladas, lo cual representa el 89% del total.** En dicha oportunidad se entrevistó a los responsables de las agencias ejecutoras y especialistas del FOMIN, se visitaron *in situ* las actividades del proyecto y se realizaron reuniones con personalidades independientes e instituciones especializadas en la temática de los proyectos tales como organizaciones no-gubernamentales, académicos, representantes del sector privado, funcionarios públicos y cámaras de comercio, entre muchos otros.
- 3.3 **Por otro lado, se recogió la opinión de las agencias ejecutoras del FOMIN por medio de una encuesta individualizada que tuvo una cobertura del 100% de los proyectos.** Asimismo se completaron, de acuerdo a los criterios de la metodología, Fichas de Evaluación para cada uno de los proyectos que no fueron visitados o que fueron cancelados (4 en total) y se entrevistaron a los funcionarios del Banco que participaron en el diseño de los proyectos.
- 3.4 **Por último, se recopiló información relevante contenida en diversa documentación del Grupo Banco,** como por ejemplo, Estrategias de País, documentos de proyectos y sus respectivos perfiles, evaluaciones intermedias y finales, Informes de Seguimiento de Desempeño de Proyectos (ISDP), Informes de Terminación de Proyectos (PCR), estudios sectoriales y conferencias especializadas. Durante la visita a los países también se analizó la documentación existente en los archivos técnicos de las Representaciones como así de información de referencia proporcionada por los especialistas sectoriales del FOMIN, tales como presupuestos, términos de referencia, informes semestrales, informes finales, planes operativos anuales y auditorías financieras.

#### A. Relevancia

- 3.5 Esta dimensión tiene por objetivo evaluar la adecuación de la temática de los proyectos a la realidad y necesidades de cada país. Comprende a su vez las siguientes tres subcategorías: diagnóstico de necesidades, demanda de servicios y generación de mercado.
- 3.6 **En líneas generales la relevancia de los proyectos fue alta ya que las reformas y actividades propuestas en los proyectos guardaban una correlación efectiva con las necesidades y prioridades de los países donde se deseaba intervenir.** Esto se debió a

que en la fase de diseño se realizó una correcta valoración de las necesidades de la industria específica, del sector privado y del país en general.

- 3.7 **Hubo algunos casos, sin embargo, donde la relevancia fue baja porque el contenido de los proyectos, si bien se adecuaba a las deficiencias contexto sectorial, no resultaba acorde a las prioridades del país.** Por ejemplo, en los casos del proyecto de protección al consumidor en Paraguay o el programa de propiedad intelectual en Ecuador, las actividades propuestas tendían a cubrir un vacío concreto en los respectivos sectores, pero sin embargo las mismas no resultan prioritarias a la luz de necesidades y problemas más urgentes del sector privado (ej. grave inestabilidad política, crisis financieras, recesión económica, caída del poder adquisitivo, etc).
- 3.8 **La relevancia en términos de generación de mercado fue diversa. Se logró generar mercado en los casos de Brasil, Panamá, Perú y Uruguay.**<sup>48</sup> Los logros en generación de mercado fueron menores en los dos proyectos de Paraguay (protección al consumidor y compras públicas), Ecuador (propiedad intelectual) y Argentina (consumidor). Pero cabe señalar que este último grupo de proyectos aún están en una etapa temprana o media de ejecución (salvo Argentina que ya ha concluido), por lo cuál es probable que la generación de mercado en el mediano y largo plazo mejore.

**Tabla 3.1: Generación de Mercado**

<b>Relevancia – Generación de Mercado</b>			
<b>País</b>	<b>Estado</b>	<b>Resultado</b>	<b>Perspectivas</b>
Argentina	Concluido	Bajo	-
Brasil	Concluido	Alto	+
Ecuador	En Ejecución	Bajo	+/-
Panamá	Concluido	Alto	+
Paraguay (comp. adq. púb.)	En Ejecución	Bajo	+/-
Paraguay (consumidor)	En Ejecución	Bajo	+/-
Perú	Concluido	Alto	+
Uruguay	En Ejecución	Alto	+

- 3.9 **En el caso de Brasil, por ejemplo, el proyecto impulsó la defensa del consumidor en el marco del proceso de privatizaciones de Brasil.** La ejecución de las actividades coincidió con la puesta en marcha de las primeras agencias reguladoras sectoriales y logró excelentes resultados en materia de protección a los usuarios de servicios públicos tanto mediante actividades de educación y difusión como por medio del accionar legal proactivo de las asociaciones de consumidores.
- 3.10 **El proyecto de fortalecimiento de INDECOPI en Perú también tuvo excelentes resultados. Gracias al proyecto, dicha institución consolidó su efectividad en el**

<sup>48</sup> Las primeras tres operaciones han completado la ejecución y en Uruguay se encuentra muy avanzada

**campo de la defensa al consumidor, la promoción de la competencia y la protección de los derechos de propiedad intelectual** en un momento clave para el país ya que se estaban promoviendo reformas orientadas al libre mercado. Asimismo, INDECOPI logró posicionarse como un modelo para sus pares en América Latina. El caso de CLICAC en Panamá es similar. El FOMIN apoyó la creación de CLICAC de manera coincidente con el impulso por parte de gobierno de reformas de mercado orientadas a mejorar las condiciones para la actividad del sector privado.

### **Cuadro 3.1: Protección al Consumidor y Servicios Públicos: el Modelo Brasileño**

La ola de privatizaciones que caracterizó la región en la segunda mitad de 1990 generó una necesidad por fortalecer los marcos regulatorios. Bajo el nuevo esquema de provisión de servicios públicos, los gobiernos se vieron en la obligación de encontrar un balance entre los intereses de los inversores, operadores y usuarios. Sin embargo los resultados iniciales no fueron buenos y los usuarios quedaron mal representados y en un estado de indefensión que afectaron la sostenibilidad a largo plazo del modelo de privatización. En dicho contexto, en 1999 el FOMIN aprobó la primera operación de protección al consumidor orientada a la defensa de los usuarios de servicios públicos. El objetivo principal era incrementar la participación de los usuarios en el proceso de privatización de dichos servicios, especialmente en los sectores de agua, saneamiento, electricidad y telecomunicaciones, logrando un rol más activo en la supervisión y control de los servicios.

El FOMIN decidió trabajar en este proyecto junto con el Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC). Fundado en 1987, IDEC es una ONG independiente sin lazos con partidos políticos, el sector privado ni el gobierno. Su objetivo principal es promover activamente la defensa de los consumidores, tanto por medio de campañas de educación pública como recurriendo a la vía judicial. Los resultados del proyecto fueron muy positivos ya que IDEC logró cumplir con los objetivos propuestos, en materia de contralor de los servicios públicos, al tiempo que se posicionó como la entidad pionera y líder en el campo de la protección de los usuarios. Se llevó a cabo un programa de entrenamiento intensivo que luego fue expandido a 15 asociaciones de consumidores en 11 estados. También se realizaron numerosos talleres que contaron con la participación de 76,900 estudiantes en 70 escuelas de San Pablo, 37,500 estudiantes en 50 escuelas de Río de Janeiro y 23,000 estudiantes en 20 escuelas de Curitiba. Asimismo se llevó a cabo una intensa campaña de difusión que llegó a 3.5 millones de televidentes y 600,000 oyentes. Dicha campaña incluyó la publicación libros, folletos y videos sobre temas diversos de protección al consumidor.

En materia de contralor y supervisión de los servicios públicos, el resultado obtenido por IDEC fue altamente satisfactorio. Como parte de la estrategia desarrollada en el marco del programa del FOMIN, IDEC participó en conferencias y audiencias públicas, defendió intereses de usuarios ante las cortes y en foros especializados y realizó importantes contribuciones en la confección de leyes y formulación de políticas públicas sectoriales. Entre 1999 y 2002, IDEC presentó 10 acciones de clase en conflictos relacionados con la provisión de servicios públicos -de las cuales ganó total o parcialmente siete-, presentó pedidos y sugerencias a entes reguladores y agencias sectoriales sobre aspectos específicos de la provisión de servicios, y formuló con éxito recomendaciones para mejorar los sistemas de atención al cliente de los principales entes reguladores. Su actividad tuvo gran repercusión en áreas relacionadas al medio ambiente y a alimentos transgénicos.

En el sector telefónico, Telebrás, la compañía pública de telefonía, controlaba todos los concesionarios del país. El gobierno decidió dividir a Telebrás en 12 compañías regionales y vendió su paquete accionario al sector privado. A partir de allí el servicio creció de manera exponencial pero ANATEL, el ente regulador de las telecomunicaciones, se vio desbordada en su capacidad y no pudo cumplir con su rol en la forma dispuesta por la ley. Por tal motivo IDEC presentó diversas denuncias y reclamos contra ANATEL y las compañías prestadoras. Por ejemplo, en 1999 IDEC logró que el poder judicial dispusiera que las prestadoras telefónicas suspendan por seis meses un aumento de tarifas telefónicas debido a que aún no se habían cumplido los niveles mínimos de calidad de servicio dispuestos por ANATEL. Se estima que esto le causó pérdidas a las telefónicas por más de 80 millones de dólares, pero redituó en mejor servicio y precio para los consumidores.

Gracias a la publicidad y actividades del proyecto, IDEC expandió su membresía a más de 40,000 asociados en todo el país y continua publicando su revista Consumidor SA –entre 1999 y 2002 llegó a las 23 ediciones. Hoy presta servicios de asesoramiento y capacitación gratuitos a consumidores, dicta cursos especializados, publica artículos sobre temas de interés para la ciudadanía y tiene su propio sitio en Internet (<http://www.idec.org.br>). La capacidad de IDEC de movilizar y recaudar fondos ha mejorado notoriamente gracias al proyecto FOMIN, el cual le permitió atraer inversiones adicionales de agencias bilaterales y multilaterales por valor de 150 mil dólares. Actualmente, el presupuesto anual de IDEC es de 1,6 millones de dólares, lo cual le permite garantizar la continuidad de sus servicios y actividades.

## **B. Efectividad**

- 3.11 **La dimensión “efectividad” tiene por objeto medir la obtención de los objetivos propuestos.** De manera conexa se analiza como la prevención de riesgos y el manejo de contingencias contribuyeron a alcanzar los objetivos fijados para los programas. La efectividad general de los proyectos fue alta. Esta fue una de las dimensiones donde se obtuvieron mejores resultados. Cuatro de los proyectos obtuvieron una calificación “muy alta” respecto de la obtención de los resultados previstos –sobre cinco operaciones avanzadas o terminadas.
- 3.12 **Los proyectos terminados o avanzados lograron obtener los productos fijados en sus componentes y así alcanzar las metas propuestas.** La única excepción es el proyecto de protección al consumidor de Argentina, que si bien implementó con éxito las actividades previstas estas no eran idóneas para alcanzar los objetivos de impacto deseados. Dicho proyecto fue ambiguo en cuanto a sus metas. Si bien se fijó como objetivo “*el fortalecimiento de la participación de los consumidores para asegurar la existencia de competencia y equilibrio en las relaciones de mercado*”, las actividades del proyecto se enfocaron mayoritariamente en actividades de difusión y educación y no previeron mecanismos para efectivizar la participación sugerida en la intencionalidad estratégica. Asimismo, el programa intentó darle énfasis al tema de los servicios públicos pero tan sólo incluyó la realización de cinco estudios sobre el tema –los cuales en la práctica no tuvieron gran impacto.
- 3.13 **En el caso de Uruguay, si bien la ejecución no ha concluido, ya se han logrado un parte importante de los objetivos planteados, particularmente en lo referente a la reducción de los costos estatales a la actividad privada.** Esto incluye el montaje de un sistema electrónico de adquisiciones públicas, la simplificación de trámites para el registro de nuevas empresas y nuevas inversiones y la revisión de tarifas y precios administrativos. Se llevaron a cabo las actividades en materia de revisión de tarifas y ya han logrado ahorros de US\$91 millones de dólares por reducción de costos anuales permanentes y de US\$13,8 millones en concepto de ingresos por única vez. Por su parte, la puesta en marcha del sistema electrónico de adquisiciones públicas se estima que generará ahorros por US\$52 millones al año.<sup>49</sup>
- 3.14 **El caso de Brasil es igualmente exitoso ya que se logró fortalecer la participación y el rol fiscalizador de los consumidores en la provisión de servicios públicos.** El IDEC, ejecutor y beneficiario del proyecto, ya es reconocido por su actividad proactiva en defensa de los usuarios. Por ejemplo, en 1999 logró mediante una acción judicial la suspensión por seis meses de un aumento de tarifas de Telefónica. El fallo le exigió a las empresas que se abstuviesen de practicar reajustes de tarifas hasta que llegaran a cumplir las metas de calidad mínima establecidas por el ente regulador. Durante esos 6 meses, se estima que Telefónica dejó de ganar aproximadamente US\$80 millones. El IDEC se ha convertido en el referente nacional en temas de protección al consumidor y servicios

---

<sup>49</sup> Estimaciones consignadas en los informes de avance de la ejecución del proyecto elaborados por la Unidad Ejecutora (Informe de Avance. Al 31 de Julio. ATN/MT-7536-UR. Informe de Avance referido en la Cláusula 7.1.a).

públicos. Ha participado en una decena de audiencias públicas relacionadas con la calidad o costos de los servicios y provee asesoramiento a varios entes reguladores.

- 3.15 **En Panamá, la CLICAC ha logrado posicionarse como un actor clave en materia de defensa al consumidor y promoción de la competencia en el país.** En el período 1997-2002, CLICAC ha atendido más de 55.000 reclamos y ha recibido 13.700 quejas por un valor global de US\$32 millones. Por último, CLICAC tuvo un papel clave en la denegación del permiso de fusión de las dos más grandes cerveceras del mercado bajo el sustento de que ella no resultaría en beneficios para el consumidor. Por el contrario, CLICAC arguyó que la fusión generaría un monopolio en favor del gigante colombiano Cervecería Bavaria.
- 3.16 **En el proyecto de protección al consumidor de Paraguay se ha logrado montar el Sistema de Protección al Consumidor, se ha reglamentado la ley sobre dicha materia, y ya se han adherido tres municipios -sobre una meta de cinco- al proyecto piloto de interconexión electrónica.** Aunque se encuentra en una etapa de ejecución intermedia, se ha avanzado en la implementación de las actividades del proyecto gracias al apoyo de un consultor internacional que anteriormente fue funcionario de INDECOPI (Perú). Por último, el proyecto ha apoyado la creación y consolidación de asociaciones de consumidores, a fin de estimular los esfuerzos incipientes que se vienen desplegando desde la sociedad civil.
- 3.17 **Los proyectos de defensa de la competencia tuvieron un alto nivel de cancelaciones, que no debe tomarse como un indicador de fracaso de este tipo de intervenciones, sino como producto de la complejidad del tema.** Por el contrario, los dos proyectos que lograron ser ejecutados fueron altamente exitosos y sus respectivas agencias ejecutoras se han convertido en referentes indiscutidos en la región. Las razones de las cancelaciones debe buscarse más por el lado de la complejidad institucional que requieren estas operaciones. La creación y fortalecimiento de las agencias de defensa presenta los desafíos característicos de las reformas institucionales, y como tales insumen más tiempo, esfuerzo y apoyo político que otras reformas. Asimismo, el impacto de las reformas no es inmediato ni puede apreciarse en el corto plazo, por lo cual los políticos pueden no encontrar incentivos adecuados para apoyar estas iniciativas.
- 3.18 **Las cancelaciones de los programas de Argentina, Brasil y Venezuela permite identificar algunas lecciones.** Primero, la formulación de los proyectos debe tener en cuenta el ambiente político ya que puede perjudicar la sostenibilidad de las reformas. Segundo, se debe evaluar cuidadosamente el nivel de compromiso institucional, financiero y político de los gobiernos para con las reformas propuestas. Y tercero, deben determinarse criterios “de entrada” para la creación de nuevas agencias o el fortalecimiento de agencias extremadamente débiles, especialmente cuando la viabilidad del programa depende de la aprobación de cambios legales por el poder legislativo.
- 3.19 **La inestabilidad política y/o la alta rotación de los responsables de las agencias de competencia (de la cuál suele depender también la estabilidad de los coordinadores de las unidades ejecutoras) actúan en detrimento de la viabilidad institucional de**

**estos proyectos.** Sin embargo, en los dos países donde las agencias disfrutaron de plena independencia operativa y jerárquica, como son el caso de CLICAC e INDECOPI, han tenido excelentes resultados. Aunque debe reconocerse que ellas gozaban también de pleno apoyo político de sus respectivos gobiernos, el cuál se traducía en la ausencia de intentos por interferir con sus actividades o bien en la asignación de los recursos necesarios. Por ende, las lecciones aprendidas indican que debe prestársele atención al tramado institucional en el cuál actúan las agencias de competencia y al entorno político en el cual se desempeñarán. Cuanto mayor sea el grado de apoyo político, mayores los chances de alcanzar los resultados previstos.

**Tabla 3.2: Proyectos FOMIN con Agencias de Defensa de la Competencia**

País	Estado	Razones
Argentina	Cancelado	<i>Inestabilidad política; falta de apoyo político.</i>
Brasil	Cancelado	<i>No se aprobó el marco institucional necesario.</i>
Panamá	En funcionamiento	<i>Fuente apoyo político inicial; agencia es independiente.</i>
Perú	En funcionamiento	<i>Fuente apoyo político inicial; agencia es independiente.</i>
Venezuela	Cancelado	<i>Falta de apoyo político; problemas de contrapartida.</i>

**3.20 La prevención de riesgos fue baja ya que con frecuencia no se hicieron esfuerzos por identificar adecuadamente los sucesos y condiciones que podrían afectar la ejecución de las actividades.** Los eventos identificados con más frecuencia se relacionaban con los desafíos característicos de las reformas institucionales. Por un lado se encuentran los riesgos vinculados a la falta de apoyo por parte de los actores involucrados, tales como la apatía, la rotación de autoridades, la falta de compromiso y la resistencia al cambio. Por otro lado, se presentaron los riesgos derivados de la debilidad institucional, como la falta de capacitación de los recursos humanos comprometidos y la falta de experiencia del ejecutor.

**3.21 Los proyectos tuvieron buen desempeño en cuanto al manejo de las contingencias en la fase de ejecución.** Esto contribuyó a obtener los objetivos fijados. Las agencias ejecutoras y especialistas FOMIN supieron adaptarse a los imprevistos y a los cambios del entorno. En algunos casos los proyectos enfrentaron huelgas o paralizaciones por motivos de incertidumbre política. En otros, se tuvieron que reformular actividades debido a impedimentos de tipo legal o por no haberse identificado debidamente las necesidades de los beneficiarios. Pero en líneas generales supieron adaptarse a las circunstancias, a los cambios y así preservar la integridad de las operaciones.

### **C. Eficiencia**

**3.22 La dimensión eficiencia tiene por finalidad evaluar el desempeño en la asignación de recursos, gestión administrativa del proyecto y productividad.** Se concentra básicamente en la relación entre recursos invertidos y productos obtenidos.

- 3.23 **La planificación de actividades y asignación de los recursos se llevó a cabo de manera eficiente.** En general se detallaron las actividades previstas y se confeccionaron presupuestos minuciosos tanto a nivel de componente como de producto. Asimismo, en los proyectos de mayor complejidad se definieron de antemano los términos de referencia de las consultorías claves. Esto facilitó la etapa inicial de la ejecución ya que los comienzos suelen ser lentos debido a la inexperiencia de las agencias ejecutoras. Esto se puede mitigar si los ejecutores reciben al inicio información detallada y capacitación por parte del Banco/FOMIN acerca de los procedimientos administrativos que serán utilizados durante la ejecución (los más importantes son desembolsos, contrataciones y adquisiciones). Sin embargo, en algunos casos la información se brindó de manera desordenada, sobre la marcha de las actividades, sin planificación.
- 3.24 **Con respecto a la gestión administrativa de los proyectos, el desempeño fue positivo, obteniendo casi todos los proyectos calificaciones altas.** Los requisitos administrativos del Banco/FOMIN en materia de adquisiciones, desembolsos o contrataciones no fueron obstáculo, salvo en algunos pocos casos donde se declararon desierto los concursos o cuando se debió tramitar las adquisiciones o contrataciones tanto bajo las reglas del país como las del Banco. La liquidación de impuestos también generó algunos inconvenientes ya que algunos ejecutores no fueron informados de que el Banco no paga impuestos y ello generó algunos contratiempos contables y presupuestarios. Con relación a los concursos desierto, la falta de conocimiento de quienes son los consultores líderes en estas áreas fue una parte importante del fracaso de los concursos. Las Unidades Ejecutoras no contaban con la información adecuada para identificar posibles candidatos, agravado por el hecho de que los especialistas en las Representaciones no les proveían dicha información.
- 3.25 **La excepción fue el proyecto de adquisiciones públicas de Paraguay, el cuál se vio afectado por múltiples complicaciones que afectaron significativamente la gestión administrativa del programa.** Hubo grandes demoras en el proyecto que complicaron la ejecución e hicieron que se lo calificase bajo bandera roja dos veces. El primer obstáculo fue la disolución de la dependencia estatal que tenía a su cargo la administración. Esto obligó a buscar otro ejecutor, lapso en el cuál el proyecto estuvo completamente inactivo. A su vez, esta situación generó una alta rotación de los coordinadores de la unidad ejecutora (el coordinador actual es el tercero en su cargo). Asimismo, hubo demoras en la aprobación del marco legal para las adquisiciones públicas y en la asignación presupuestaria de fondos de contrapartida. Por último, se generaron retrasos debido a que se firmó un convenio de administración con el PNUD a fin de garantizar la administración transparente de los recursos del programa. Todo esto hizo necesario una extensión del período de ejecución ya que hasta julio de 2003 solo se había logrado desembolsar el 16% de los fondos a menos de ocho meses del vencimiento del plazo original.
- 3.26 **Las demoras que afectaron la ejecución de los proyectos son de índole diversa. Los ejecutores se quejaron consistentemente de los retrasos generados por la falta de velocidad del Banco durante la ejecución en responder a los pedidos que se le formulaban.** En algunos casos se verificaron demoras de hasta seis meses. La naturaleza de los pedidos referidos fue variada: no-objeción, aprobación de

desembolsos, cambio de agencia ejecutora, modificaciones al presupuesto, etc. Esto quizá se pueda achacar a la falta de conocimientos específicos de los especialistas sobre los temas de los proyectos, combinada con la ausencia de expertos en estos temas tanto en el FOMIN como en el Banco.

- 3.27 **La ausencia de una masa crítica de proyectos sumada a la falta de un abordaje a este grupo de operaciones llevó a desperdiciar oportunidades para generar eficiencias a gran escala.** Por ejemplo, las consultorías realizadas en materia de protección al consumidor son relativamente similares en todas las operaciones. De hecho, el mismo consultor ha sido contratado en cuatro de las cinco operaciones del FOMIN, repitiendo en algunos casos los productos ya confeccionados para otras operaciones. Si bien cada proyecto tiene características y demandas específicas, se podrían haber aprovechado las economías de escala y así confeccionar guías o manuales para la implementación de programas de protección al consumidor. Esto no solo podría haber generado algunos ahorros de recursos sino también facilitar la puesta en marcha de los proyectos.
- 3.28 **Lo mismo ocurre en el área de adquisiciones públicas donde se podrían haber aprovechado las oportunidades derivadas de la similitud de los proyectos para generar ahorros en la gestión de la cartera.** También se podrían haber diseñado materiales de aplicación en la fase de diseño, como cajas de herramientas y listados (*toolkits* y *checklists*), o bien manuales para temas relacionados con la estandarización de documentos y pliegos, requisitos mínimos del sistema, etc.



### **Cuadro 3.2: El Desarrollo de un Modelo Institucional para la Protección del Consumidor, la Promoción de la Competencia y la Protección de la Propiedad Intelectual: Caso de INDECOPI en Perú**

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) fue creado en 1992 como la entidad responsable de vigilar y promover el correcto funcionamiento de la economía de mercado en el Perú. Es una entidad autónoma y eminentemente técnica con el objetivo primordial de impulsar mejoras en los niveles de competitividad, productividad y eficiencia de las empresas y productos peruanos. Dada la importante labor de INDECOPI en favor del desarrollo del sector privado, el FOMIN decidió en 1997 apoyar la labor su labor mediante un programa de fortalecimiento institucional y difusión. A tal fin se planificaron actividades en cuatro áreas: promoción de la competencia y protección al consumidor, propiedad intelectual, fortalecimiento institucional y difusión.

En materia de protección al consumidor se montó un sistema de atención al público con un servicio adjunto de conciliación para la resolución de los reclamos presentados. En el período comprendido entre noviembre de 2000 hasta mayo de 2003 se atendieron un promedio de 424 reclamos por mes -4.974 casos al año- y se dictaron un total de 766 medidas correctivas, de las cuales el 31% correspondió a reclamos relacionados con servicios bancarios y financieros. El monto total de los reclamos atendidos fue de 1 millón de dólares. Las medidas correctivas dispuestas por INDECOPI fueron la devolución del dinero (43%), la reparación del artefacto (5%), la reposición (4%) y otros (48%). Más importante aún, el apoyo del FOMIN le permitió reducir los tiempos promedios de tramitación de los reclamos de consumidores, pasando de 17.3 meses en 1998 a sólo 1.8 meses en 2003, lo cual representa una reducción del 89%. Y del total de reclamos concluidos, el 17% de resolvió por medio de conciliación.

La actividad de INDECOPI en materia de competencia y acceso al mercado fue igualmente activa ya que mejoró su capacidad de velar por la transparencia de los mercados gracias a una serie de productos financiados por el programa, entre los cuales cabe mencionar el desarrollo de un sistema de indicadores para el monitoreo de los mercados, estudios de sectores privatizados como el eléctrico y puertos, y un diagnóstico de la gestión institucional en materia de promoción de la competencia. Desde 1995 a mayo de 2003 la Comisión de Defensa de la Competencia ha recibido 1,295 denuncias por competencia desleal y publicidad y 78 denuncias por dumping. Asimismo ha tramitado 134 casos por violación a la libre competencia, de los cuales el 40% se refirió a abuso de posición de dominio, 35% a prácticas restrictivas y el 9 % a fusiones, con un promedio de duración de los casos de sólo 4 meses. Además, hasta mayo de 2003 se ha dado curso a 508 investigaciones por barreras de acceso al mercado, sea por regulaciones municipales (65%) o del gobierno central y otras dependencias del Estado (35%).

Gracias a los resultados del programa y la excelente labor desplegada por INDECOPI en la última década, esta institución se ha convertido en el “modelo a imitar” en América Latina y el Caribe. Su experiencia en materia de competencia, protección al consumidor y propiedad intelectual es tomada como referencia por agencias similares de otros países de la región. En 2003 se realizará por quinto año un programa de pasantías para funcionarios de América Latina. El programa tiene por objetivo intercambiar con los funcionarios gubernamentales de países de la región, las herramientas adecuadas para la creación y el fortalecimiento de instituciones promotoras de la competencia, de la protección al consumidor y/o de la propiedad intelectual.

A fin de aumentar el acceso de la población a los servicios que INDECOPI brinda a la población, en el año 2000 lanzó un servicio de consultas telefónicas gratuitas en sus 14 oficinas regionales, el cuál atendió en sólo un año alrededor de 50.000 reclamos. Esta política de apertura hacia la ciudadanía y todas las actividades descriptas precedentemente le permitieron a INDECOPI posicionarse como una de las instituciones más creíbles del Perú. Una encuesta a líderes empresariales realizada en 1999 ubicó a INDECOPI como la institución que más confianza inspira. Asimismo, sondeos de opinión pública de 1999 y 2000 la destacaron como la institución más eficiente del país –la pregunta se refería tanto a instituciones públicas como privadas.

## **D. Innovación**

- 3.29 La innovación es una de las cualidades que el FOMIN espera impulsar con sus proyectos. Se persigue que sus nuevas operaciones promuevan prácticas originales que sean altamente novedosas con relación al *status quo* de cada país y de la región en general. Un proyecto innovador es aquel que involucra un nuevo producto o servicio, o una mejora en el proceso o método para generar un producto o servicio ya existente. En

esta dimensión se tendrán en cuenta tres aspectos: innovación de producto al momento de diseño del proyecto; las innovaciones implementadas durante los procesos de ejecución; y el “efecto demostrativo”, es decir el nivel de atención que recibió el proyecto por parte de terceros.

- 3.30 **El análisis de las operaciones de la cartera arroja resultados positivos en cuanto a la característica innovadora de las operaciones del FOMIN.** El 100% de los proyectos recibió una calificación de innovación media-alta o alta. A nivel regional, la temática de los proyectos era altamente innovadora.
- 3.31 **En materia de competencia, por ejemplo, sólo un reducido grupo de países estaba realizando esfuerzos incipientes por diseñar o modernizar su legislación en la materia y crear agencias especializadas.** Algunos países de la región aún no cuentan con leyes de competencia ni tienen mecanismos alternativos para velar por la transparencia de los mercados. Otros, en cambio, contaban con leyes antimonopolio desactualizadas y/o que en la práctica no eran aplicadas.
- 3.32 **En materia de protección al consumidor, en la década de los noventa muchos países contaban con legislaciones anticuadas que no contenían las prácticas y estándares modernos promovidos por organismos internacionales como la OCDE o UNCTAD y organismos no gubernamentales de cobertura global como Consumers International.** De esta forma, los proyectos FOMIN de protección al consumidor impulsaban prácticas altamente innovadoras que aportaban no sólo financiamiento sino conocimiento y acceso a las mejores prácticas a nivel internacional.
- 3.33 **La protección de los derechos de propiedad intelectual fue otro tema de extrema originalidad para el contexto regional.** Si bien habían debates promovidos por Estados Unidos y otros países desarrollados en cuanto a la necesidad de contar con mejores estándares de protección a las patentes, prácticamente no se habían llevado a cabo esfuerzos concretos orientados a fortalecer la labor de los registros de propiedad intelectual, difundir las ventajas de las diversas herramientas jurídicas existentes para proteger estos derechos o trabajar con los sectores privado y público en estos temas. En muchos países, por otro lado, la regulación y protección de los derechos de propiedad intelectual estaba dispersa en diversos organismos de la administración pública. Por ejemplo, en el caso de Ecuador la cartera de Industria se encargaba de los derechos de propiedad intelectual, mientras que el Ministerio de Educación llevaba el control de los derechos de autor, y finalmente la cartera de Agricultura velaba por lo referido a variedades vegetales. Hoy el IEPI centraliza en una sola institución el control y registro de todos esos derechos.
- 3.34 **En materia de adquisiciones públicas, sólo un grupo reducido de países más grandes ha implementado sistemas electrónicos para gestionar las compras estatales y facilitar la competencia y el acceso de las PYMES.** Hacia fines de la década de 1990, sólo Brasil, Chile y México contaban con tales sistemas. Muchos países de la región siguen rigiéndose por procedimientos administrativos complejos y poco transparentes, lo cual incide en los costos de los insumos y genera oportunidades para

hechos de corrupción. El FOMIN, sin embargo, se embarcó en este tema mediante la financiación de operaciones en Uruguay, Nicaragua y Paraguay.

- 3.35 **Pese a la cualidad innovadora de los proyectos, las agencias ejecutoras tuvieron éxito en llevar las innovaciones previstas en la fase de diseño a la práctica.** En tal sentido la gran mayoría de los proyectos han avanzado satisfactoriamente en la consecución de los objetivos previstos y se han concretado las innovaciones deseadas. Los proyectos introdujeron algunas innovaciones específicas que merecen ser destacadas individualmente.
- 3.36 **En Uruguay, por ejemplo, el organismo ejecutor del componente de adquisiciones públicas realizó una alianza con una empresa de “b2b”<sup>50</sup> que distribuye información de llamados de compras estatales a sus usuarios por medio del correo electrónico.** De esta forma, los usuarios reciben en forma diaria información específica y relevante para su actividad comercial. Esto ha permitido que la información llegue a un mayor número de empresas y comercios.
- 3.37 **La operación de Ecuador incorporó a las actividades del proyecto algo altamente innovador al dedicarle atención a las necesidades de PYMES en materia de propiedad intelectual.** En tal sentido, en la fase de diseño se incluyó un componente que apuntaba a darle capacitación a pequeñas empresas y artesanos sobre diversos aspectos de la propiedad intelectual, tales como herramientas disponibles, ventajas y mecanismos para su registro.
- 3.38 **En Paraguay se fomentó la participación de los municipios en las actividades de protección al consumidor, acercando este servicio a las necesidades de las comunidades.** De esta forma se llevó a nivel local lo que en otros países se trabaja solo a nivel nacional o provincial. Los municipios están en mejores condiciones para llegar a la gente y ofrecen mayores oportunidades de acceso para la ciudadanía, especialmente por la proximidad espacial la gente no tiene que trasladarse grandes distancias para presentar reclamos.
- 3.39 **Asimismo, el proyecto de protección del consumidor en Paraguay fomentó la inclusión de los empresarios y comerciantes en las actividades de difusión del proyecto.** En lugar de tomar una postura hostil hacia el sector privado, algo frecuente en materia de protección al consumidor, el proyecto lo incorporó y trabajó con él de manera constructiva, mostrando a los comerciantes las ventajas de cumplir con las reglas en materia de relaciones de consumo. Por ejemplo, se premió a los comerciantes que tuvieran sus balanzas calibradas adecuadamente. Esto se hizo instalando balanzas en las proximidades de los mercados y ofreciéndole a los consumidores volver a pesar las mercaderías que habían adquirido para verificar que el peso medido por la balanza del comerciante fuera exacto. En caso que lo fuera, se premia al comerciante a la vista de sus clientes y se le entrega un diploma. Por último, este proyecto alentó y apoyó la

---

<sup>50</sup> [www.elagora.com](http://www.elagora.com)

conformación de asociaciones de consumidor en Paraguay, algo que no tenía antecedentes en la región.

- 3.40 **En Perú y Panamá se promovió el uso de mecanismos alternativos de resolución de disputas para atender las disputas en materia de relaciones de consumo.** Frente a los reclamos de los consumidores tanto INDECOPI como CLICAC ofrecían servicios de mediación para llegar a un acuerdo con el empresario o comerciante involucrado. Estos mecanismos obtuvieron un alto índice de conciliación entre las partes y de cumplimiento de lo pactado, reduciendo así notoriamente los plazos de duración para la resolución de los reclamos.
- 3.41 **La estrategia para mejorar la protección al consumidor en Brasil y Argentina se implementó desde la sociedad civil. De esta forma se buscó dar un marco más sostenible en el largo plazo a los procesos de reforma, potenciando la capacidad interlocutora de los clientes a la hora de velar sus intereses en los procesos de ajustes tarifarios, audiencias públicas y control de calidad de los servicios privatizados.** El FOMIN apoyó a IDEC (Brasil) y ADELCO (Argentina), respectivamente, para que llevaran adelante diversas actividades en materia de difusión y educación al consumidor. En Brasil las actividades se concentraron en la defensa de los usuarios de servicios públicos y se promovió un rol fiscalizador de los consumidores en aspectos cualitativos y tarifarios. En Argentina, el proyecto fue igualmente innovador al fomentar la educación al consumidor por medio de la inclusión de contenidos relevantes en las currículas escolares a nivel primario y secundario.
- 3.42 **Algunos proyectos de esta cartera lograron generar un “efecto demostración”. En otras palabras, se posicionaron como referentes en sus respectivas industrias y fueron imitados en el ámbito local y/o internacional. El éxito de INDECOPI en Perú ha acaparado la atención de académicos, funcionarios públicos y organismos internacionales y ha sido objeto de numerosos estudios, artículos y publicaciones.<sup>51</sup>** Esta institución se ha convertido en un modelo para toda la región y las razones de su eficacia han sido analizadas por países donde se deseaban montar sistemas de protección al consumidor, de defensa de la competencia o de protección a la propiedad intelectual. Incluso durante varios años INDECOPI fue considerada la institución pública con más credibilidad por la sociedad peruana. Por su parte, la CLICAC en Panamá se dirige en una dirección similar. Los buenos resultados obtenidos en un breve lapso de tiempo le han valido una excelente reputación en toda la región. Su prestigio ha aumentado a nivel regional luego de impedir la fusión entre las dos cerveceras más grandes del mercado.

---

<sup>51</sup> Ver por ejemplo, Becker, David “*Is The Good The Enemy Of The Better? Peru's Indecopi And Judicial Reform.*” Trabajo presentado en la Conferencia Anual 2001 de la Latin American Studies Association. Ver también Boza, Beatriz (editor) (2000) “The Role of the State in Competition and Intellectual Property Policy in Latin America: Towards an Academic Audit of INDECOPI” y Boza Beatriz (editor) (1998) “Lessons from the First Five Years of INDECOPI. Perú’s Experience in Market Regulatory Reform. 1993-1998”. Estas dos últimas obras contienen artículos de autores como Robert Sherwood, Luis Tineo, Ana Julia Jatar, Luis Guasch, Geoffrey Shepherd, Carol Wise y Saraj Rajapatirana, quienes cuentan con una vasta experiencia a nivel internacional en materia de regulación.

- 3.43 **El IEPI en Ecuador se ha convertido en un caso de estudio que incluso ha despertado un especial interés en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la entidad que regula a nivel internacional la temática de la propiedad intelectual.** Su caso es presentado como un ejemplo para los países en desarrollo que desean diseñar, fortalecer o mejorar sus registros de propiedad intelectual.
- 3.44 **También hubo innovaciones operativas o en la forma en que el FOMIN implementó sus operaciones. Por ejemplo en el caso de Uruguay, el cumplimiento de las metas de la operación fue puesto como condición para el desembolso de un préstamo sectorial del Banco, alineando los incentivos para una ejecución en el marco de un proceso de reforma más amplio.** Esto tuvo un efecto muy positivo: el ejecutor tenía un incentivo muy fuerte para llevar a cabo la ejecución en los tiempos previsto. Y así sucedió. En Paraguay, el especialista sectorial organizó reuniones de las cuales participaban las agencias ejecutoras de sus distintos proyectos FOMIN. Esta innovación permitió que los ejecutores se beneficiaran recíprocamente de sus experiencias y establecieran lazos cooperativos.
- 3.45 **Una de las dificultades más grandes en este grupo de proyectos para lograr un efecto demostración importante, a pesar de los resultados alentadores, fue la escasa masa crítica y el limitado grado de interacción y seguimiento de las intervenciones.** Resulta muy difícil lograr dicho efecto cuando no hay una masa crítica de proyectos, ni un volumen adecuado de conocimiento de las respectivas áreas, ni experiencia institucional adecuada para afrontar el desafío y las metas fijadas. Con sólo un proyecto de propiedad intelectual no se puede pretender generar un cambio en la región. Igualmente con respecto a las restantes áreas de la cartera. En muchos casos el FOMIN no profundizó el conocimiento de los sectores de manera tal que pudiera identificar nuevos productos o nuevos nichos valiéndose de la adicionalidad y ventajas comparativas que posee la institución y el Grupo Banco. Esto se podría haber conseguido mediante la realización de estudios o la contratación de consultores o personal estable experto en los diversos temas de la cartera.
- 3.46 **De las entrevistas realizadas con personal de la Sede y especialistas sectoriales en las Representaciones, se percibió una indefinición o falta de claridad respecto a las razones por las cuales la institución considera que debe intervenir en la región con estos proyectos.** En muchos casos daba la impresión que no estaba minuciosamente definido la forma en que estos proyectos encajan dentro de la estrategia institucional del FOMIN ni cuales son los beneficios directos para el sector privado. Estas divergencias también se percibieron en el Comité de Donantes, según diversos testimonios recogidos de funcionarios del Grupo Banco. Esto quizá pueda explicar parcialmente la baja cantidad de operaciones y la falta de un abordaje estratégico para la cartera.

## **E. Sostenibilidad**

- 3.47 Esta dimensión tiene por objeto evaluar la capacidad de los países y agencias ejecutoras de mantener los beneficios de las intervenciones en el largo plazo y con ellas la provisión de servicios apoyados con el financiamiento del FOMIN. Esto se mide mediante la evaluación del proyecto en materia de análisis de socios en la fase de diseño,

el monitoreo de socios durante la ejecución y la posterior institucionalización del proyecto. Apunta a proveer elementos para medir la sostenibilidad del proyecto en el corto, mediano y largo plazo.

### **Cuadro 3.3: Repensando la Sostenibilidad de los Proyectos: Argentina y Ecuador**

#### **Caso I: Argentina**

El programa de Fortalecimiento Institucional para la Defensa de los Consumidores consistió en una serie de actividades enfocadas principalmente a tareas de difusión y educación. Mediante la coordinación de ADELCO, una entidad pionera en Argentina y América Latina en materia de defensa del consumidor, el FOMIN apoyó actividades de educación en escuelas primarias y secundarias, la confección de material de difusión y la realización de cinco estudios sobre los servicios públicos privatizados.

Si bien ADELCO llevó adelante las actividades del programa de manera eficiente y dinámica y se obtuvieron todos los productos esperados, el proyecto no logró generar servicios o impactos duraderos. La entidad hoy no cuenta con fondos suficientes para continuar las actividades financiadas por el FOMIN. Esto pone en tela de juicio el impacto y sostenibilidad del programa y el logro del impacto deseado.

#### **Caso II: Ecuador**

En el año 2002 el FOMIN aprobó un programa, coordinado por el Instituto Ecuatoriano de Propiedad Intelectual (IEPI), para generar mayor seguridad jurídica en el campo de la propiedad intelectual. Creado en 1998, el IEPI es una persona de derecho público con patrimonio propio y autonomía operativa. Su objetivo es propiciar la protección y la defensa de los derechos de propiedad intelectual, y promover la creación intelectual, tanto en su forma literaria, artística, científica, o industrial. También busca difundir los conocimientos tecnológicos dentro de los sectores culturales y productivos.

El programa consistió en la capacitación a pequeños empresarios, artesanos, comunicadores sociales, centros de estudio e investigación y funcionarios públicos respecto de las ventajas de la propiedad intelectual y las diversas herramientas disponibles para la protección de dichos derechos. Asimismo se realizaron actividades de difusión al público en general. El proyecto se ha ejecutado de manera dinámica hasta la fecha y cuenta con varios puntos muy positivos. Por ejemplo, las actividades de capacitación son muy innovadoras, especialmente en lo que se refiere a pequeños empresarios y artesanos. Asimismo, el trabajo con funcionarios públicos, jueces, policía y personal de aduana tiene una relevancia alta dada la extensión del fenómeno de la piratería comercial. Sin embargo, la sostenibilidad o el impacto a mediano y largo plazo de las actividades del proyecto están en duda. Una vez agotados los recursos las actividades de difusión y capacitación probablemente serán discontinuadas.

#### **Puntos en común.**

Uno de los problemas detectados es que en ambas operaciones se trabajó de manera aislada. No se buscaron alianzas o actividades coordinadas con actores del sector privado, como por ejemplo cámaras de comercio, universidades, asociaciones de PYMES o centros de investigación. El accionar coordinado con otras instituciones habría permitido potenciar el impacto de las actividades y aumentar los chances de que perduren en el tiempo. En el caso de Ecuador, se podrían haber realizado alianzas con instituciones privadas, entidades relacionadas con la pequeña empresa o bien con entidades supranacionales como la Corporación Andina de Fomento.

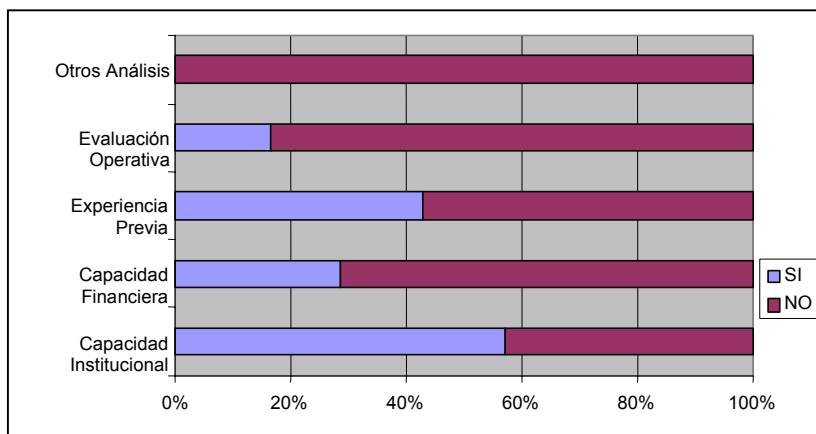
Tampoco se incorporaron mecanismos para replicar la experiencia institucional o generar un efecto multiplicador. En otras palabras, no se previó como los manuales de capacitación, los materiales de difusión y las actividades de fortalecimiento institucional podrían ser extendidos a otras instituciones. En el programa de protección al consumidor en Brasil, por ejemplo, se incluyó expresamente la transferencia del know-how de IDEC a otras asociaciones de consumidores. Asimismo, la adopción de un enfoque demasiado general también puede convertirse en un riesgo para los proyectos ya que se puede diluir el efecto de las actividades. En Argentina, pese a lo previsto en el programa las actividades no profundizaron el tema de los usuarios servicios públicos, pese a que dicho campo es un área que se encuentra desde hace unos años en el ojo de la tormenta. Esto podría haberle dado continuidad y mayor exposición a ADELCO, mejorando así la sostenibilidad de las actividades del proyecto.

**3.48 El 84% de los proyectos se gestionaron por medio de agencias ejecutoras que funcionaban en la órbita de la administración pública. En el 16% restante se**

**utilizaron a organizaciones no-gubernamentales para gerenciar los proyectos.**<sup>52</sup> En el primer caso, los ejecutores funcionaron dentro de la órbita de un ministerio, secretaría u otros organismos o bien eran organismos descentralizados de la administración pública.<sup>53</sup> En el segundo caso se recurrió a organizaciones de la sociedad civil especializadas en la temática de los proyectos.

3.49 **Las actividades desarrolladas en materia de análisis de socios fueron por lo general escasas, partiendo de la base que la mayoría de los mismos eran entes públicos que tenían la responsabilidad funcional en la materia, lo cual en teoría restringía el**

**Gráfico 3.1: Análisis Previo Sobre Entidad Ejecutora**



**Sin embargo, una mayor disciplina de análisis institucional hubiera posibilitado evitar entrar en operaciones que luego deben ser canceladas, o que corren el riesgo de dañar la imagen de un nuevo tipo de intervención que se pretende mostrar.** En otras palabras, cuando se desea ejecutar un proyecto que cae bajo la órbita del Ministerio de Economía, no suelen haber otras opciones que trabajar con dicho ministerio. Sin embargo se pueden exigir mejoras en la organización de la unidad ejecutora, mayor calidad en los recursos humanos comprometidos, etc. Para los casos donde se recurrió a organismos no-gubernamentales se realizaron algunas tareas extras como el análisis de la capacidad institucional y operativa, una evaluación financiera, y la trayectoria institucional.

3.50 **Aunque la relación entre las agencias ejecutoras y el Banco/FOMIN estuvo dentro de los márgenes esperados y se puede sintetizar como buena, se registraron numerosas quejas respecto a retrasos generados por la Representación que consistieron en demoras en las respuestas.** Dichas demoras tuvieron su impacto sobre la ejecución de los programas (al margen de las demoras generadas por los propios ejecutores) y se relacionaban con pedidos de no-objeción, pedidos de desembolsos, y aprobación de términos de referencia. Algunos ejecutores manifestaron haber deseado un mayor apoyo por parte del especialista y un mayor interés en las actividades del proyecto.

3.51 **La gran mayoría de las agencias continúan brindando los servicios iniciados por medio del proyecto, lo cual es indicativo de un alto nivel de institucionalización.**

<sup>52</sup> Aquí se toman en consideración la totalidad de proyectos (se incluyen las 3 operaciones canceladas).

<sup>53</sup> La terminología varía de país en país. En algunos casos se los llama autárquicos, desconcentrados, autónomos o descentralizados, pese a que se refieren mayormente a la misma figura. En algunos casos la independencia jerárquica o política no es absoluta ya que en la práctica suele diferir lo establecido por la ley.

Las agencias ejecutoras han experimentado procesos positivos en materia de aprendizaje y crecimiento institucional. Algunas han abierto nuevas sucursales, otras han incorporado personal, expandido sus oficinas o mejorado su infraestructura tecnológica.

- 3.52 **En los países donde la ejecución está en etapas iniciales o intermedias aún no se puede medir los resultados en términos de institucionalización, como son los casos de los dos proyectos de Paraguay.** Sin embargo, en el proyecto de defensa al consumidor de Paraguay ya se han identificado algunos obstáculos serios para la sostenibilidad de los servicios brindados a través de los municipios adheridos al sistema nacional de protección al consumidor. Si bien los municipios han demostrado interés por la materia, su debilidad financiera impide realizar las asignaciones presupuestarias adecuadas para el funcionamiento de las oficinas de atención al consumidor. En el caso de Argentina, ADELCO ha tenido problemas de financiamiento por carecer de un modelo de servicios que le genere ingresos estables. Si se suma a esto la profunda crisis económica por la que atravesó el país en los últimos años, esto llevó a la discontinuidad, principalmente de las actividades de difusión y capacitación en escuelas.
- 3.53 **Las agencias ejecutoras de carácter público, especialmente aquellas que son entes descentralizados, pueden enfrentar problemas en cuanto a la viabilidad institucional. Las dos áreas más preocupantes son la disponibilidad de presupuesto y la alta rotación de personal.** En el primer caso se han registrado disminuciones y los presupuestos asignados históricamente. Esto ocurrió, por ejemplo, de la CLICAC en Panamá. En el segundo caso, se ha verificado que el personal profesional de las agencias no se mantiene por mucho tiempo en el cargo. Esto se debe principalmente a los bajos salarios que reciben en sus cargos. Además, una vez que se capacitan profesionales en los ejecutores, generalmente vía el financiamiento de los proyectos, y adquieren experiencia, los salarios del sector privado resultan una tentación difícil de resistir. Máxime esto sucede teniendo en cuenta que las políticas salariales suelen no estar basadas en la capacidad y perfeccionamiento de los funcionarios.

## **F. Adicionalidad**

- 3.54 La dimensión de adicionalidad evalúa el grado en que los recursos financieros y técnicos del FOMIN fueron fundamentales para alcanzar los resultados buscados por el proyecto. Asimismo, la adicionalidad incluye aspectos tales como si existieron lecciones que podrían aplicarse a otros proyectos similares o que contengan ideas o sugerencias respecto a la forma en que las agencias ejecutoras o el FOMIN pueden gerenciar este tipo de proyectos en el futuro.
- 3.55 **El valor agregado del FOMIN en los proyectos bajo análisis ha sido alto, ya que estas operaciones se caracterizan por impulsar temas donde no existían conocimientos locales.** Asimismo difícilmente la mayoría de estos proyectos se hubieran concretado de no haber mediado la intervención del Banco/FOMIN mediante el aporte de ideas y recursos. Sobre un total de nueve proyectos en ejecución o ejecutados, cuatro recibieron calificaciones de “alta” y dos de “media-alta”.



- 3.56 **Por ejemplo en el proyecto de la CLICAC en Panamá, el Banco/FOMIN participó en el desarrollo de la idea, las discusiones y negociaciones con el gobierno, la selección de actividades y productos y en los debates relacionados con el tramado institucional de la nueva organización.** En el proyecto de protección al consumidor en Paraguay, el Banco/FOMIN aportó las ideas y recursos para diseñar y ejecutar el proyecto. Más aun, los principales consultores del proyecto son ex-funcionarios públicos de instituciones de otros países que recibieron financiamiento del FOMIN.
- 3.57 **En algunos países el FOMIN tuvo también un papel instrumental en la creación de consensos para que se lleven a cabo las actividades del proyecto.** Esto ocurrió, por ejemplo, en el proyecto de adquisiciones públicas de Paraguay, donde el FOMIN tuvo un alto perfil en generar acuerdos y sinergias entre actores claves de la sociedad civil y el sector públicos para apoyar las reformas impulsadas.
- 3.58 **Los proyectos donde el FOMIN tuvo un valor agregado menor se debió principalmente a que se limitó a apoyar ideas que ya estaban siendo desarrolladas o bien que su contribución fue fundamentalmente financiera.** En el caso de INDECOPI, el apoyo del FOMIN fue clave para la consolidación institucional de dicha institución pero las necesidades habían sido identificadas principalmente por la misma entidad. En el caso del programa reducción de los costos estatales para la actividad privada (Uruguay), todas las actividades habían sido diseñadas por el CEPRE sin intervención del FOMIN.
- 3.59 **La posibilidad de establecer sinergias entre proyectos fue en general desatendida.** Sobre el total de proyectos, cinco operaciones recibieron una calificación de “baja” o “media-baja” en este rubro. Los tres restantes fueron calificados como “media-alta”. En el caso de Perú, por ejemplo, no hubo interacción con otros proyectos del Grupo Banco. Pero si la hubo con proyectos de otros organismos, como por ejemplo con la OEA, CIDA y el Banco Mundial. El proyecto del FOMIN tomó algunas ideas y necesidades identificadas por algunos de estos organismos y los llevó a la práctica de manera coordinada, generando así complementariedad programática.
- 3.60 **El proyecto de Uruguay llevó a cabo una sinergia peculiar ya que hubo una interacción intensa con el préstamo sectorial 1336/OC, no obstante precisamente ese factor fue una dificultad a la hora de otorgarse la elegibilidad.** En el trabajo de evaluación se pudo conocer de las dificultades que llevaron a demostrar la oportunidad de entrar en forma sinérgica en ese contexto, tomando piezas claves en los procesos de reforma y que serían la “ultima milla” para acercar los beneficios a miles de PYMES en forma más rápida y eficiente. El cumplimiento de los objetivos de la operación del FOMIN fue condición para los desembolsos del referido sectorial. Esto fue un gran incentivo para el ejecutor para llevar adelante las actividades a tiempo. Es decir que al ligar la cooperación técnica al sectorial se logró un efecto muy positivo ya que se avanzó rápidamente en la ejecución de la primera.
- 3.61 **Los proyectos de Paraguay establecieron sinergias gracias a una innovación del especialista sectorial del FOMIN en la Representación, quién tuvo la idea de organizar un encuentro entre todos los ejecutores de sus proyectos.** Gracias a ello,

los responsables de los diversos programas del FOMIN tuvieron la oportunidad de conocerse y establecer vínculos. Esto repercutió de manera positiva ya que les permitió intercambiar ideas y lecciones aprendidas. En algunos casos incluso permitió identificar oportunidades para realizar actividades en conjunto. Concretamente, se establecieron sinergias entre los proyectos FOMIN de resolución alternativa de disputas, adquisiciones públicas y protección al consumidor.

- 3.62 **Los proyectos contribuyeron a acelerar procesos internos en sus respectivos países.** La intervención del FOMIN contribuyó a solidificar actividades y cambios en distintos niveles, generando así una adicionalidad positiva. A nivel nacional, los proyectos buscaban contribuir a los procesos de reformas económicas, especialmente en aspectos regulatorios, que se llevaron a cabo hacia fines de la década de 1990. Asimismo, se pretendió potenciar los proyectos orientados a estimular la expansión del sector privado y a mejorar su competitividad. Finalmente, los proyectos buscaron estimular las reformas en sus industrias específicas e impulsar dichos cambios mediante el aporte de conocimientos y recursos.
- 3.63 **Sobre nueve proyectos, cuatro operaciones recibieron una calificación de “media alta” o “alta” en términos de adicionalidad.** Las intervenciones del FOMIN fueron efectivas en acelerar los procesos de cambio internos y producir un efecto catalítico. Las razones de ello fueron múltiples. Por un lado, la correcta identificación de las necesidades de los países. Por otro lado, una valoración adecuada de las ventajas comparativas del FOMIN y la selección de áreas específicas donde se brindaría apoyo. La disponibilidad de instrumentos adecuados para asistir a los países y la selección del momento oportuno también deben destacarse como factores que contribuyeron al éxito de las operaciones.
- 3.64 **En el caso de Brasil, por ejemplo, la defensa del consumidor y en especial de los usuarios de servicios públicos es un movimiento irreversible que ha experimentado un crecimiento notable a partir del apoyo del FOMIN a IDEC.** Esta organización de consumidores se ha consolidado a nivel de Brasil y con un lugar destacado a nivel internacional, como un actor clave en el ámbito de los servicios públicos, no solo por su papel específico en materia de apoyo a los reclamos individuales de los consumidores sino en la diseminación de conocimientos a otras organizaciones de la sociedad civil y en la participación activa en la formulación de políticas públicas, en materia de servicios públicos, a nivel nacional.
- 3.65 Cuando el FOMIN decidió apoyar a CLICAC dicha organización estaba en una etapa incipiente, con escasa experiencia institucional y con necesidades estructurales relativamente urgentes. Gracias al apoyo del proyecto FOMIN CLICAC logró consolidarse, aumentar su capacidad institucional y cumplir eficazmente con las funciones que le asigna la legislación panameña.
- 3.66 La situación de los diversos registros de propiedad existentes en Ecuador era grave. Había carencias de todo tipo: falta de recursos humanos, desorganización administrativa, problemas de infraestructura edilicia y, por sobre todo, una falta de eficiencia y transparencia en los procesos. El aporte del FOMIN contribuyó a complementar los

esfuerzos desplegados por el IEPI y hoy se posiciona como una agencia modelo dentro de la administración pública ecuatoriana. Los plazos de tramitación de registros se han reducido dramáticamente, existen criterios gerenciales en el manejo de la institución, se han implementado medidas para aumentar la transparencia y se ha mejorado notoriamente la atención al cliente. El IEPI ha logrado generar el cambio que se propuso y para lo cual recibió apoyo del FOMIN.

**Cuadro 3.4: El Apoyo del FOMIN en la “última milla” de las reformas en Uruguay: llevando los beneficios a una amplia base de PYMES y promoviendo competencia en Compras Públicas**

El programa de Reducción de Costos Estatales para la Actividad Privada en Uruguay tenía como uno de sus principales componentes el diseño de un sistema electrónico de adquisiciones públicas. En líneas generales, la implantación de dicho sistema tenía como objetivo generar mecanismos transparentes para las compras del Estado, con reglas definidas y que brinde mayor acceso para el sector privado. El proyecto aprobado en 2001, se construía sobre las bases de un proceso de reforma de la administración pública, con financiamiento del BID, liderado por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE). Las tres áreas de trabajo principales en materia de adquisiciones públicas se referían a (i) la revisión del marco institucional y legal, (ii) el desarrollo e implantación de nuevos sistemas de información, y (iii) el desarrollo de un sistema de seguimiento de costos de las adquisiciones.

Hay cuatro aspectos del programa que resulta interesante destacar. Primero, ya desde la fase de diseño el proyecto se resaltó la importancia de que el nuevo sistema permitiría generar información acerca que compra el Estado, cuanto compra, cuanto paga y quien lo compra. Segundo, el mayor acceso a información ayudaría a planificar los procesos de compras y adquisiciones. Se intentaba así generar acuerdos marco para poder obtener mejores condiciones de compra. Había una experiencia similar en materia de compra de medicamentos con excelentes resultados. Tercero, el sistema buscaba coordinar la gestión de compras con el proceso de asignación presupuestaria, ligando las adquisiciones a la disponibilidad de recursos. Finalmente, el programa impulsaba la búsqueda de mecanismos para participación directa del sector privado en la operación del sistema.

Con respecto al último punto, el proyecto presenta algunas características muy innovadoras. Concluida la fase de implantación, el sistema electrónico comenzó a generar información sobre las compras que realiza el Estado. Si bien dicho sistema puede accederse vía Internet y por lo tanto la información es pública (<http://www.comprasestatales.gub.uy/>), el CEPRE tuvo la idea de ofrecer también dicha información gratuitamente al sector privado.

Así fue como una empresa local llamada El Ágora, dedicada mayormente a los servicios B2B, se interesó por el tema y solicitó tener acceso a la información. Dado que ya tenía cierta experiencia previa trabajando con las compras realizadas por la Intendencia de Montevideo, montó rápidamente un esquema que le permitiría potenciar el impacto de la información generada por el sistema electrónica de compras y al mismo tiempo hacer de ello un negocio sostenible. Hoy en día El Ágora procesa la información que recibe del CEPRE en forma diaria –hasta cuatro veces al día–, la procesa clasificándola por categorías, y la distribuye a sus usuarios según el perfil y actividad de cada uno de ellos. Para acceder a este servicio las empresas y comerciantes deben pagar una cuota mensual mínima.

En síntesis, por intermedio de su sitio en Internet (<http://www.elagora.com>), esta empresa le da valor agregado a la información sobre oportunidades de negocios con el Estado generada por el sistema estatal de adquisiciones públicas. De esta forma se gestó una alianza altamente innovadora entre el sector público y el sector privado. Sin embargo aun existen oportunidades para expandir el sistema. El Centro de Almaceneros Minoristas, Baristas y Afines del Uruguay (CAMBADU), compuesto principalmente de micro y pequeñas empresas, se mostró interesado en tener acceso a la información del sistema para clasificarla y distribuirla entre sus afiliados. Ello le permitiría también identificar oportunidades para montar esquemas de ventas conjuntas y así salvar el obstáculo de la reducida dimensión de sus afiliados. Sin embargo, CAMBADU no tiene la capacidad institucional ni la tecnología necesaria. Por su parte, El Ágora ha expandido sus servicios y hoy ofrece información sobre oportunidades de compras y licitaciones públicas de Chile, México, Argentina, Paraguay y el Caribe. Asimismo ha generado alianzas estratégicas con instituciones tales como la Intendencia de Montevideo y la Cámara Nacional de Comercio y Servicios, y ha recibido diversos premios por su dinamismo emprendedor.

## **G. Evaluabilidad**

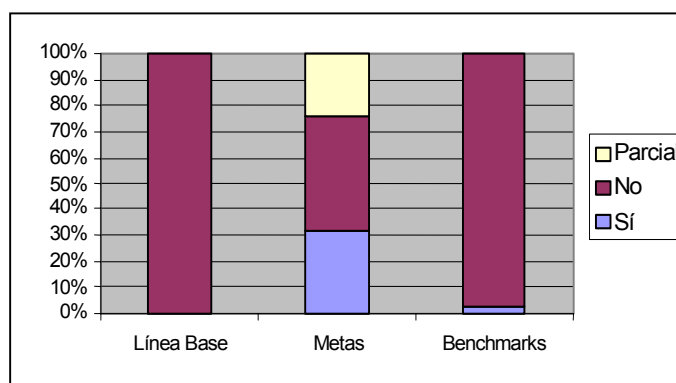
- 3.67 En esta dimensión se analiza si los proyectos fueron designados de forma tal que permitan medir los resultados esperados y las previsiones que se tomaron para evaluar

los resultados del mismo. Esta tarea implica, entre otras cosas, revisar si los proyectos incluyeron indicadores adecuados, si se generó la información necesaria para medir el impacto de los proyectos y si se incluyeron los fondos necesarios para realizar los ejercicios de monitoreo y evaluación.

- 3.68 **La evaluabilidad de los proyectos de la cartera bajo análisis es muy baja.** Sólo un proyecto obtuvo una calificación “media-alta”, todos los demás fueron “media-baja” o “baja”. Para asignar dichas calificaciones se prestó especial atención a tres elementos. El primero fue la existencia de líneas de base, que es la información que generalmente se recoge en la fase de diseño y que permite visualizar el punto de partida o escenario sobre el cuál desea incidir el proyecto. En segundo lugar, la existencia de metas que estén claramente definidas y sean medibles. Y en tercer lugar, la inclusión de *benchmarks* que sean medibles.

- 3.69 **Las principales falencias fueron la falta o pobre definición de indicadores, la inadecuación de los mismos a las características de las actividades, la ausencia total de líneas de bases y *benchmarks* y la escasez de metas.** Esto dificulta significativamente la medición de los resultados de los componentes, tanto a nivel de productos como en lo que respecta al impacto inmediato.

**Gráfico 3.2: Indicadores Seleccionados para Medir la Evolución del Proyecto**



- 3.70 **En materia de indicadores de resultados la situación es aún más grave.** Allí los esfuerzos realizados en la fase de diseño fueron menores. Los indicadores incluidos para medir el impacto de los proyectos son en general vagos y no es posible medirlos, tanto por no tener referencias a aspectos cualitativos, cuantitativos o temporales como por la ausencia de líneas de base.

- 3.71 **La ausencia de indicadores puede relacionarse con el incipiente nivel de conocimiento dentro del Banco y del FOMIN de algunos de los temas bajo análisis.** La falta de especialistas y de profundización en estas áreas lleva a que la definición de indicadores adecuados para medir el impacto de los proyectos sea una tarea extremadamente ardua. Sin embargo no debe caerse en el error de pensar que el proceso de elaboración de indicadores es *per se* un desafío complejo. La aparente complejidad es producto de la falta de conocimiento especializado de las respectivas áreas de intervención del Grupo Banco.<sup>54</sup> Uno de los tantos ejemplos del déficit en materia de

<sup>54</sup> En materia de protección al consumidor, por ejemplo, se podrían desarrollar indicadores relacionados el nivel de exigencia de los consumidores. Uno de ellos podría ser: (cantidad de solicitudes información + número de reclamos + denuncias) / PEA en miles de personas. La eficiencia de los organismos supervisores podría medirse mediante el siguiente índice: (Multas impuestas + Medidas Correctivas impuestas) / PBI en millones de dólares.

indicadores es el programa de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor en Paraguay que contiene como indicador a nivel de fin del proyecto: “los consumidores obtienen respuestas satisfactorias y oportunas a sus reclamos”.

- 3.72 **Los resultados son mejores en materia de evaluaciones intermedias y finales.** Sobre el total de doce proyectos, 75% incluyó la previsión de realizar una evaluación intermedia y el 83% de realizar una evaluación final. A tales fines se destinaron aproximadamente US\$255.000.

**Tabla 3.3: Evaluación de los Proyectos**

País	Evaluación Intermedia	Evaluación Impacto	Presupuesto
Argentina (consumidor)	No	No	\$0
Argentina (competencia)	No	Sí	\$30.000
Brasil (consumidor)	Sí	Sí	\$31.000
Brasil (competencia)	No	Sí	\$30.000
Ecuador	No	Sí	\$5.000
Nicaragua	Sí	Sí	\$40.000
Panamá	No	No	\$0
Paraguay (consumidor)	Sí	Sí	\$21.000
Paraguay (compras públicas)	Sí	Sí	\$38.000
Perú	Sí	Sí	\$0
Uruguay	Sí	Sí	\$50.000
Venezuela	Sí	Sí	\$10.000
<b>Total</b>			<b>\$255.000</b>

- 3.73 **Sin embargo, de las entrevistas realizadas surge que los funcionarios a cargo de las nuevas operaciones del Banco y del FOMIN no están al corriente del resultado de los proyectos en esta temática y más bien se entiende que el desempeño ha sido malo debido a los proyectos cancelados en materia de competencia.** Este trabajo de evaluación y el uso adecuado de los recursos para evaluaciones de impacto, pueden tener un gran beneficio en iluminar con datos e información sólida la toma de decisiones del FOMIN, por ejemplo, en relación a cuáles proyectos continuará financiando y cuáles no.

#### IV. SÍNTESIS EVALUATIVA DEL GRUPO DE PROYECTOS

##### A. Evolución de la Cartera

- 4.1 **La cartera de proyectos bajo análisis se inició en recién en 1997 y estuvo compuesta por un grupo que no alcanzó masa crítica en ninguna de sus diferentes tipos de intervenciones.** A partir de ese año se aprobaron en promedio dos operaciones por año, hasta contar con un total de 12 proyectos en 2002. En sentido estricto, esta no fue oficialmente una “cartera” sino que las operaciones formaron parte de un grupo de proyectos denominado “Funcionamiento de Mercado” que albergaba también otros sobre temas tales como Promoción de Exportaciones y Comercio, Resolución Alternativa de Disputas, Inversión Privada en Infraestructura y Capacidad Regulatoria.
- 4.2 **La intervención del FOMIN con estos proyectos tenía por objetivo apoyar las reformas económicas de la década de 1990, complementando los esfuerzos nacionales por consolidar la apertura y liberalización de los mercados.** Para ello se requería concentrarse en una nueva serie de reformas con énfasis en aspectos regulatorios, orientadas no sólo a generar mayor transparencia en el mercado sino a facilitar una participación responsable del sector privado en el nuevo escenario económico y a fortalecer la capacidad del Estado para velar por el cumplimiento de las nuevas reglas de juego.
- 4.3 **Cuando se aprueba la primera operación en 1997, la intervención con estos proyectos, sin embargo, no contaba con desarrollo conceptual previo que permitiera ofrecerlos tanto al Grupo Banco como al mercado.** Aunque ello no obstaculizó a se aprobaran nuevas operaciones año tras año, tampoco se logró masa crítica en ningún tema en particular y en muchos casos no hubo claridad *ex ante* de cual era el rol que el Grupo Banco tomaba en estas reformas. A partir de 1997 se aprobaron en promedio dos operaciones por año hasta llegar a tres en 2001, y a partir de allí la temática perdió énfasis dentro del FOMIN con sólo una aprobación por año y con muy pocos perfiles de nuevas operaciones en línea de preparación.
- 4.4 **Las operaciones, como ya se ha explicado anteriormente, fueron homogéneas y no hubo cambios significativos en las modalidades de intervención.** Se llevaron a cabo un total de nueve operaciones de las cuáles el 50% aún están en etapa de ejecución. Los resultados iniciales son alentadores dado que al menos en el 44% de los proyectos ya se ha avanzado en la consecución de los objetivos planteados.

##### B. Análisis de Brecha: Las Acciones del FOMIN Versus el Contexto

- 4.5 **La intervención del FOMIN fue coherente con las necesidades del contexto, pero sin haber identificado temas concretos en donde el FOMIN pudiera**

**jugar un papel estratégico vis a vis la acción del Banco, por ejemplo concretando la “última milla” en procesos de reforma que permiten el acceso de los beneficios a miles de PYMES y usuarios.** Existía una necesidad cierta y concreta por reforzar ciertos aspectos claves del nuevo escenario económico. El proceso de privatizaciones implicó la aprobación de marcos regulatorios para los diversos sectores y la creación de mecanismos para proteger los derechos de los usuarios. La apertura comercial, la liberalización de los mercados y la desregulación, por su parte, generaron grandes cambios en el número y tamaño de las firmas que actuaban en el mercado, especialmente en actividades donde antes hubo una fuerte presencia estatal. Esto hizo necesario no sólo la creación de agencias regulatorias para monitorear prácticas monopólicas y asegurar la transparencia del mercado, sino también la puesta en marcha de organismos abocados a la protección de los derechos de los consumidores.

- 4.6 **Al mismo tiempo, las nuevas reglas de juego demandaban también mayor transparencia en la actividad estatal y la existencia de reglas claras en las relaciones entre el Estado y el sector privado.** Los países requerían de apoyo para reformar y modernizar sus procesos de adquisiciones y contrataciones públicas y generar mejores condiciones para la participación de empresarios y comerciantes en las oportunidades de negocios con la administración pública.
- 4.7 **En síntesis, los proyectos del FOMIN respondieron a una serie de necesidades derivadas de los cambios acaecidos en el entorno económico y político e identificaron acertadamente una serie de temas donde el FOMIN tenía una ventaja para intervenir.** Sin embargo faltó una mayor inversión en conocimiento previo y acompañamiento que pudiera darle un mayor impulso estratégico a la acción. La voluntad del FOMIN de embarcarse en proyectos de alto contenido innovador también contribuyó a generar interés por los temas identificados dentro de la institución.

#### **C. Análisis de Brecha: La Coherencia de las Acciones**

- 4.8 **La revisión de los principales documentos del FOMIN indica que la intencionalidad estratégica manifestada en ellas no siempre fue llevada a la práctica. Por una parte, hubo recomendaciones operativas que no fueron implementadas, como por ejemplo la creación la Línea de Actividad recomendada por el Grupo de Trabajo 2000. Más llamativo aún fue que no se haya creado el “cluster”, que se abocaría a proyectos de protección al consumidor, defensa de la competencia y adquisiciones públicas.** La paradoja es que por un lado el FOMIN identifica a estos temas como áreas prioritarias para su accionar en la región, pero por otro lado no tomó las medidas necesarias para llevar sus prioridades a la práctica.

**Tabla 4.1: Documentos Institucionales y Proyectos del FOMIN por Año.**

Documentos	Informe Perry				- Working Group 2000	- Clusters Proyectos - Informe de Progreso (GT 2000)	- Informe de Progreso (GT 2000)
Año	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Proyectos		- Venezuela (C)	- Argentina (DC) - Panamá (C, DC) - Perú (C, DC, PI)	- Argentina (C) - Brasil (DC)	- Brasil (C) - Paraguay (AP)	- Nicaragua (AP) - Uruguay (AP) - Paraguay (DC)	- Ecuador (PI)

Abreviaciones: C = Competencia, DC = Defensa Consumidor, AP = Adquisiciones Públicas, y PI = Propiedad Intelectual

- 4.9 **Por otra parte, algunas áreas no recibieron el mismo nivel de atención o importancia asignado por los documentos institucionales. La protección de los derechos de propiedad intelectual fue destacada en el mismo Convenio Constitutivo del FOMIN y en el Informe Perry, pero sin embargo en un lapso de diez años sólo se aprobó una operación dedicada exclusivamente a ese tema,** más la inserción de un componente en la operación de fortalecimiento a INDECOPI (Perú). Cabe destacar que en el mismo período hubo otras instituciones que lograron realizar operaciones de propiedad intelectual con herramientas similares a las utilizadas por el FOMIN (cooperación técnica).
- 4.10 **Si se compara la fecha de aprobación de los proyectos con la fecha de publicación de los documentos institucionales analizados precedentemente, se puede apreciar que la cartera parecería tomar un mayor impulso a partir del Informe del Grupo de Trabajo del año 2000.** Ese año se aprueban dos operaciones y tres al año siguiente.<sup>55</sup> Pero luego la aprobación de nuevas operaciones decae significativamente. Cabe destacar que dicha caída no se debió a directivas institucionales de cancelar la cartera o de reducir los recursos canalizados hacia ella.
- 4.11 **En síntesis, la coherencia de las acciones a nivel institucional, relación entre las metas institucionales del FOMIN y las acciones tomadas para efectivizarlas, presenta una brecha notoria ya que las recomendaciones del Grupo de Trabajo 2000 y del documento de creación de clusters de proyectos no fueron llevadas a la práctica.** La prioridad asignada por dichos documentos a la temática de los proyectos bajo estudio no se tradujo en acciones concretas. Por el contrario, el interés del FOMIN en estas áreas decayó paulatinamente y no parece haber posibilidades de que la cartera tome impulso. Por otro lado, la coherencia operativa, la relación entre las metas de cada uno de los proyectos y las actividades previstas para alcanzarlas, se verificó en casi la totalidad de las operaciones. Aquí se pudo comprobar una coherencia sostenida entre objetivos y las actividades propuestas.

<sup>55</sup> Las operaciones del año 2000 entraron en el pipeline en los años 1999 (Paraguay) y 1997 (Brasil). Las tres operaciones de del año 2001 entraron en el año 2000 (Nicaragua), Uruguay (2001) y Paraguay (2000).



- 4.12 **Otro aspecto de la coherencia de las acciones radica en determinar si se tomaron todos los pasos necesarios para alcanzar los resultados deseados.** Aquí pueden detectarse algunas debilidades ya que tanto el FOMIN como el Banco se propusieron incursionar en áreas donde no se tenía experiencia previa, sin buscar mecanismos para profundizar su conocimiento en dichas áreas, ni generaron una masa crítica de proyectos para apuntalar dicha inversión en el conocimiento sectorial. A ello se suma la ausencia de expertos en estos temas en el Grupo Banco y a la carencia de programa para abordar de manera estratégica estas operaciones.

## **D. Áreas de Oportunidad para la Intervención del FOMIN**

### **1. En Aspectos Generales**

- 4.13 **El volumen de operaciones es bajo por lo cuál no se ha desarrollado una experiencia intensa por carecer de masa crítica y apoyo sistemático en las áreas mencionadas.** Pero los casos analizados en el capítulo anterior demuestran que en algunos proyectos se lograron los resultados esperados y al mismo tiempo el escaso desarrollo de estos temas en la región, tal como fue explicado en capítulos anteriores, genera oportunidades para nuevas intervenciones del Grupo Banco. En dicho contexto, resulta necesario discernir cuál sería el rol específico del FOMIN.

#### **a) El FOMIN como Laboratorio de Ideas**

- 4.14 **El FOMIN debería hacer uso de sus ventajas comparativas en las áreas de los proyectos bajo estudio, especialmente de la posibilidad de actuar como laboratorio de ideas.** Dada la escasez de operaciones realizadas hasta la fecha, tanto por el FOMIN como por otros agencias multilaterales, existe un campo fértil para proseguir el desarrollo de operaciones y la identificación de nuevas áreas. La región tiene severas deficiencias, y por ende necesidades, en los cuatro campos analizados. No obstante dada la magnitud de los problemas en todos estos temas, debería hacerse un esfuerzo conceptual previo de identificar bajo que condiciones y en que instancias en particular el FOMIN puede tener un rol único para probar nuevos conceptos y modelos de negocios que constituyan la “última milla” de procesos de reformas ya avanzados y que mediante estas intervenciones pueden facilitar la materialización de beneficios a un gran numero de PYMES.
- 4.15 **Sin embargo, el FOMIN no puede cumplir eficazmente su rol de laboratorio de ideas si el resto de las unidades del Banco no acompaña en el proceso de reflexión.** El Grupo Banco debe contribuir y participar identificando sus necesidades y determinando las áreas donde potencialmente existen oportunidades para la complementariedad en las actividades del Banco y el FOMIN. Algunos de los problemas detectados por esta evaluación, como por ejemplo la escasa cantidad de proyectos o falta de masa crítica, se relacionan con la falta de reflexión tanto del FOMIN como del Banco respecto a la forma y el alcance en que la institución abordara las materias bajo estudio.

## **b) La Importancia de Contar con un Enfoque Conceptual**

- 4.16 **Si a la luz de los resultados de la acción, los Donantes deciden continuar financiando proyectos en estos temas de funcionamiento de mercado, sería necesario desarrollar una mayor inversión en conocimiento que le permita tener una orientación estratégica más clara en el programa de intervenciones.** Bajo las condiciones actuales, resulta poco probable que la cartera de proyectos pueda adquirir el volumen y calidad necesarios para resultar coherentes con la importancia asignada a estos temas por el Grupo de Trabajo 2000 y documentos posteriores. Para revertir la situación actual es necesario concebir un plan de desarrollo para la cartera.
- 4.17 **El primer paso en esa dirección es conocer mejor el sector.** Resulta importante profundizar el análisis de cada una de las áreas y así identificar los temas claves, las experiencias financiadas por el Banco y otros donantes y las necesidades de los países de la región. Dicha profundización tendría múltiples efectos positivos ya que permitiría determinar con mayor precisión las áreas de oportunidad para la intervención del FOMIN y del Banco; contribuiría a determinar los criterios de entrada para el accionar del FOMIN; y ayudaría a mejorar la complementariedad con las acciones del Banco.
- 4.18 **Un mayor conocimiento del sector permitiría también alcanzar mayor precisión en cuanto a la definición de los objetivos deseados y a la utilización de indicadores apropiados para medir el impacto de las intervenciones.** Por ejemplo, si bien es claro que los programas de protección al consumidor persiguen generar consumidores más informados y una mayor protección de sus derechos, cabe preguntarse cómo se miden los niveles de protección al consumidor o la efectividad de las respectivas agencias. Los programas bajo análisis utilizaron con frecuencia criterios muy elementales ya que en algunos casos no existía ni la legislación ni las agencias necesarias para el funcionamiento de un sistema de protección al consumidor. El FOMIN y el Banco deben enfrentar el desafío derivado de la falta de información y conocimiento a nivel institucional sobre estos temas para así mejorar el desempeño en la fase de diseño y de evaluación.
- 4.19 **El segundo paso es definir el ámbito de intervención del FOMIN.** Una vez familiarizado con el status quo en cada sector, el FOMIN estará en condiciones de seleccionar las áreas específicas de intervención para sus nuevas operaciones. Por ejemplo, en materia de adquisiciones públicas se podrá determinar si se desea financiar el diseño e implementación de sistemas electrónicos o tan sólo se concentrará en desarrollar interfaces para garantizar una mayor participación del sector privado. O más importante aún, si se desea trabajar sólo con compras electrónicas o también con otras áreas de gobierno electrónico que son de importancia para el sector privado. En materia de defensa de la competencia, podrá decidir si financiará el fortalecimiento institucional de las agencias a nivel nacional, políticas específicas para los sectores privatizados, o bien el desarrollo de políticas de competencia en el marco de los procesos de integración regional.

- 4.20 **El tercer paso es definir los criterios para la intervención.** La determinación de las circunstancias bajo las cuáles el FOMIN está dispuesto a actuar puede no sólo facilitar la identificación de nuevas operaciones sino también generar mayores posibilidades de alcanzar los resultados deseados. Tan sólo a modo de ejemplo, en materia de competencia o defensa del consumidor se podría fijar como criterio de entrada que las agencias respectivas ya estén creadas, que cuenten con personal estable y que existan mecanismos que garanticen la autonomía real de las mismas respecto del poder político. O se pueden fijar criterios para determinar que tipo de asociaciones de consumidores califican para recibir financiamiento del FOMIN.
- 4.21 **El cuarto y último paso es difundir las prioridades.** Una vez seleccionadas las áreas y criterios para su intervención, el FOMIN debería realizar una tarea de difusión y marketing de sus nuevas prioridades. Esto permitiría afinar la coordinación con el Banco. En casi todas las entrevistas realizadas con personal del Banco surgió la preocupación por la falta de conocimiento de cuáles son los temas que están en el “menú” del FOMIN y de cuáles son los respectivos criterios de elegibilidad.

#### **c) Aspectos Institucionales**

- 4.22 **Brecha entre diseño y ejecución.** Existe una tendencia a tratar las etapas de diseño y ejecución como compartimientos estancos, donde lo que ocurre en una esta totalmente desligado de la otra. Una vez completada la fase de diseño y aprobadas las operaciones, los funcionarios que participaron en ella pierden el contacto con la misma. La operación queda entonces en manos de la Representación correspondiente hasta completar la ejecución. De esta forma, el equipo de diseño del proyecto por lo general ignora lo acaecido en la fase de ejecución.
- 4.23 **Mejorar las prácticas en materia de evaluación.** Para aprender acerca del impacto de los proyectos y de las lecciones de la ejecución no basta con incluir evaluaciones en las operaciones. Es preciso establecer un proceso efectivo para lograr que dichos documentos tengan un efecto en el proceso de programación. Para ello no solo es necesario recopilar las evaluaciones y que ellas estén disponibles en las oficinas del FOMIN, sino también que haya mecanismos que generen un proceso de aprendizaje en el personal encargado de nuevas operaciones. En otras palabras, no alcanza con tener las evaluaciones en un archivo. El desafío no es sencillo ya que hay una elevada cantidad de proyectos y mucho material para ser absorbido por los funcionarios.
- 4.24 **Desconocimiento de los logros y fracasos, y las razones de los mismos.** Los problemas descriptos precedentemente contribuyen a generar un desconocimiento acerca de los logros de los diversos proyectos. Por ejemplo, las operaciones de Brasil, Perú y Panamá se han convertido en referentes en la región en sus respectivas áreas. Con distintos niveles de éxito, los tres proyectos sirven hoy de

modelo para los países de la región que desean introducir reformas similares. Sin embargo dentro del FOMIN y del Banco se conoce poco acerca de dichos logros.

- 4.25 **Ventajas de vincularse con instituciones especializadas.** Dado que el FOMIN no tiene expertos para cada uno de las áreas de su especialidad, se podrían establecer alianzas con centros de estudios, organismos no gubernamentales especializados, universidades, etc., a fin de poder acceder a información de avanzada. Esto le permitiría mantenerse en la cresta de la ola en materia de información e identificar nuevas áreas de actividad. Algunas de las instituciones que constituyeron esta primera ronda de intervenciones y que han demostrado alta capacidad institucional pueden ser socios estratégicos en esta nueva etapa.
- 4.26 **Coordinación con otros donantes y organismos multilaterales.** Una mayor coordinación con otras instituciones permitiría aprovechar no sólo oportunidades para sinergias de proyectos sino también aprender de lecciones de otras regiones. La OCDE y UNCTAD, por ejemplo, tienen amplia experiencia internacional en el campo de protección al consumidor y políticas de competencia. La OMC ha desarrollado grupos de trabajo e investigación en el área de compras públicas. La OMPI es la organización líder a nivel mundial en materia de propiedad intelectual. Un mayor contacto con dichas instituciones sería beneficioso para el FOMIN ya que le facilitaría el acceso a experiencia y capital humano especializado.
- 4.27 **Innovación y fracasos.** Dado que el FOMIN hace de la innovación una de las características principales de sus proyectos, resulta natural que algunos de ellos fracasen, se cancelen o no den los resultados previstos. Son los riesgos naturales de apostar por áreas innovadoras. Sin embargo esos “reveses” no deben ser vistos como fracasos sino como excelentes oportunidades de aprendizaje que permiten identificar las razones o factores que impidieron que se logren los objetivos deseados. Un ejemplo de este desconocimiento fue la situación encontrada en el área de competencia, con tres operaciones que se cancelaron sobre un total de cinco.
- 4.28 **Mejor comunicación de sus prioridades.** El FOMIN no ha logrado comunicar eficazmente sus prioridades dentro del Grupo Banco, en lo que se refiere a este grupo de proyectos. Los funcionarios del Banco entrevistados mencionaron con frecuencia algunos problemas en la relación con FOMIN, tales como la poca claridad en los criterios de elegibilidad o la falta de conocimiento de la estrategia del FOMIN en estos temas. También se citaron casos de proyectos que fueron rechazados pese a que eran aparentemente similares a otros que habían sido aceptados, esto se dio particularmente en el caso de adquisiciones públicas.
- 4.29 **Integración con las acciones del Banco.** Este punto se relaciona estrechamente con lo descrito en el párrafo anterior. No se pudo apreciar un alto nivel de coordinación entre las acciones del Banco y las del FOMIN. Hubo sólo un caso donde las operaciones del Banco y FOMIN se complementaron para alcanzar los objetivos deseados (programa de adquisiciones públicas en Uruguay). Existen

múltiples oportunidades de coordinación, especialmente con las áreas de Modernización del Estado.

## **2. En la Temática Grupo de Proyectos**

- 4.30 El FOMIN ha realizado una labor pionera en las áreas bajo estudio al haber identificado una serie de temas de alta relevancia para el sector privado. Sus proyectos contribuyeron para abrir nuevos espacios dentro de la operatoria del Grupo Banco. Transcurridos casi siete años desde el primer proyecto de esta cartera, la actividad y el interés del FOMIN por estos temas ha disminuido. Sin embargo existen áreas de oportunidad en la temática específica del grupo de proyectos que serán analizadas a continuación.

### **a) Consideraciones Generales**

- 4.31 **El enfoque inicial del FOMIN hacia los proyectos bajo estudio fue más bien amplio y flexible. Pero con el tiempo fue imponiendo algunas restricciones y delimitando el campo de acción a fin de concentrar su actividad ciertas áreas específicas, aunque estos no fueron establecidos en forma clara ni sustentada.** Gradualmente se fueron estableciendo criterios generales para la elegibilidad de nuevas operaciones. Algunos ejemplos de criterios son que los proyectos deben ser innovadores; que deben tener un impacto sobre el sector privado; que no deben competir o superponerse con las operaciones del Banco; y que si se trabaja con el Estado, el fortalecimiento institucional puede ser un elemento importante pero no el objetivo final.
- 4.32 **De esta forma el FOMIN ha ido evolucionando paulatinamente en su enfoque y prioridades. En la actualidad la cartera de proyectos está en una situación de indefinición y no tiene metas claras.** Si bien algunos documentos del FOMIN asignaron a estos proyectos una alta prioridad, la realidad indica que se ha perdido interés en ellos. El área de propiedad intelectual nunca logró convertirse en una masa crítica de proyectos. Los proyectos de competencia están cuestionados debido a las cancelaciones de los programas en Argentina, Brasil y Venezuela. Las operaciones de adquisiciones públicas han sido objeto de controversias y en el FOMIN se duda de su continuidad. Por un lado, algunos señalan que es un área de jurisdicción exclusiva para las Divisiones de Modernización del Estado y de la cual el FOMIN debería por ende retirarse. Por otro lado, el Banco ha actuado en el sector mediante préstamos mientras que el FOMIN lo ha hecho con fondos de cooperación técnica, generando así reclamos de los países que tramitaron las operaciones bajo el primer sistema. Finalmente, las operaciones de defensa al consumidor son las menos polémicas y las más numerosas, pero tampoco han evidenciado un crecimiento notorio.
- 4.33 **Esta indefinición se ha generado como producto de la ausencia de una definición clara y precisa de los objetivos buscados en estas áreas.** Cuando el FOMIN se embarcó en esta cartera no hizo un esfuerzo por conocer el sector y así definir concretamente el nicho para sus proyectos. Si bien al comienzo esto puede

justificarse por la falta de experiencia en el tema, la amplitud del enfoque inicial se ha ido convirtiendo en una pesada carga. De esta forma, luego de transcurridos siete años el FOMIN aún no encuentra la forma adecuada de intervenir con estas operaciones ni ha logrado una masa relevante de conocimientos en estas áreas.

- 4.34 **Existen dos elementos en la coordinación entre el FOMIN y el Banco que no se han tratado adecuadamente: la complementariedad de las acciones y la visión segmentada de los temas.** Por un parte, como ya se mencionó anteriormente, tanto el Banco como el FOMIN deberían trabajar de conjunto para intentar lograr una mayor complementariedad en sus intervenciones. Ello implica un esfuerzo de reflexión para identificar las áreas de acción y los mecanismos para la intervención. Por otra parte, la visión fragmentada del Banco de algunos de los temas bajo estudio dificulta la coordinación Grupo Banco-FOMIN. Por ejemplo, el área de competencia cae bajo la órbita de las unidades de modernización del Estado pero también de las Divisiones de infraestructura y mercados de capitales, en lo referido a servicios públicos. Los derechos de propiedad intelectual se ubican en la esfera de la modernización del Estado cuando se trata de proyectos de fortalecimiento institucional, pero cuando se refieren a sistemas de innovación es jurisdicción del área de ciencia y tecnología. Esta visión fragmentada dificulta un abordaje de estos temas con claridad por parte del FOMIN y del Banco. Una visión de conjunto podría contribuir, además, a identificar nuevos enfoques para mitigar los desafíos propios de la economía política de estos proyectos.
- 4.35 **Los problemas descritos precedentemente pueden ser enfrentados mediante la identificación de las áreas de oportunidad existentes pero sin perder de vista las ventajas comparativas del FOMIN.** De esta forma se puede determinar los espacios donde su intervención puede ser efectiva y cumplir con los parámetros institucionales (impacto sobre sector privado, innovación, adicionalidad, etc.). La intervención mediante los programas típicos de fortalecimiento institucional es donde el FOMIN tiene menor adicionalidad, o al menos donde la misma se restringe únicamente al aspecto financiero frente a otras fuentes de fondeo que puede ofrecer el Banco.
- 4.36 **Definir el modo de intervención.** Algunas de las reformas en las que participa el FOMIN implican esfuerzos de grandes dimensiones. En el área de adquisiciones públicas, por ejemplo, consiste en identificar el sistema que mejor se adapta al país, proceder al diseño, ponerlo en funcionamiento, realizar capacitación del sector público y privado, reformar y estandarizar los procesos internos de contratación y adquisición de las diversas órbitas de la administración pública. En algunos casos, incluso implica diseñar un nuevo marco legal y por ende la aprobación de una ley, esta última es una de las tareas más arduas y de resultados más inciertos para cualquier donante. De manera que es importante para el FOMIN definir el momento para “entrar” y el rol a cumplir, acotando su rol a condiciones que le permitan lograr suceso en función de las mismas. Los ejemplos de operaciones de Perú y Uruguay pueden ofrecer algunas luces al respecto. En INDECOPI el FOMIN realizó su aporte una vez que la institución

estaba montada y funcionando. Su aporte, sin embargo, llegó en un momento oportuno ya que le permitió realizar el aporte necesario para consolidar el accionar de INDECOPI y así alcanzar la plenitud del potencial institucional. En el caso de Uruguay el FOMIN financió el diseño e implementación del sistema de adquisiciones públicas. Pero su aporte llegó en un momento adecuado del proceso ya que el país había realizado un proceso previo de identificación de sus necesidades, y había coordinado e integrado este proyecto con otras reformas previas y complementarias que llevaba adelante el CEPRE. En síntesis, la intervención del FOMIN no tiene que ser necesariamente fundacional. Puede intervenir en etapas más avanzadas del proceso sin que ello le reste importancia a su aporte y obteniendo, quizás, mejores resultados en términos de impacto.

- 4.37 **Aprovechar las ventajas comparativas.** Un aspecto aplicable a las cuatro áreas bajo estudio que conviene destacar es la característica innovadora que el FOMIN busca en sus proyectos. Esto le permite apostar por temas que no son comunes y aventurarse en áreas poco exploradas. El FOMIN puede capitalizar esta ventaja comparativa mediante el financiamiento de experiencias piloto en áreas ignotas. Dado que el FOMIN evita competir con el Banco y superponer esfuerzos, existe un rol importante en materia de identificación de nuevas oportunidades. En la cartera bajo análisis se percibió que dicha ventaja no fue adecuadamente aprovechada.
- 4.38 **Otra ventaja del FOMIN es operar con fondos de cooperación técnica no reembolsables. Esto le brinda una herramienta muy flexible para trabajar con el Estado en áreas que repercuten en beneficio del sector privado.** Si son bien utilizados, la tentación de beneficiarse con fondos no reembolsables puede alentar la adopción de reformas valiosas. Especialmente en áreas claves para el sector privado pero que no están dentro de la lista de prioridades del sector político.

#### **b) Consideraciones Específicas**

- 4.39 A continuación se abordarán las consideraciones específicas para cada una de las cuatro áreas analizadas: protección al consumidor, competencia, competencia en adquisiciones públicas y propiedad intelectual. Cabe destacar que si bien en reiteradas ocasiones se identifican áreas de oportunidad para la actuación del FOMIN, ello se hace a modo ilustrativo. La decisión final de intervenir en las áreas propuestas debería estar basado en un proceso más profundo de reflexión y estudio de las oportunidades.
- 4.40 **Protección al Consumidor.** El área de defensa del consumidor ha sido la más prolífica y menos controvertida de la cartera. Los proyectos financiados en Perú, Panamá, Brasil, Argentina y Paraguay ofrecen lecciones y experiencias muy

valiosas para la elaboración de nuevos proyectos y para la identificación de nuevas áreas de intervención.<sup>56</sup>

- 4.41 **El área de los servicios públicos presenta múltiples oportunidades.** Por una lado, los entes reguladores sectoriales no han dado los resultados esperados en materia de atención y protección a los usuarios. En muchos casos han tenido un rol más bien pasivo y no han guardado una equidistancia entre las empresas prestadoras de servicios y los usuarios. Por otro lado, dicha situación se vio agravada debido a la ausencia de asociaciones de consumidores que pudieran presionar por el lado de la demanda y realizar tareas de difusión y educación en la comunidad. La experiencia de IDEC en Brasil es sumamente rica en materia de ejemplos, modelos y estrategias para ser tomadas como referencia en futuras operaciones.
- 4.42 **La protección al usuario de servicios públicos es un área donde se podrían haber aprovechado las sinergias entre los proyectos de protección al consumidor y los de creación de entes reguladores sectoriales del FOMIN.** También podría haberse dado mayor coordinación con algunas operaciones de infraestructura del Grupo Banco. El caso de IDEC refleja también los beneficios que se pueden lograr cuando las asociaciones de consumidores y los entes trabajan de manera coordinada. IDEC, por ejemplo, asesora a los entes en materia de calidad de los servicios de atención a los usuarios. También les provee valiosa información por medio de las evaluaciones del desempeño de los entes que en forma independiente realiza periódicamente.
- 4.43 **Otra de las áreas de oportunidad se relaciona con el sector privado, quien ha estado ausente en las actividades financiadas por los proyectos de protección al consumidor.** Las futuras operaciones deberían prever un rol activo las asociaciones de comerciantes y empresarios, para así integrarlos de manera colaborativa en la estrategia para desarrollar o fortalecer los sistemas de protección al consumidor. También se pueden promover alianzas entre el sector privado y universidades o centros de investigación a fin de monitorear la calidad de los productos y el cumplimiento de estándares internacionales. Esto no sólo mejoraría los niveles de protección al consumidor sino también la competitividad de los productos a nivel internacional.
- 4.44 **También se pueden aprovechar la experiencia del FOMIN en materia de arbitraje y conciliación para potenciar el impacto de los proyectos de protección al consumidor y facilitar el montaje de servicios de resolución de disputas.** En Perú se ha avanzado significativamente en el uso de conciliación para dirimir los reclamos relacionados con las relaciones de consumo, gracias a dos intervenciones del FOMIN. Esta experiencia podría servir de gran ayuda en países cuyos sistemas de protección al consumidor están en etapas incipientes de

---

<sup>56</sup> Al tiempo que se confecciona este informe se aprobó una operación de protección al consumidor y defensa de la competencia en Uruguay (octubre de 2003).



desarrollo. Por otro lado, países como Argentina presentan experiencias interesantes en materia de arbitraje de consumo. Esta es una variante que utiliza al arbitraje como mecanismo para resolver las disputas surgidas en las relaciones de entre consumidores y comerciantes. Bajo este sistema se suele crear un registro de empresas que se comprometen a someterse a arbitraje en caso de que exista un conflicto con un consumidor, lo cual conlleva el incentivo de ser destacadas por su buena política de atención al cliente. Dada la familiaridad del FOMIN con estos temas, se podría aprovechar dicha experiencia para incorporarla a nuevas operaciones.

- 4.45 **Por último, existen grandes oportunidades para trabajar con organizaciones de la sociedad civil.** Al igual que el modelo aplicado en los casos de ADELCO (Argentina) e IDEC (Brasil), la intervención del FOMIN con esa modalidad podría no sólo promover un rol más activo de instituciones tales como asociaciones de consumidores, centros de estudio y universidades, sino concentrar las actividades en áreas previamente identificadas como prioritarias (servicios públicos, banca, supermercados, etc.).
- 4.46 **Promoción de la Competencia.** Las operaciones abocadas a la promoción de la competencia han tenido excelentes resultados. Tanto los programas de Perú (INDECOPI) como la de Panamá (CLICAC) se han convertido en referentes para los países de la región. Hay una rica experiencia que podría servir de utilidad para el diseño de nuevas operaciones dentro del Grupo Banco.
- 4.47 **Las áreas de oportunidad que se presentan en este campo se relacionan con la persistencia de un déficit institucional en el área de la competencia.** Un gran número de países de la región aún no cuenta con sistemas o agencias para el monitoreo de la competencia de los mercados. En otros casos, existen problemas de debilidad institucional, tales como falta de capital humano, el escaso conocimiento de las mejores prácticas, y dificultades para hacer cumplir lo establecido por los marcos regulatorios.
- 4.48 **Los problemas de competencia y protección al consumidor en los servicios públicos privatizados han ganado exposición pública en los últimos años.** La incapacidad de las agencias y entes reguladores sectoriales por vigilar el cumplimiento de lo establecido en los marcos regulatorios y proteger los intereses de consumidores y usuarios han puesto en evidencia las carencias del sistema.<sup>57</sup> Existen oportunidades a gran escala para coordinar las políticas de competencia y de protección al consumidor con la política de regulación en infraestructura.

---

<sup>57</sup> En Argentina, por ejemplo, la Auditoría General de la Nación realizó en 2003 una evaluación del cumplimiento de las obligaciones establecidas por el marco regulatorio para las respectivas empresas de servicios públicos privatizados. El informe final identifica severas deficiencias en la prestación de los servicios como así también en el nivel de cumplimiento con las obligaciones asumidas por las empresas prestatarias. Auditoría General de la Nación (2003).

- 4.49 **El análisis de las experiencias financiadas por el FOMIN sugiere posibles nuevas líneas de acción para el Grupo Banco.** La interfaz entre el sistema de defensa de la competencia y el poder judicial es un cuello de botella en muchos países. Los tribunales no están familiarizados con esta problemática y su falta de capacitación afecta la efectividad del accionar de las agencias de competencia. También es necesario fortalecer la capacidad interna de las agencias, promoviendo una mayor participación de las autoridades de competencia en los altos niveles gubernamentales de decisión en materia económica e integrando las funciones de competencia con otras relacionadas con la transparencia de los mercados.
- 4.50 **Si bien preservar la competencia es importante, también es necesario crear más competencia.** Esto se puede lograr incluyendo algunos temas claves en la agenda de reformas, tal como el desarrollo de reglas de mercado en sustitución de la intervención estatal; la revisión de comportamientos empresariales heredados de antiguas políticas de redistribución y el ataque a las barreras creadas por la regulación estatal al acceso en los mercados. El énfasis actual se privilegia la revisión de las adquisiciones y fusiones, lo cual es altamente oneroso, por sobre otras áreas menores pero igualmente importantes.
- 4.51 **Otra área de oportunidad para la cartera son los procesos de armonización de políticas de competencia en el marco de los acuerdos de integración regional.** Las deficiencias ya descriptas en materia de competencia a nivel nacional se replican a nivel supranacional. La intervención del FOMIN podría tener, en algunos casos, un efecto doblemente positivo ya que repercutiría en dos dimensiones al mismo tiempo.<sup>58</sup> En el ámbito del MERCOSUR, por ejemplo, sus integrantes firmaron en 1996 un protocolo que establece las directivas para coordinar las políticas de competencia a nivel regional. Pero dicho esfuerzo implica la necesidad de crear agencias de competencia a nivel local, con capacidad de controlar todos los ámbitos de la economía y de interactuar con el Estado en la formulación de políticas públicas, algo que sólo la mitad de los países integrantes del Acuerdo han logrado hasta el momento.
- 4.52 **La resolución de conflictos en materia de competencia es un área de vital importancia.** El uso de mecanismos alternativos puede tener un impacto muy positivo ya que no es necesario que todas las investigaciones de las agencias de competencia se diriman por la vía administrativa o judicial. Aquí se puede construir sobre la experiencia desarrollada por el FOMIN en sus proyectos de arbitraje y mediación para conflictos comerciales.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Ver por ejemplo Tavares de Araujo, Jose y Luis Tineo, "The Harmonization of Competition Policies Among MERCOSUR Countries". Organization of American States, 1997.

<sup>59</sup> Para un análisis de los desafíos en materia de resolución de conflictos relacionados con la defensa de la competencia, ver Basanes, Federico, Eduardo Saavedra y Raimundo Soto, "Post-Privatization Renegotiation and Disputes in Chile". Washington, D.C., September 1999, IFM-116. Banco Interamericano de Desarrollo.

- 4.53 **También existen oportunidades muy valiosas para trabajar con las empresas de manera constructiva en la defensa de la competencia, trasladando el énfasis de los aspectos punitivos hacia la cooperación activa con el sector privado.** Un ejemplo de este enfoque es el programa de certificación para empresas que actúan lealmente en el mercado. Esta especie de norma ISO Antitrust da crédito a las empresas que demuestren ser buenas competidoras y cumplan con la legislación de defensa de la competencia. De esta forma las empresas pueden hacer valer dicho reconocimiento frente a sus consumidores y al mismo tiempo beneficiarse activamente por cumplir con la ley.<sup>60</sup>
- 4.54 **Los cambios descriptos sobre la actividad minorista, mediante la irrupción y concentración de las grandes cadenas, abren las puertas a nuevas áreas de actividad tales como la aplicación de normas de responsabilidad corporativa que estimulen acuerdos de mutuo beneficio con PYMES locales proveedoras.** El aumento de poder de los grandes supermercados, las nuevas prácticas comerciales y la entrada de nuevos competidores han generado roces entre supermercados, proveedores y minoristas. A fin de solucionar estos problemas, con efectos negativos tanto en materia de competencia como de consumidor, algunos países han adoptado códigos de conducta empresarial u otras regulaciones contractuales tendientes a optimizar las relaciones entre minoristas y proveedores.
- 4.55 **Las transformaciones en las cadenas de comercialización y el incremento en las exigencias en materia de empaque, salubridad y procesamiento de los productos han marginado a una gran cantidad de agricultores y pequeños productores, existiendo interesantes oportunidades para explorar.** Existen importantes oportunidades de explorar definiciones regulatorias y convenios comerciales que permitan un reordenamiento que mitigue los impactos a las empresas más pequeñas y se vincule con experiencias de desarrollo de certificaciones que ya ha impulsado el FOMIN (ej. Normas ISO). A tal fin algunas agencias multilaterales han diseñado programas para revertir dicha situación, por ejemplo, mediante capacitación a los productores para alcanzar los estándares requeridos por los supermercados (Guatemala) o mediante asistencia técnica en las áreas de marketing o en el procesamiento y empaque de sus productos (Brasil). El FOMIN, por su parte, ha tenido experiencias en Uruguay y Argentina tendientes a fortalecer al comercio minorista como consecuencia de la irrupción de los grandes supermercados.<sup>61</sup> Este tipo de proyectos permiten que quienes aparecen como “víctimas” o “perdedores” de los cambios del mercado puedan reconvertirse y reinsertarse en el proceso productivo.

---

<sup>60</sup> Este programa, denominado ‘Programa de Prevenção de Infrações à Ordem Econômica’ es implementado por la Secretaría de Derecho Económico del Departamento de Justicia en coordinación con CADE.

<sup>61</sup> Desde 1999 FOMIN y la Cámara de Almacenes Minoristas, Baristas y Afines están llevando adelante el Programa de Fortalecimiento del Comercio Minorista. Este Programa tiene como objetivo reposicionar al comercio minorista de la alimentación mediante un proceso de reconversión que mejore la competitividad del negocio. Hasta la fecha han participado más de 960 empresas de las actividades del proyecto en Uruguay.

- 4.56 **Por último, el FOMIN y el Banco tienen la oportunidad de aprender respecto de las cancelaciones de los programas de promoción de la competencia en Argentina, Brasil y Venezuela.** Un análisis detenido de las circunstancias que llevaron a dichas cancelaciones podría enriquecer la experiencia institucional del Grupo Banco y así aprender y profundizar el conocimiento sobre las necesidades de este tipo de proyectos. Al mismo tiempo, ello impediría que se consolide en el FOMIN la creciente percepción de que estos proyectos se cancelan porque son “por naturaleza” demasiado complicados y que no vale la pena continuar invirtiendo en dicho sector. El estudio detenido de dichos proyectos también permitiría determinar los criterios para la intervención del FOMIN en esta área. Algunos funcionarios del Banco señalaron, por ejemplo, que antes de intervenir el Grupo Banco debe evaluar con cautela el nivel de compromiso político, institucional y financiero de los gobiernos.
- 4.57 **Competencia en las adquisiciones públicas.** La superposición con las actividades del Banco fue uno de los factores que disminuyeron la actividad del FOMIN en esta área. Esto ha llevado además a generar confusión en los departamentos operativos del Banco respecto a la política del FOMIN para el sector. Es necesario definir cual es el rol para la institución en esta área y como se relacionará con las operaciones de las unidades de modernización del Estado.
- 4.58 **El programa de adquisiciones públicas en Uruguay brinda la posibilidad para identificar nuevas modalidades de intervención, encontrando la “última milla” en el proceso de grandes reformas, de manera de facilitar el acceso a los beneficios a un numeroso volumen de PYMES.** Dicho proyecto puso énfasis en la **diseminación de información hacia el sector privado** y logró generar una interfaz entre el sistema electrónico de compras estatales y los potenciales proveedores de insumos. Con la intervención de una empresa que ya tenía experiencia con las compras con municipalidades, se aumentó el acceso de comerciantes y empresarios a información sobre oportunidades de negocios con el Estado. Al mismo tiempo surgió una debilidad: la asociación de almaceneros, baristas y minoristas se mostró interesada en el tema pero no contaba con la tecnología y la capacidad institucional como poder articularse con el sistema electrónico y así generar oportunidades para sus afiliados.
- 4.59 **Asimismo existen oportunidades para generar una participación más activa del sector privado en los sistemas de adquisiciones públicas.** Por un lado, se pueden explorar opciones para tercerizar al sector privado el gerenciamiento de los sistemas. Por otro lado, se puede poner énfasis en una participación más activa de las cámaras de empresarios y comerciantes en el diseño y puesta en marcha de los sistemas.
- 4.60 **Asimismo existen oportunidades para trabajar con las organizaciones de la sociedad civil.** Al igual que en el área de defensa del consumidor, una parte importante la demanda por transparencia en las adquisiciones públicas también se genera en la sociedad civil. En la región existen algunas experiencias de “pactos de integridad”, cuyo fin es aumentar la transparencia en los procesos de compras

y licitaciones públicas a fin reducir la corrupción y mejorar las reglas de juego para la participación del sector privado. Estas prácticas son impulsadas por ONGs mediante alianzas estratégicas con la administración pública y el sector privado, y pueden tener alcance local, provincial o nacional.

- 4.61 **También existen oportunidades para desarrollar las adquisiciones públicas en el marco de los procesos de integración.** Este es un tema vital para el futuro de la región, especialmente para el sector privado ya que se generarán oportunidades de negocios más allá de las fronteras nacionales.
- 4.62 **Por último, si el FOMIN está interesado en mejorar el entorno de negocios con el sector público ya que ello generaría mayores oportunidades para el sector privado, no debería limitarse exclusivamente a operaciones de compras públicas electrónicas (E-Procurement). Existe una serie áreas dentro del campo del gobierno electrónico (E-Government)** que también se basan en la incorporación de tecnología para mejorar la relación entre el Estado y el sector privado.<sup>62</sup> Ya se han dado algunas experiencias en las áreas tributarias y de seguridad social.<sup>63</sup>
- 4.63 **Propiedad Intelectual.** Esta es una de las áreas donde menos proyectos se realizaron y donde quizá exista menos claridad respecto a cuáles son las actividades que el FOMIN debería financiar. El desafío es desarrollar un enfoque que se encamine no tanto hacia la protección sino a promover la propiedad intelectual como elemento facilitador de negocios. Si bien esto implica un esfuerzo por profundizar el conocimiento del sector, ello permitiría ofrecer nuevos productos para promover el desarrollo del sector privado en la región. El fenómeno de las franquicias descrito en el Capítulo I es uno de los ejemplos de cómo se pueden utilizar estas herramientas para incrementar los negocios. Otro de los desafíos es como expandir las actividades más allá de los registros de propiedad. Si bien ellos son una pieza clave en el sistema, también deben buscarse mecanismos para lograr una participación más activa del sector privado por medio de, por ejemplo, cámaras empresarias y asociaciones de comerciantes. Existe también un rol para universidades, centros de estudio y agencias de investigación.
- 4.64 **Existen algunas áreas que han sido inexploradas por el FOMIN, tales como la promoción del uso de franquicias y de las denominaciones de origen.** Las primeras han demostrado ser un elemento clave a la hora de facilitar la expansión de nuevos modelos de negocios por PYMEs de la región, aun superando momentos económicos difíciles. Las segundas, pueden servir como factor para la diferenciación de productos y así abrir nuevos mercados a los productores, particularmente acompañando procesos emigratorios y la incorporación de nuevos ingredientes en las dietas por la influencia de la globalización.

---

<sup>62</sup> “Manual.Gob. E-Government Strategies in Region 1 Countries: Definition Of An Analysis Model And Case Studies”. Banco Interamericano de Desarrollo., Washington DC, Marzo 2003.

<sup>63</sup> Al tiempo que se confecciona este informe el FOMIN está evaluando una operación para incorporar el uso de tecnología en el pago de impuestos por Internet en Chile.