

Evaluación Corporativa

Evaluación de BID Lab: Pertinencia estratégica

Copyright © [2021] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2021**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

MIF/RE-5-5
Junio 2021

Evaluación Corporativa
Evaluación de BID
Lab: Pertinencia
estratégica

Oficina de Evaluación y Supervisión

Índice

Agradecimientos	vi
Siglas y abreviaturas	vi
Prefacio	viii
Resumen ejecutivo	xii
Antecedentes	01
A. Justificación y enfoque de la evaluación.....	02
B. Financiamiento y etapas de la innovación.....	04
Pertinencia externa, organización y mandatos	06
A. Justificación del apoyo público a la innovación.....	07
B. Apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo a la innovación.....	09
C. Mandatos de BID Lab: Orientación y coherencia.....	12
Pertinencia del enfoque estratégico y la estructura institucional de BID Lab	18
A. Descripción del enfoque estratégico de BID Lab	19
B. Análisis del enfoque estratégico y la estructura institucional de BID Lab.....	24
Conclusiones	62
Referencias	70

Anexo I	Gráficos y cuadros adicionales
Anexo II	Metodología de evaluación
Anexo III	Resultados de las encuestas
Anexo IV	Recomendaciones y seguimiento de la Segunda Evaluación Independiente del Fondo Multilateral de Inversiones
Anexo V	Documento de enfoque: Evaluación de BID Lab
Anexo VI	Análisis de la coordinación y colaboración de BID Lab con el resto del Grupo BID
Anexo VII	Información de organizaciones homólogas

[Respuesta de la Gerencia](#)

Agradecimientos

La preparación de este documento estuvo a cargo de un equipo integrado por Ulrike Haarsager (jefa de equipo), Claudia Figueroa García-Huidobro, Chiaki Yamamoto, Fernando Barbosa, Anna Funaro Mortara, Galia Rabchinsky, Melanie Putic, Stefania De Santis y los consultores externos Frank Hoekman, Maria Cristhina Llerena, Luis Valenzuela y Roland Michelitsch, bajo la supervisión general de Ivory Yong-Protzel (directora de OVE) y Monika Huppi (asesora principal).

Siglas y abreviaturas

BAsD	Banco Asiático de Desarrollo
BERD	Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo
BIsD	Banco Islámico de Desarrollo
CDF	Sector de Tecnologías Disruptivas y Fondos (IFC)
CSD	Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible
CTI	División de Competitividad, Tecnología e Innovación
DIV	Development Innovation Ventures [Programa de Emprendimientos en Innovación para el Desarrollo (USAID)]
FTE	Posición equivalente a tiempo completo (por sus siglas en inglés)
GIF	Global Innovation Fund
IFC	Corporación Financiera Internacional
KIC	Sector de Conocimiento, Innovación y Comunicación
NPS	<i>Net Promoter Score</i> [índice de promotor neto]
ORP	Oficina de Alianzas Estratégicas
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PES	Programa de Empresariado Social
SPH	División de Protección Social y Salud Social
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VPC	Vicepresidencia de Países
VPS	Vicepresidencia de Sectores

Prefacio

El presente informe recoge los hallazgos de la primera fase de una evaluación de BID Lab, entidad conocida hasta 2018 como el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)¹. El mandato para realizar esta evaluación independiente emana de la segunda reposición de recursos del FOMIN (FOMIN III), que fue aprobada por los Donantes de la institución en abril de 2017 (documento [AB-3127](#)) y se hizo efectiva en marzo de 2019. En el Convenio Constitutivo del FOMIN III (documento [AB-3132-1](#)) se exponen las funciones previstas del Fondo y se estipula que, en cualquier momento después de cumplirse el primer aniversario del FOMIN III, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del BID realice una evaluación independiente con la finalidad de

- (i) Examinar los resultados del FOMIN a la luz del propósito y las funciones del Convenio del FOMIN III.
- (ii) Evaluar las operaciones del FOMIN en cuanto a pertinencia, eficacia, eficiencia, innovación, sostenibilidad y adicionalidad.
- (iii) Determinar la medida en que se ha avanzado en la aplicación de las recomendaciones aprobadas que OVE formuló en su evaluación de 2013 sobre el FOMIN².

Los Donantes solicitaron que OVE produjera una evaluación de BID Lab en 2021 para guiar las deliberaciones sobre el futuro y el modelo de financiamiento de la institución. En consecuencia, OVE incluyó la presente evaluación en su programa de trabajo para 2020/2021 (documento [RE-543-2](#)) y elaboró un Documento de Enfoque (Anexo V) que se publicó en octubre de 2020.

OVE realiza la evaluación en dos fases superpuestas. La primera de ellas (de abril de 2020 a mayo de 2021), cuyos hallazgos se recogen en este informe, evaluó específicamente la pertinencia del mandato, el enfoque estratégico y la estructura institucional de BID Lab, mientras

1 En toda esta evaluación se usan indistintamente los términos FOMIN y BID Lab.

2 El Convenio reza así: “En cualquier momento después del primer aniversario de la Fecha Efectiva del FOMIN III y por lo menos cada cinco años con posterioridad a dicho aniversario, el Comité de Donantes solicitará que la Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco realice una evaluación independiente, con cargo a los recursos del Fondo, para analizar los resultados del Fondo a la luz del objetivo y las funciones establecidos en el presente Convenio del FOMIN III; dicha evaluación seguirá incluyendo un análisis de los resultados de grupos de proyectos en función de niveles de referencia e indicadores y examinará aspectos como pertinencia, eficacia, eficiencia, innovación, sostenibilidad y adicionalidad, así como los avances en la aplicación de las recomendaciones aprobadas por el Comité de Donantes.” (documento [AB-3132-1](#), Artículo IV, Sección 5).

que la segunda (actualmente en curso) evalúa las operaciones de BID Lab. Al realizar la evaluación en dos etapas, OVE puede ofrecer de manera puntual hallazgos para orientar las deliberaciones de 2021. La principal desventaja de esta metodología es que el primer informe aún no ha evaluado cabalmente hasta qué punto el enfoque estratégico y la estructura institucional de BID Lab le permiten cumplir sus mandatos a través de sus operaciones.

En la primera fase, OVE realizó un análisis a partir de una revisión teórica de documentos pertinentes; entrevistas con el personal y la Gerencia de BID Lab, así como con el personal y la Administración del BID y BID Invest, y con organizaciones homólogas; encuestas de Donantes y el personal del Grupo BID, incluidos los Representantes, así como entrevistas y encuestas con agentes externos del ecosistema de innovación en América Latina y el Caribe. En esta primera fase OVE no se puso en contacto con clientes de BID Lab, ya que esto formará parte de la evaluación de las operaciones en la segunda fase.

Esta es la tercera evaluación institucional independiente del FOMIN que OVE lleva a cabo a solicitud de los Donantes. En su primera evaluación, presentada en 2004 (documento [MIF/GN-78-18](#)), OVE analizó las actividades del FOMIN desde 1993 y concluyó que las operaciones del Fondo eran pertinentes y sus actividades tenían mayor éxito cuando concentraban una masa crítica de recursos en la misma línea de acción, en lugar de dispersarse excesivamente entre distintas iniciativas. Más del 80% de los proyectos evaluados introducía elementos de innovación. Sin embargo, la repetición y ampliación de escala seguían planteando desafíos. La evaluación sugería como principales ventajas comparativas del FOMIN su focalización exclusiva en el desarrollo del sector privado, su enfoque en la innovación, su tolerancia al fracaso y su red de instituciones clave, entre otras. A partir de estos hallazgos, OVE identificó varias oportunidades estratégicas y operacionales para mejorar. En el plano estratégico, OVE invitaba al FOMIN a afianzar su función como laboratorio, priorizar los grupos de proyectos de alto impacto, adaptar sus instrumentos a las necesidades del mercado, alinear los incentivos con los resultados previstos, promover la competencia por el acceso a recursos del FOMIN y movilizar a sus socios. En la esfera operacional, se recomendó al FOMIN mejorar la identificación de los riesgos y la preparación y ejecución de los proyectos, además de alinear más adecuadamente los incentivos para preparar y ejecutar los proyectos con éxito.

En 2013 se presentó al Comité de Donantes la segunda evaluación del FOMIN a cargo de OVE (documento [MIF/RE-2-4](#)), que abarcaba el período 2005-2011. Allí se concluyó que, por un lado, la cartera del FOMIN se ajustaba bien al mandato de promover el crecimiento pero, por otro, la institución aún no había encontrado medios eficaces para cumplir el mandato de reducir la pobreza, y los beneficios obtenidos,

más allá de sus beneficiarios inmediatos, eran mixtos. También se indicó que, aunque el FOMIN había robustecido sus funciones de experimentación y conocimiento, estos aspectos no se integraban todavía en el objetivo de ampliar la escala de las intervenciones para producir un mayor impacto sistémico. El éxito inicial del FOMIN con la industria microfinanciera no se trasladó a otros ámbitos de actuación, si bien logró promover el mercado de capital emprendedor y financiamiento en etapas tempranas. Los Donantes respaldaron las cinco recomendaciones de la evaluación para el FOMIN, a saber: (i) adoptar un marco de resultados corporativos y velar por que este preserve la flexibilidad de la institución para innovar, (ii) definir mejor la estrategia del FOMIN para llegar a los beneficiarios de bajos ingresos y promover la reducción de la pobreza, (iii) especificar y aclarar en mayor detalle la función del sector público en la ampliación de escala de la innovación, (iv) fortalecer el seguimiento de la ejecución y los resultados y (v) definir mejor y reforzar la función del FOMIN como agente de conocimiento.

En esta tercera evaluación se analizó el nivel de avance en la aplicación de estas recomendaciones.

Resumen ejecutivo

Antecedentes

Este informe recoge los hallazgos de la primera fase de una evaluación de BID Lab. La institución, que hasta 2018 se denominaba Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), es la principal ventanilla para el apoyo del Grupo BID a la innovación en el sector privado y provee financiamiento no reembolsable, préstamos e inversiones de capital a empresas y otras entidades en América Latina y el Caribe, con objeto de respaldar innovaciones susceptibles de aplicarse a mayor escala y brindar oportunidades a las poblaciones pobres y vulnerables. La institución, creada en 1992, aprueba cada año unas 85 operaciones, por un monto promedio de inversión o financiamiento no reembolsable de US\$1,2 millones. BID Lab es un fondo fiduciario con un sistema propio de gobernanza que incluye un Comité de Donantes integrado por 40 representantes de los países donantes y se financia esencialmente mediante las reposiciones periódicas de capital efectuadas por los Donantes. En la más reciente reposición (FOMIN III), los Donantes acordaron aportar US\$311,7 millones en nuevos recursos —en términos reales, cerca del 50% del monto de la anterior reposición—, y se prevé que dichos recursos se habrán agotado en su mayor parte en 2023. El Convenio (documento [AB-3132-1](#)), que entró en vigor en 2019, también dispuso la realización de esta evaluación, la tercera que OVE lleva a cabo sobre el FOMIN. Los Donantes solicitaron a OVE presentar esta evaluación en 2021 para guiar las deliberaciones en curso sobre el futuro y el modelo de financiamiento de BID Lab.

Método y alcance de la evaluación

OVE decidió realizar la evaluación en dos fases superpuestas, con el fin de aportar hallazgos de manera oportuna. Esta primera etapa, que transcurrió de abril de 2020 a mayo de 2021, examina la pertinencia del enfoque estratégico y la estructura institucional de BID Lab. El análisis abarcó una revisión teórica de documentos pertinentes; encuestas enviadas a los Donantes y el personal del Grupo BID, incluidos los Representantes, así como entrevistas con el personal y la Administración del Grupo BID y con organizaciones homólogas. Además, OVE se valió de los hallazgos de un estudio sobre ecosistemas de innovación en América Latina y el Caribe encargado para esta evaluación, que incluyó encuestas y entrevistas con agentes externos de dichos ecosistemas. La segunda fase de la

evaluación de OVE examinará las operaciones de BID Lab. Así pues, en este informe sobre la primera fase no se evalúa en qué grado el enfoque estratégico y la estructura institucional de BID Lab han dado lugar de hecho a operaciones que reflejen los mandatos de la institución y que sean pertinentes, eficientes, eficaces, efectivas, sostenibles e innovadoras y ofrezcan un valor adicional. El informe final, que se prevé presentar a los Donantes en el cuarto trimestre de 2021, combinará los hallazgos de ambas fases para así ofrecer conclusiones y recomendaciones generales.

Principales hallazgos de la primera fase de la evaluación

a) Mandatos y enfoque

Es necesario que el sector público apoye la innovación en América Latina y el Caribe para que la región alcance niveles óptimos de innovación. A pesar de que existen fuentes nacionales e internacionales de fondos, las brechas de financiamiento aún son considerables. Instituciones multilaterales de desarrollo como el Grupo BID pueden respaldar la innovación que tiene en cuenta aspectos de desarrollo y reducción de la pobreza inherentes a su misión, y fomentar soluciones prometedoras antes de que se tornen elegibles para el financiamiento más tradicional de la banca multilateral. De ahí que el apoyo del Grupo BID a la innovación tenga potencial para agregar valor.

Los mandatos de BID Lab dan cabida a interpretaciones diversas, y en ocasiones divergentes, sobre qué enfoque estratégico y modelo de negocio debe adoptar la institución. Los mandatos formulados en el marco de la reposición del FOMIN III son vagos y presentan tensiones y contradicciones sobre cuál debe ser el modelo de negocio de BID Lab. Se espera que BID Lab apoye innovaciones del sector privado que puedan ampliarse y creen oportunidades para sectores vulnerables y pobres, a pesar de los retos que ha encarado la ampliación de innovaciones para abrirse paso a través del sector privado cuando se da prioridad a segmentos de menores ingresos. BID Lab tiene por mandato respaldar y difundir innovaciones susceptibles de ampliación, aun cuando su misión implica que intervendrá antes de que ocurra comúnmente cualquier ampliación. Las innovaciones han de ampliarse a través del Grupo BID pese a las dificultades prácticas y la gran coordinación que ello supone. A BID Lab se le encarga la tarea de experimentar y asumir riesgos, pero prestando atención a la sostenibilidad financiera. Estos mandatos combinados pueden empujar a la institución en demasiadas direcciones divergentes para lograr ser eficaz, a menos que la Gerencia establezca claramente prioridades que centren sus intervenciones.

b) Enfoque, estructura y uso de recursos de la institución

BID Lab ha adoptado un enfoque estratégico demasiado amplio para impartir orientación sobre operaciones con eficacia. BID Lab tiene tres áreas temáticas (ciudades incluyentes, agricultura climáticamente inteligente y economía del conocimiento), además de temas transversales que se refieren al género, la diversidad y la sostenibilidad ambiental y social. Dentro de estas tres áreas temáticas, la Gerencia de BID Lab ha priorizado recientemente la innovación de base tecnológica y transformadora, así como el apoyo a nuevos ecosistemas. Sin embargo, no ha aportado claridad acerca de líneas de acción que deban eliminarse gradualmente, ni ha elaborado orientaciones sobre el modo de superar la brecha digital para que los segmentos pobres y vulnerables puedan beneficiarse realmente de las innovaciones de base tecnológica. Las líneas de acción que se proponen bajo las tres áreas temáticas coinciden con los mandatos de BID Lab. No obstante, tomadas en su conjunto, abarcan demasiados ámbitos diferentes y generales como para aportar una guía operacional efectiva y evitar tener una cartera dispersa sin suficiente impacto en ningún ámbito particular (un asunto que ya señaló OVE en anteriores evaluaciones). Por otro lado, además de los mandatos ya de por sí complejos dispuestos en el marco del FOMIN III, BID Lab se ha comprometido al cumplimiento de nuevas metas en cuanto a la cobertura geográfica de sus operaciones, que no se ajustan claramente a algunos de sus mandatos y pueden exacerbar la dispersión de la cartera. Muchas áreas del enfoque estratégico de BID Lab se beneficiarían de un mayor grado de detalle en cuanto a la forma en que responden a las necesidades heterogéneas de la región para asegurar la adicionalidad y complementariedad con otros agentes de los ecosistemas de innovación en la región.

BID Lab precisa reforzar el seguimiento de resultados, la creación de conocimiento y el aprendizaje. Los laboratorios se caracterizan por su capacidad para determinar y demostrar qué funciona y qué no. Empero, una mayoría del personal de BID Lab encuestado y los miembros de la Gerencia entrevistados piensan que el modelo de organización de la institución no permite extraer lecciones de sus operaciones de forma efectiva y sistemática. BID Lab prepara evaluaciones ex ante detalladas de expectativas que no se someten a seguimiento durante la ejecución. Asimismo, genera datos sobre indicadores de resultados que no reflejan a cabalidad el éxito o el fracaso de las operaciones que apoya, en las etapas en que presta dicho apoyo. Un nuevo marco de conocimiento, presentado en marzo de 2021, tiene por finalidad fortalecer el aprendizaje a partir de las operaciones, pero todavía tiene un enfoque demasiado amplio para orientar las decisiones sobre el uso eficaz de los limitados recursos de BID Lab para las actividades de conocimiento. Si bien existen planes para mejorar las herramientas y sistemas de la institución, aún son

inadecuados para acopiar y comunicar información sobre avances en la ejecución y resultados, o sobre los factores que explican el éxito o el fracaso de los tipos de operaciones que apoya BID Lab.

Todavía es preciso definir mejor la función de BID Lab dentro del Grupo BID. BID Lab ha intensificado en gran medida sus actividades de colaboración con el resto del Grupo BID, por ejemplo a través de la coordinación a nivel gerencial, la incorporación de otros especialistas del Grupo BID en sus operaciones y la creación de oportunidades para que el personal interactúe en redes con otros especialistas. El personal y la Administración del BID, BID Invest y BID Lab destacan los aspectos beneficiosos de la colaboración. Sin embargo, no se percibe que todas las acciones de colaboración tengan la misma eficiencia y eficacia, y el valor agregado de la colaboración y los esfuerzos para incentivarla se ven limitados debido a que el papel y las prioridades de BID Lab no son los suficientemente claros. A partir de la creación de otros distintos laboratorios de innovación por parte del BID surge además la necesidad de que el Grupo BID examine detenidamente hasta qué punto es adecuada la estructura actual de la organización para la innovación.

Si bien BID Lab ha recortado su personal y sus gastos administrativos, es difícil determinar si los niveles actuales son óptimos. Atendiendo a la solicitud de los Donantes de que BID Lab procure mayores eficiencias, la institución redujo su presupuesto administrativo en un 22% con respecto a 2014; el gasto proveniente de otras fuentes de financiamiento se recortó en un 67%; y el número de posiciones de personal de planta y consultores equivalentes a tiempo completo disminuyó de 195 en 2015 a 91 en 2020. BID Lab también agilizó la preparación de proyectos. Gracias a los recortes de presupuesto y personal, mejoraron indicadores de eficiencia como el número y los montos de operaciones por empleado. Sin embargo, la limitación de datos y la falta de parámetros pertinentes impiden determinar si tales indicadores favorecen un desempeño óptimo. Muchos miembros del personal de BID Lab afirman tener cargas de trabajo que obstaculizan el buen desempeño continuo de sus funciones, aunque OVE no dispone de datos para contextualizar esos resultados y saber si este fenómeno es propio de BID Lab. No hay datos suficientes para determinar hasta qué punto la provisión de servicios a través de acuerdos de nivel de servicio con el resto del Grupo BID ha ahorrado costos para BID Lab. Si bien las opiniones son heterogéneas, el nivel de satisfacción con los nuevos acuerdos de ese tipo es alto en promedio.

El aumento de la proporción de operaciones reembolsables genera expectativas de mayores reembolsos en el futuro, pero su magnitud es incierta. Los préstamos e inversiones de capital, clasificados como productos reembolsables, han supuesto la mitad de las aprobaciones desde mediados de 2016. Todos los reembolsos provenientes del

aumento de operaciones reembolsables permiten que BID Lab invierta los recursos en otras operaciones adicionales más allá de la provisión de financiamiento no reembolsable, pero para generarlas se necesitará tiempo y su magnitud es incierta. A corto plazo, la capacidad de BID Lab de usar sus ingresos para financiar sus gastos también se ve limitada por la necesidad de constituir provisiones para aumentar los desembolsos de préstamos e inversiones de capital, y los rendimientos generados han sido históricamente negativos (inversiones de capital) o bajos (préstamos). BID Lab ha avanzado en la articulación de un enfoque más integral para comprender los riesgos que asume, pero las deficiencias de sus sistemas y procesos plantean riesgos operativos.

Conviene ahondar en el análisis de la eficiencia y eficacia de la estructura de gobernanza de BID Lab. El Comité de Donantes consta de 40 Sillas que aprueban casi todas las operaciones individuales, sea en reunión o mediante no objeción, y supervisan a BID Lab. Con relación a la mayoría de las instituciones homólogas, el órgano rector de BID Lab tiene un tamaño mayor, un uso de recursos más intensivo y una participación más activa en las operaciones cotidianas. A pesar de que ha habido algunas mejoras recientes, las entrevistas, encuestas y análisis de OVE sugieren que merece la pena analizar la posibilidad y la forma de racionalizar aún más la estructura, las responsabilidades y los procesos del Comité de Donantes para reforzar la eficiencia y permitir que los Donantes se centren más en la supervisión estratégica.

c) Aplicación de las anteriores recomendaciones de OVE

BID Lab registra avances limitados en cuanto a las recomendaciones que OVE formuló en su anterior evaluación del FOMIN. Tras la evaluación, la Gerencia estableció una serie de medidas para abordar los aspectos planteados en las recomendaciones, pero su aplicación se detuvo después de 2015. Según la presente evaluación, las recomendaciones de OVE se han tenido en cuenta solo parcialmente. La aplicación de su primera recomendación (crear un marco de resultados corporativos que preserve la capacidad de innovación de BID Lab) queda plasmada en el sistema de indicadores clave de desempeño de BID Lab. No obstante, su utilidad es limitada, especialmente para la notificación de resultados valiosos. La segunda recomendación de OVE (definir mejor la estrategia de BID Lab para focalizarse en los beneficiarios de bajos ingresos) se refleja en partes de sus áreas temáticas de enfoque que identifican intervenciones que pueden beneficiar a poblaciones de bajos ingresos. Sin embargo, no existen orientaciones formales sobre el modo de elegir y diseñar intervenciones que superen la brecha digital que puede impedir que las innovaciones de base tecnológica lleguen a poblaciones pobres y vulnerables. La tercera recomendación (especificar y clarificar en mayor detalle la función del sector público en la ampliación de

escala de la innovación) sigue siendo pertinente, pues se han creado nuevos laboratorios de innovación en el BID para dar respuesta a las necesidades de innovación de los gobiernos y la vía de ampliación de escala a través de operaciones del Banco en el sector público presenta dificultades prácticas. La mayoría de los aspectos de la cuarta recomendación (fortalecer el seguimiento de la ejecución y los resultados) solo pueden evaluarse en la segunda fase de evaluación, pero la presentación de resultados de BID Lab a nivel agregado aún adolece de deficiencias importantes. Análogamente, algunos aspectos de la quinta recomendación (fortalecer la función de BID Lab como institución de conocimiento) solo podrán evaluarse completamente cuando OVE examine más detalladamente los productos de conocimiento de BID Lab. En el plano estratégico, las actividades de conocimiento de la institución aún requieren una mayor focalización para determinar las actividades a las que se destinarán sus limitados recursos.

d) Siguiendo fase de evaluación

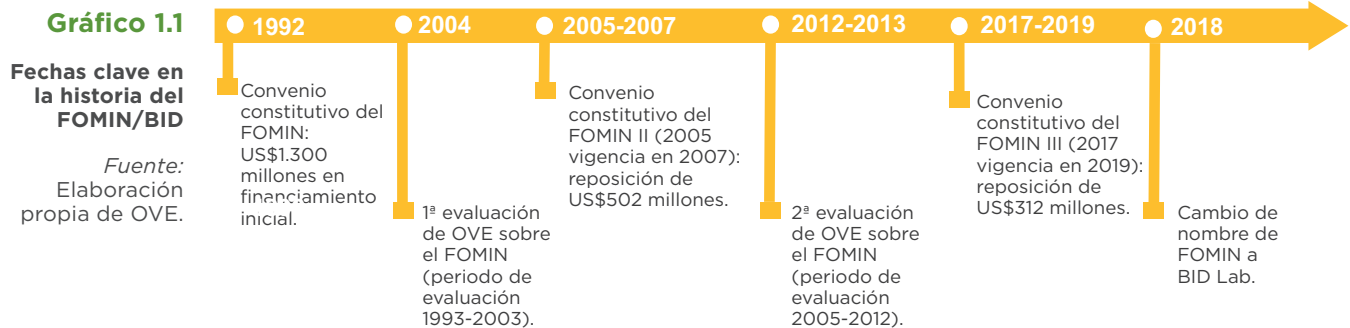
OVE combinará los hallazgos de ambas fases de evaluación para ofrecer conclusiones y recomendaciones generales. Es finalidad de la segunda fase de evaluación, actualmente en curso, esclarecer en qué medida las operaciones de BID Lab reflejan los mandatos y prioridades estratégicas del Fondo y ofrecer perspectivas sobre su eficacia, eficiencia, adicionalidad, sostenibilidad y grado de innovación. Valiéndose de los hallazgos combinados de ambas fases, OVE formulará conclusiones y recomendaciones en su informe final, que se prevé presentar a los Donantes en el cuarto trimestre de 2021.



01

Antecedentes

1.1 El FOMIN, conocido actualmente como BID Lab, es la principal ventanilla para el apoyo del Grupo BID a la innovación en el sector privado. Inicialmente creado en 1992, el FOMIN es un fondo fiduciario con un sistema propio de gobernanza¹ que incluye un Comité de Donantes integrado por 40 representantes de los países donantes que se reúne periódicamente para aprobar las operaciones, así como para deliberar y decidir sobre asuntos institucionales y estratégicos. El Fondo, administrado por un departamento específico que integran cerca de 90 funcionarios y consultores dentro del BID, ha aprobado anualmente un promedio de 85 operaciones de inversión o financiamiento no reembolsable de un valor promedio de US\$1,2 millones² durante los últimos años. BID Lab puede aplicar las políticas del BID o de BID Invest en sus operaciones, si bien se preceptúa que solo podrá hacerlo “cuando proceda”³. Con ocasión de sus dos reposiciones de recursos (Gráfico 1.1), los mandatos de BID Lab han transitado gradualmente de la reforma del sector privado y la micro y pequeña empresa hacia la innovación en el sector privado y la provisión de oportunidades para poblaciones pobres y vulnerables⁴. BID Lab otorga financiamiento u otro tipo de apoyo, tanto directo a empresas o soluciones innovadoras como indirecto a través de intermediarios como fondos o instituciones financieras. Su acción se orienta también al fortalecimiento de sistemas de apoyo que permitan que las innovaciones prosperen, ya sea financiando, poniendo en contacto o prestando otro tipo de asistencia a diversos agentes dentro de estos ecosistemas.



Nota: Los siguientes son los documentos pertinentes: Convenio Constitutivo del FOMIN (documento [CV-38](#)), Primera Evaluación Independiente de OVE sobre el FOMIN (documento [MIF/GN-78-18](#)), Convenio Constitutivo del FOMIN II (documento [AB-2346-5](#)), Segunda Evaluación Independiente de OVE sobre el FOMIN (documento [MIF/RE-2-4](#)), Convenio Constitutivo del FOMIN III (documentos [AB-3132](#) y [AB-3132-1](#)).

- 1 La lista de países miembros del FOMIN difiere ligeramente de la del BID y de BID Invest, ya que si bien todos los países Donantes del FOMIN son también miembros del BID, no todos los países miembros del BID y de BID Invest son Donantes de BID Lab.
- 2 Los montos se refieren a operaciones financiadas exclusivamente con capital del FOMIN. El Fondo también ha administrado el Programa de Empresariado Social (PES) financiado con recursos del Capital Ordinario del BID, en cuyo marco ha aprobado recientemente un promedio anual de nueve operaciones por un total de US\$4,8 millones.
- 3 Convenio Constitutivo del FOMIN III (documento [AB-3132-1](#), Artículo III, Sección I).
- 4 Véase la evolución de los mandatos del FOMIN en el Documento de Enfoque para esta evaluación (Anexo V).

A. Justificación y enfoque de la evaluación

1.2 El propósito de esta evaluación es proporcionar información a los Donantes y la Gerencia de BID Lab sobre el grado en que la institución está encaminada hacia el logro de sus objetivos, enunciados en el Convenio del FOMIN III. Aunque apenas han transcurrido unos dos años desde que se hizo efectiva la última reposición de BID Lab (FOMIN III), la orientación estratégica actual del Fondo se adoptó a mediados de 2016 en previsión del FOMIN III, cuya aprobación tuvo lugar en 2017. Por otra parte, las discusiones estratégicas sobre el futuro de BID Lab, programadas para 2021, requieren hacer un balance de la dirección a la que va la institución. A fin de comunicar los hallazgos iniciales sobre la pertinencia estratégica de BID Lab, según lo solicitaron los Donantes y se expuso en el Documento de Enfoque para esta evaluación (Anexo V), OVE está realizando una evaluación de dos fases. En la primera, cuyos hallazgos se recogen en este informe, OVE se centró en evaluar los mandatos de BID Lab y establecer si su organización y orientación pueden servirle de guía y ayuda para cumplirlos. En la segunda fase de la evaluación, que OVE prevé entregar antes del final de 2021, se evalúa en qué medida las operaciones aprobadas conforme al enfoque estratégico del FOMIN III y sus resultados hasta la fecha reflejan los mandatos de BID Lab y encaminan a la organización hacia el logro de sus objetivos estratégicos. En el Cuadro 1.1 se especifica cuáles de las preguntas de evaluación enunciadas en el Documento de Enfoque se abordarán en los siguientes capítulos de este informe.

Cuadro 1.1. Estructura del informe y preguntas de evaluación

Sección del informe	Preguntas de evaluación
Capítulo II	<ul style="list-style-type: none">• ¿En qué medida la misión y los mandatos de BID Lab responden a las necesidades de desarrollo de América Latina y el Caribe? (Sección II.A).• ¿Qué enfoques organizativos han adoptado otras organizaciones con mandatos similares? (Sección II.B).• ¿En qué medida los mandatos de BID Lab (que guían su enfoque estratégico) le proporcionan la orientación para llevar a cabo actividades y entregar productos de manera tal que pueda cumplir su misión de acelerar el desarrollo a través de soluciones innovadoras del sector privado que mejoren vidas, especialmente las de poblaciones pobres y vulnerables? (Sección II.C).

Capítulo III	<p>¿En qué medida la estructura corporativa y el enfoque estratégico adoptados por BID Lab le proporcionan la capacidad, la orientación y los incentivos para llevar a cabo actividades y entregar productos de manera tal que pueda cumplir su misión de acelerar el desarrollo a través de soluciones innovadoras del sector privado que mejoren vidas, especialmente las de poblaciones pobres y vulnerables? Incluye los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿En qué medida el enfoque estratégico adoptado por BID Lab refleja la misión y la teoría del cambio de la institución? (varias secciones, Capítulo III). • ¿En qué medida el enfoque de efectividad en el desarrollo de BID Lab (incluidos su Marco de Resultados, el iDELTA y otras herramientas y documentos relacionados) refleja la misión y la teoría del cambio de la institución? (Sección III.B.1.c). • ¿En qué medida y de qué forma se alinea BID Lab con las actividades y operaciones del resto del Grupo BID y las complementa? (Sección III.B.1.e). • ¿Cómo complementa BID Lab lo que ofrecen otros participantes en el ecosistema más amplio de financiamiento para la innovación en América Latina y el Caribe? (Sección III.B.1.f). • ¿En qué medida la estructura organizativa y de incentivos de BID Lab (en términos de gobernanza, organización, procesos, sistemas y recursos humanos y financieros) facilita que la organización alcance su misión a través de su teoría del cambio? (Sección III.B.2). • ¿Qué enfoques han adoptado otras organizaciones con mandatos similares? (varias secciones, Capítulo III). <p>¿Hasta qué punto la cartera de operaciones de BID Lab a nivel agregado refleja la misión y la teoría del cambio de la institución? ¿Cómo ha evolucionado esa cartera con el tiempo? Incluye los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cómo han evolucionado las operaciones de BID Lab en términos de tamaño, combinación de instrumentos, movilización de recursos, áreas temáticas, sectores o temas apoyados, ubicación, vínculos con otras partes del Grupo BID o socios externos, etc.? (varias secciones, Capítulo III). • ¿Cuál ha sido el desempeño financiero de las operaciones reembolsables de BID Lab? (Sección III.B.2).
Capítulo IV	Conclusiones

Fuente: OVE.

Nota: En la primera fase, OVE no está en capacidad de responder las preguntas de evaluación referentes al desempeño agregado de las operaciones en cuanto a ejecución oportuna, hitos y resultados alcanzados debido a temas de disponibilidad y calidad de los datos.

1.3 OVE se valió de diversos métodos para evaluar la pertinencia estratégica de BID Lab en cuanto a sus mandatos y estructura institucional (Recuadro 1.1).

Recuadro 1.1. Métodos de recopilación de datos para la primera fase de la evaluación de BID Lab

Para recopilar la información que sustenta el presente análisis, OVE

- Llevó a cabo una completa revisión teórica de documentos estratégicos y otra documentación institucional pertinente, así como de publicaciones académicas y sectoriales.
- Celebró entrevistas, en su mayor parte semiestructuradas, con 125 personas, entre ellas:
 - 7 miembros de la Gerencia y 31 empleados de BID Lab.
 - 12 miembros de la Administración y 29 empleados del BID.
 - 7 miembros de la Administración y 14 empleados de BID Invest.
 - 1 antiguo miembro de la Gerencia de BID Lab.
 - 25 especialistas en innovación de 13 instituciones homólogas.

- Diseñó cuatro entrevistas en línea que se enviaron a las siguientes personas:
 - 85 empleados de BID Lab (todos los funcionarios y consultores, excluida la Gerencia): índice de respuesta del 81%.
 - 462 especialistas del BID y BID Invest (todos los especialistas de planta con posibilidad de interactuar con BID Lab según su enfoque sectorial) : índice de respuesta del 51%.
 - Los 25 representantes de los países: índice de respuestas 75%.
 - Todos los miembros del Comité de Donantes: índice de respuestas 84%.
 - Realizó un análisis de datos agregados sobre operaciones consultando las bases de datos del Grupo BID y valiéndose de herramientas lexicográficas y otros métodos de búsqueda inteligente de textos de documentos operativos de BID Lab y el resto del Grupo BID.
- Para obtener información sobre los mercados específicos en que opera BID Lab y recabar percepciones externas sobre la función de BID Lab, OVE encargó un estudio sobre los ecosistemas de innovación en América Latina y el Caribe, en cuyo marco se realizaron:
- 89 entrevistas semiestructuradas.
 - Una encuesta a 202 representantes de agentes clave de los sectores público y privado dentro de los ecosistemas de innovación de 25 países de la región.

Fuente: OVE.

Nota: Para más detalles, ver Anexo II.

B. Financiamiento y etapas de la innovación

- 1.4 La terminología empleada en esta evaluación es la que se usa comúnmente para el financiamiento de empresas innovadoras incipientes en referencia a las distintas etapas de innovación. La innovación del sector privado, un aspecto medular del mandato de BID Lab, puede surgir tanto en compañías establecidas como en nuevas empresas, llamadas con frecuencia nuevos emprendimientos. Si bien la capacidad de innovar de las empresas pequeñas frente a las grandes puede depender de múltiples circunstancias⁵ y las iniciativas recientes de algunas compañías comienzan a desdibujar la línea divisoria entre innovación impulsada por empresas establecidas o nuevos emprendimientos⁶, estos últimos siguen siendo importantes impulsores de innovación.
- 1.5 Por lo general, las innovaciones pasan por diversas etapas que difieren en actividades y necesidades de financiamiento. Dado que la mayoría de las ideas innovadoras no tienen éxito⁷, se considera

5 Véase, por ejemplo, Acs y Audretsch (1988).

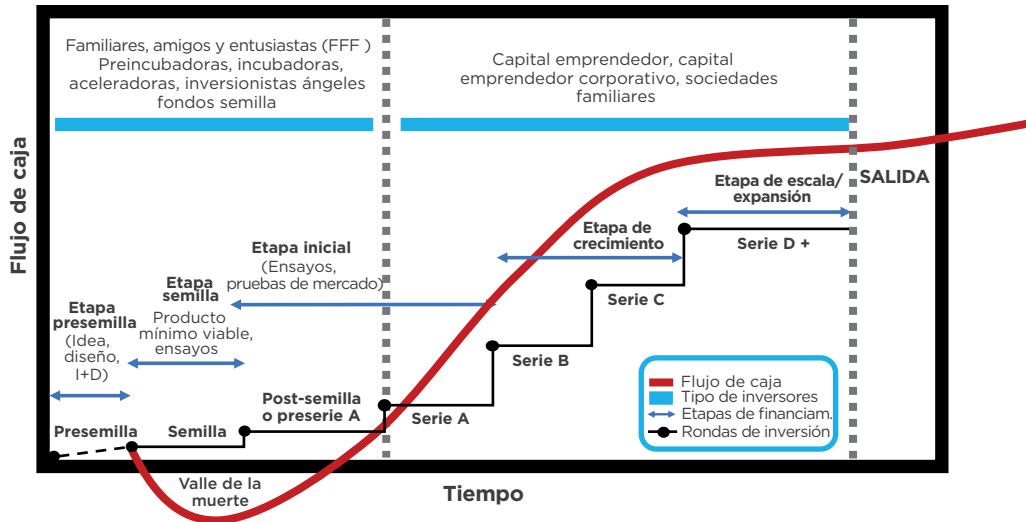
6 Buscando aprovechar el potencial de innovación de las nuevas empresas, algunas grandes compañías han optado por prestarles apoyo a través de programas de incubadoras o aceleradoras, aporte de capital emprendedor u otras estrategias de adquisición de empresas. Véanse por ejemplo Weiblen y Chesbrough (2015), Kohler (2016) y KPMG (2015).

7 Existen distintas estimaciones de la cantidad de nuevas empresas innovadoras que fracasan. Según un cálculo basado en datos de los Estados Unidos y citado a menudo, el 75% de las nuevas empresas apoyadas por capital emprendedor (que, según otra

que el financiamiento de nuevas empresas acarrea un alto riesgo y, por tanto, se circunscribe al ámbito de competencia de inversionistas especializados. Una estrategia que usan estos inversionistas para atenuar el riesgo es financiar innovaciones en varias rondas (véase más adelante el Gráfico 1.2) y condicionar cada nueva ronda de financiamiento al logro de avances claros desde la ronda previa. Si bien las nuevas empresas son heterogéneas, la etapa inicial de concepto, investigación y desarrollo (I+D) y diseño de la innovación está comprendida en una etapa presemilla. En la etapa semilla se ensaya y pone a prueba un producto mínimo viable, que luego se adapta y pone a prueba en el mercado en las etapas iniciales (etapa postsemilla y etapa de la serie A), antes de las etapas de crecimiento (series B y C) y expansión/ampliación de escala (series C y D). Algunas estimaciones⁸ sugieren que el número minoritario de innovaciones que sobreviven a sus primeros años tardan en promedio unos 10 años en lograr una escala suficiente, aunque existen marcadas variaciones en función del tipo de solución y otras circunstancias. Puesto que cada etapa de innovación posee distintas características y por ende exige diferentes conocimientos para calibrar el potencial de un nuevo emprendimiento, muchas veces los inversionistas se especializan en etapas o rondas específicas. La mayoría de las nuevas empresas no pasan por todas las rondas de financiamiento⁹. Por otro lado, los emprendedores que prometen un alto aporte al desarrollo pero un limitado potencial de ganancias tal vez no obtengan ningún financiamiento del sector privado, por lo que se focalizan más bien en gobiernos, inversionistas de impacto o instituciones de desarrollo bilaterales o multilaterales para obtener financiamiento.

Gráfico 1.2
Ciclo de vida financiero de los emprendimientos innovadores

Fuente: OVE, adaptado de startupeable.com y CMD Innovation Lab.



estimación, apenas suman el 0,05% de todas las nuevas empresas) no logra generar los rendimientos previstos, y en el 30% al 40% de los casos los inversionistas no recuperan su inversión. Véase Gage (2012) y Kotashev (2021).

8 Véanse, por ejemplo, Deloitte y THINK (2015) y Hartmann y Linn (2007).
 9 La mayoría de las nuevas empresas fracasan o son adquiridas durante este proceso, o bien comienzan a generar suficientes ingresos para obviar la necesidad de nuevas rondas de financiamiento externo.



02

Pertinencia
externa,
organización
y mandatos

2.1 En las siguientes secciones se exponen consideraciones que ayudan a determinar la pertinencia de BID Lab como institución. Ante todo, en la evaluación se valora hasta qué punto el apoyo a la innovación es como tal una actividad pertinente para bancos multilaterales de desarrollo como el Grupo BID (Sección II.A). Otra interrogante es, cuando procede, cómo han de organizarse esas actividades de apoyo. Aunque este análisis se ve dificultado por la falta de prácticas óptimas claras, la evaluación describe planteamientos que el BID y otros bancos multilaterales de desarrollo han adoptado y discute publicaciones pertinentes (Sección II.B). Por último, es importante comprender si los mandatos de BID Lab son guías idóneas para la actividad en cuestión (Sección II.C).

A. Justificación del apoyo público a la innovación

2.2 En general, los países de América Latina y el Caribe están rezagados en lo que respecta a la inversión en innovación, aunque la actividad innovadora varía ampliamente en la región, y el acceso a financiamiento sigue percibiéndose como uno de los principales escollos. En términos de indicadores representativos de innovación, como gasto en investigación y desarrollo, introducción de nuevos productos, porcentaje de ingenieros dentro de la población y número de patentes otorgadas, la región de América Latina y el Caribe se encuentra a la zaga de los países de la OCDE de Asia con niveles de ingresos similares¹⁰. Pese al rápido aumento del financiamiento de la innovación con capital emprendedor en los últimos años, estas inversiones se han concentrado casi por completo en solo unos pocos países¹¹. Aparte de las barreras jurídicas y normativas y otras limitaciones en los ecosistemas nacionales de innovación, un estudio encargado por OVE en el marco de esta evaluación apunta también al reducido tamaño de los mercados locales y el freno a la internacionalización como escollos para una actividad innovadora más floreciente en muchos países de la región. Aunque globalmente han crecido los montos de financiamiento registrados en años recientes, el mismo estudio pone de relieve marcadas variaciones entre los ecosistemas y en la disponibilidad de financiamiento para la innovación en toda la región (Recuadro 2.1). Persisten brechas de financiamiento considerables¹², ante todo, aunque no exclusivamente, en las etapas postsemilla, durante las cuales es mucho menos frecuente el apoyo público por parte de las

10 Véase, por ejemplo, Lederman et al. (2014).

11 Según datos de LAVCA (2020), el monto del capital emprendedor invertido en la región se ha multiplicado por más de nueve entre 2016 y 2019, de US\$500 millones a US\$4.600 millones. El 99% de los montos invertidos en 2019 se destinó a compañías en Brasil (54%), Colombia (24%), México (14%), Argentina (6%) y Chile (1%).

12 Por ejemplo, el 71% de los encuestados en el estudio que se encargó para esta evaluación destacó la necesidad de mayores inversiones de capital emprendedor.

entidades nacionales pertinentes. A su vez, el financiamiento con capital emprendedor está altamente concentrado en soluciones de apenas unos pocos sectores; en 2019 los sectores de tecnofinanzas, mercados, logística y distribución y transporte absorbieron el 70% de los montos invertidos en América Latina (LAVCA, 2020).

Recuadro 2.1. Desarrollo de ecosistemas y disponibilidad de financiamiento para la innovación en América Latina y el Caribe

La región presenta ecosistemas de innovación altamente heterogéneos, además del financiamiento disponible para nuevas empresas.

Gracias a sus múltiples agentes públicos y privados, Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, por ejemplo, poseen un ecosistema dinámico para la innovación y una mayor disponibilidad de financiamiento que en el resto de la región. Sin embargo, persisten brechas de financiamiento, especialmente en las etapas postsemilla, incluso en estos ecosistemas más desarrollados.

Otros países (Costa Rica, Perú, Ecuador, Uruguay, República Dominicana y Jamaica) tienen ecosistemas para empresas innovadoras menos avanzados, pero en el último decenio han observado tanto emprendimiento innovador como el respectivo apoyo del sector público. Estos ecosistemas están conectando a un creciente número de emprendedores e inversionistas, pero el financiamiento sigue siendo relativamente escaso y se limita a las etapas presemilla y semilla.

En un tercer grupo de países (Panamá, Paraguay, Guatemala, Bolivia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Trinidad y Tobago) los ecosistemas para la actividad innovadora son muy incipientes, reciben poco apoyo del sector público y privado local y afrontan barreras estructurales para su desarrollo. El financiamiento para empresas innovadoras en esos países es esporádico y se limita al financiamiento competitivo no reembolsable en etapas presemilla y semilla proveniente de fundaciones internacionales, bancos multilaterales de desarrollo y embajadas.

Bahamas, Barbados, Belize, Guyana, Haití y Suriname no poseen un ecosistema como tal para el emprendimiento innovador y otorgan mayor prioridad al desarrollo general de la pequeña y mediana empresa (PYME). En muchos de estos países existen barreras estructurales para la actividad emprendedora, y todo eventual financiamiento para empresas innovadoras jóvenes suele proceder de fuentes internacionales.

Fuente: OVE, con base en el estudio sobre los ecosistemas de innovación encargado para esta evaluación.

Nota: El estudio abarcó todos los países de América Latina y el Caribe con excepción de Venezuela, país que no se incluyó debido a los trastornos económicos y circunstancias políticas que obstaculizan la existencia de cualquier ecosistema de innovación en general.

2.3 Existe amplio consenso sobre la necesidad y justificación de contar con el apoyo público a la innovación para alcanzar niveles óptimos de innovación. La innovación, ante todo la que se observa en empresas jóvenes de rápido crecimiento, se considera como un factor crítico para el crecimiento de la productividad y el desarrollo de economías competitivas,

pero también para la creación de empleo¹³. No obstante, las publicaciones académicas ponen de relieve que algunas fallas del mercado (como la naturaleza de bien público del conocimiento, la asimetría de información y la falta de coordinación) pueden mermar la innovación cuando los mercados se dejan a su suerte. Aunque la combinación acertada de instrumentos¹⁴ está muy ligada a las condiciones existentes del país y el sector¹⁵, se estima en general que el apoyo público a la innovación y los emprendedores innovadores se justifica y es beneficioso. Las fuentes nacionales e internacionales pueden ofrecer apoyo público, pero en América Latina y el Caribe los participantes del ecosistema no están supliendo las grandes brechas de financiamiento. De ahí que el apoyo a la innovación por parte de instituciones como el Grupo BID pueda ser una actividad con potencial para agregar valor.

B. Apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo a la innovación

2.4 Los bancos multilaterales de desarrollo afrontan dilemas a la hora de determinar el mejor modo de apoyar la innovación. A semejanza de las grandes entidades corporativas, los bancos multilaterales deben decidir entre integrar el apoyo a la innovación en sus operaciones corrientes o crear unidades consagradas a la innovación. La primera solución asegura en mayor medida la alineación estratégica e incorpora la pericia sectorial de la institución. No obstante, la segunda protege las operaciones más pequeñas y riesgosas, que tienden a quedar desplazadas por las operaciones de mayor envergadura y ralentizadas por procesos y una cultura de riesgo más acordes con los productos tradicionales de la institución. Otra decisión clave tiene que ver con la conveniencia y la forma de armonizar las actividades de apoyo a la innovación con las prioridades de la institución. Puesto que las actividades de innovación suelen representar una proporción muy baja de las operaciones de los bancos multilaterales, estos deben decidir si sus esfuerzos han de centrarse en algunas de sus prioridades

13 Véase un resumen y un análisis de la bibliografía al respecto en BID (2016a) y BID (2014). Otras publicaciones pertinentes incluyen, por ejemplo, Cirera y Maloney (2017), Akcigit et al. (2019) y Sainsbury (2019).

14 Los instrumentos que han probado generar beneficios incluyen tanto medidas para fortalecer los bienes públicos al servicio de la innovación (como inversión en educación, refuerzo de los derechos de patente, financiamiento de la investigación científica) como intervenciones directas de mercado (subsidios a empresas, creación de fondos de capital emprendedor, incubadoras o aceleradoras). Véanse, por ejemplo, BID (2016a) y BID (2014).

15 Cabe citar como aspectos pertinentes el marco jurídico y normativo, la profundidad y desarrollo de los mercados financieros, la existencia de servicios de apoyo empresarial, la disponibilidad de fuerza laboral calificada y la distancia de la economía a la frontera tecnológica.

de desarrollo o en todas ellas. Una visión estratégica amplia permite a estas instituciones abrirse a innovaciones imprevistas, mientras que una visión más restringida podría ayudar a que sus actividades de innovación redunden en un apoyo más profundo y focalizado para generar una masa crítica y aprender más en el proceso.

- 2.5 Pese a no haber un acuerdo claro sobre el enfoque óptimo de apoyo a la innovación, las publicaciones sobre laboratorios de innovación en el ámbito corporativo destacan la necesidad de definir claramente su relacionamiento con el eje principal de actividad. Las grandes compañías, si bien se diferencian de los bancos multilaterales de desarrollo en sus productos, clientes y estructuras de mercado, comparten con estos algunos obstáculos a la innovación documentados en el ámbito empresarial, como la inercia de procesos y recursos y de las estructuras de incentivos que premian evitar o mitigar riesgos y buscan eficiencias más que oportunidades. En su afán por estimular la innovación, una serie de grandes compañías e incluso gobiernos han invertido en espacios organizacionales diferenciados con personal dedicado en exclusiva a desarrollar nuevos productos o procesos, aunque muchas de estas iniciativas han tenido éxito desigual¹⁶. Las lecciones aprendidas ponen de relieve la importancia de dotar a los laboratorios de innovación de un enfoque claro, especialmente para esclarecer cómo han de relacionarse con el eje principal de actividad¹⁷. Aquellos laboratorios de innovación cuya finalidad sea generar beneficios a corto y mediano plazo quizá tengan mayor probabilidad de éxito si privilegian la innovación incremental y operan en coordinación más estrecha con el núcleo principal de actividad, en vez de focalizar sus esfuerzos en innovaciones transformadoras o disruptivas que podrían generar ingresos tangibles solo a largo plazo¹⁸.
- 2.6 Al igual que el BID, bancos multilaterales de desarrollo homólogos tienen espacios con personal especializado dedicado a apoyar la innovación del sector privado. Con todo se observan diferencias entre ellos en cuanto a la organización de estas actividades y su magnitud (Cuadro 2.1).

16 Véanse, por ejemplo, Mendoza Ventures (2018), Guay (2019), Viki (2018b) o Ahuja (2019).

17 Véanse, por ejemplo, De Vries (2019), Puttick (2014) o Viki (2018a).

18 La innovación incremental mejora productos o procesos existentes, mientras que la innovación disruptiva desarrolla productos totalmente nuevos y sus mercados. Para consultar resúmenes sobre innovación corporativa, véanse por ejemplo Ideanote (2018), Nieminen (2018) o van der Meer y Nijhuis (2020).

Cuadro 2.1. Aspectos organizacionales del apoyo de los bancos multilaterales de desarrollo a la innovación del sector privado

	BID Lab	Grupo BM	BAsD	BERD	BIsD
Fondo o servicio independiente					
Departamento en la organización		(IFC)			
Especialistas TIC que prestan apoyo en innovación a equipos de proyecto		(BM)			
Tamaño de programa de inversiones o préstamos (millones US\$)	US\$55,6m ^a (2020)	US\$816m ^a (Ejerc. fiscal 2020)	US\$60m ^b	n.a.	US\$7,3m ^a (2020)
Tamaño del programa de cooperación técnica/financiamiento no reembolsable (millones de US\$)	\$56,5m ^a (2020)	US\$4,2m ^a (Ejerc. fiscal 2020)	US\$12m ^c	n.a.	

Fuente: Elaboración propia de OVE a partir de información disponible al público y entrevistas con representantes del BAsD, el BIsD y el Grupo Banco Mundial (IFC incluido). Véanse mayores detalles en el Anexo VII.

Notas: Mediante estudios documentales y entrevistas, OVE identificó 10 instituciones homólogas que priorizan la innovación impulsada por el sector privado, incluidos tres bancos multilaterales de desarrollo (Grupo Banco Mundial, BAsD, y BIsD). La información sobre el BERD se basa en su página virtual.

Siglas: BAsD = Banco Asiático de Desarrollo; IFC = Corporación Financiera Internacional; BERD = Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo; BIsD = Banco Islámico de Desarrollo.

^a Aprobaciones o compromisos anuales.

^b Tamaño del fondo.

^c Tamaño del programa.

2.7 En el Grupo BID, la reciente priorización de la innovación ha alentado la creación de varias iniciativas específicas además de BID Lab. En la Actualización de la Estrategia Institucional (documento AB-3008 de 2015) y la versión posterior (documento GN-2933-1 de 2018), el Grupo BID definió el enfoque en la innovación como elemento central de su misión¹⁹. Además de la División de Competitividad, Tecnología e Innovación (CTI), contraparte de los gobiernos interesados en reforzar la innovación en la esfera gubernamental y los ecosistemas de innovación, se han establecido en la Vicepresidencia de Sectores (VPS) del BID varias iniciativas. Una de ellas es la División de Innovación dentro del Sector de Conocimiento, Innovación y Comunicación (KIC), que promueve una cultura interna de innovación en el Grupo BID. Asimismo, otras divisiones de VPS han puesto en marcha siete laboratorios o iniciativas²⁰ que

¹⁹ La Actualización de la Estrategia Institucional de 2015 incluyó los bajos niveles de productividad e innovación entre los tres principales desafíos de desarrollo de América Latina y el Caribe que el Grupo BID debe abordar; la "innovación y conocimiento" como uno de sus seis principios rectores y la "innovación y creatividad" entre las cuatro competencias básicas que se esperan del personal. En la Actualización de 2018 se recalcó aún más la importancia de la innovación (la palabra "innovación" aparece 88 veces, frente a 25 en la Actualización de 2015), especialmente en el ámbito tecnológico, y se hizo referencia explícita a BID Lab como laboratorio de innovación del Grupo BID.

²⁰ Laboratorio de Ciudades en la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD); Laboratorio de Innovación (I-Lab) y programa Compete Caribbean en la División de Competitividad, Tecnología e Innovación (CTI); Laboratorio de Innovación Financiera en la División de Conectividad, Mercados y Finanzas (CMF); Laboratorio de Capital Natural en el Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible (CSD); Laboratorio de Ahorro para el Retiro en la División de Mercados Laborales (LMK), e Iniciativa de Conocimiento sobre Género y Diversidad (GDLab) en la División de Género y Diversidad (GDI).

canalizan su apoyo a la innovación. Las personas entrevistadas a cargo de estas iniciativas justificaron la creación de estos laboratorios por los siguientes motivos: (i) insuficientes recursos de BID Lab para satisfacer las necesidades de innovación de todos los clientes del BID; (ii) la extensa pericia en el ámbito gubernamental y sectorial del personal de VPS, que puede identificar innovaciones acordes a las prioridades de los gobiernos y con mayor potencial de ampliación a través del sector público; (iii) la percepción de que BID Lab prefiere soluciones disruptivas, cuyas probabilidades de ampliación en el sector público son menores debido a que su eficacia no está comprobada; y (iv) los procesos más dilatados de aprobación de las operaciones de BID Lab en relación con otros fondos de cooperación técnica. Las iniciativas de VPS trabajan con los gobiernos, mientras que las de BID Lab lo hacen con entidades del sector privado. Pero la expectativa de que las soluciones que respalda BID Lab amplíen su escala a través del sector público y las similitudes entre los enfoques de BID Lab y de los laboratorios de VPS crean áreas de superposición y, por ende, la necesidad de coordinación²¹.

C. Mandatos de BID Lab: Orientación y coherencia

- 2.8 En el marco de la segunda reposición del FOMIN (FOMIN III) se enfatizó que el Fondo debería enfocarse en la innovación del sector privado y en las poblaciones pobres y vulnerables. Dejando de lado la reforma del sector privado y la micro y pequeña empresa, el Convenio del FOMIN III estipula que el objetivo general del FOMIN III es “promover el desarrollo sostenible a través del sector privado identificando, apoyando, poniendo a prueba y ensayando nuevas soluciones para los desafíos de desarrollo y procurando crear oportunidades para las poblaciones pobres y vulnerables de los países regionales en desarrollo miembros del Banco y los países en desarrollo miembros del Banco de Desarrollo del Caribe”.
- 2.9 El Convenio define luego las 10 funciones de BID Lab que describen con mayor precisión el objetivo de BID Lab y cómo lo alcanzará (Recuadro 2.2). Junto con el objetivo del FOMIN, estas funciones se consideran en la evaluación como “los mandatos del FOMIN”.

21 Como áreas de superposición cabe citar las solicitudes de propuestas de I-Lab en relación con soluciones innovadoras para algunos problemas de desarrollo, en las que pueden participar gobiernos y universidades, pero también organizaciones no gubernamentales y clientes privados, creando un solapamiento con los clientes y tipos de soluciones que apoya BID Lab; o la convocatoria anual del Laboratorio de Ciudades en busca de ideas innovadoras para problemas urbanos en América Latina y el Caribe. Véase el párrafo 3.33 sobre los esfuerzos de coordinación entre BID Lab y los laboratorios de innovación de VPS.

Recuadro 2.2. Las 10 funciones del FOMIN III

- (i) Identificar, probar, promover y apoyar innovaciones impulsadas por el sector privado en la región procurando crear oportunidades para las poblaciones pobres y vulnerables.
- (ii) Promover la adopción de innovaciones de alto impacto en la región, mediante su réplica y escalamiento.
- (iii) Procurar asegurar que las innovaciones que se replican sean eficaces y tengan un considerable aporte al desarrollo.
- (iv) Movilizar recursos y atraer socios para la escalabilidad.
- (v) Fomentar la generación de conocimiento y el aprendizaje.
- (vi) Trabajar en estrecha alineación con el Banco y la CII como forma de incrementar la eficacia.
- (vii) Promover un desarrollo económico sostenible y ambientalmente responsable, así como la igualdad de género y la diversidad, en todo el espectro de sus actividades.
- (viii) Incrementar su eficacia para el desarrollo mediante el establecimiento de metas específicas y resultados mensurables.
- (ix) Asumir niveles de riesgo de acuerdo con su mandato para probar qué soluciones innovadoras funcionan y cuáles no.
- (x) Complementar la labor en la región del Banco, la CII y otros socios.

Fuente: Convenio Constitutivo del FOMIN III (documento [AB-3132-1](#)).

2.10 El enunciado del Convenio del FOMIN III sobre el objetivo y las funciones de BID Lab no se basa en una cadena de resultados clara que parta de insumos para llegar a productos y resultados. Mientras que algunos mandatos de BID Lab describen los objetivos del Fondo y los tipos de actividades en que debe focalizarse su acción, otros especifican cómo habrá de actuar la institución para maximizar su aporte al desarrollo y sus limitados recursos. Con el fin de facilitar la organización y comprensión de las expectativas relativas a BID Lab y guiar esta evaluación, OVE articuló una teoría del cambio basada principalmente²² en el objetivo y las funciones del FOMIN III (Gráfico 2.1).

²² La teoría del cambio también incluye otras estipulaciones contenidas en otras partes del Convenio del FOMIN III, como las referentes a la eficiencia en el uso de recursos. Véanse mayores detalles en el Documento de Enfoque para esta evaluación (Anexo V) y su Anexo II.

Gráfico 2.1

Una teoría del cambio para BID Lab

Fuente: Elaboración propia de OVE.



Nota: ^a Las conexiones entre los productos de las operaciones en las fases preliminar, inicial e intermedia y los resultados no son directas, puesto que dependen del avance de las innovaciones a fases posteriores. Normalmente, este proceso es facilitado por otros agentes.

2.11 Otros mandatos aprobados por los Gobernadores en el marco del FOMIN III disponen que BID Lab actúe como laboratorio de innovación del Grupo BID y busque soluciones distintas a las reposiciones periódicas de recursos de los Donantes. En el Convenio del FOMIN III, los Gobernadores establecieron que BID Lab serviría como laboratorio de innovación del Grupo BID y exploraría opciones de financiamiento para reducir su dependencia de las contribuciones periódicas de los Donantes. Los documentos del FOMIN III proyectaron además un volumen estimado anual de aprobaciones de US\$85 millones para el período 2019-2023 y, aunque en principio la vía para ampliar la

escala de innovaciones apoyadas por BID Lab quedaba abierta, estipularon que uno de los principales parámetros de medición del éxito en la ampliación de escala sería el grado en que las operaciones del Grupo BID incorporaran en su diseño soluciones puestas a prueba por el FOMIN.

- 2.12 Tomados en su conjunto, los múltiples mandatos de BID Lab evidencian tensiones e incoherencias. Dichas tensiones se manifiestan en cuatro frentes, tal como se expone en el Recuadro 2.3.

Recuadro 2.3. Tensiones en los mandatos de BID Lab

Lugar de BID Lab en el ciclo de innovación. Por un lado, el mandato de que BID Lab sea un “laboratorio de innovación” y la formulación del objetivo general del FOMIN (que incluye la identificación, puesta a prueba y ensayo de innovaciones) implican que BID Lab debería apoyar las innovaciones en etapas iniciales. Por otro lado, los mandatos del FOMIN III hacen hincapié en la ampliación de escala y repetición de las innovaciones y en su aporte al desarrollo a mayor escala, lo que solo cabría esperar que ocurriera muchos años después de una intervención de BID Lab en etapas iniciales. La falta de claridad sobre las etapas en que BID Lab debería focalizarse también sale a relucir en las encuestas realizadas por OVE. Mientras que para el personal de BID Lab y los Representantes el mayor valor agregado de BID Lab se concentra en las etapas de puesta a prueba y ensayo, los Donantes juzgan más importante apoyar la identificación inicial de soluciones innovadoras (véanse los resultados detallados de las encuestas en el Anexo III).

Apetito de riesgo y productos de BID Lab. Por una parte, la función prevista de BID Lab como laboratorio implica una alta tolerancia al riesgo frente a la experimentación y el fracaso en etapas iniciales, usando recursos no reembolsables o inversiones de capital sin certeza de lograr rendimientos positivos. Por otra, el deseo de los Donantes de que BID Lab encuentre opciones financieras distintas al financiamiento de dichos Donantes podría crear incentivos para que la institución funcione más como un fondo de inversión que como un laboratorio, orientándose a segmentos más maduros, y por ende de menos riesgo, para obtener mayores ingresos de sus operaciones. De las instituciones homólogas de BID Lab, aquellas que priorizan la puesta a prueba de hipótesis y la generación de evidencias, como Omidyar Group y Global Innovation Fund (GIF), usan por lo general financiamiento recurrente de los Donantes para financiar esas actividades y no están sujetas a expectativas de rendimiento financiero, en tanto que las que aspiran a invertir recursos reembolsables en innovaciones que crezcan y alcancen mayor escala (como ADB Ventures, Development Finance Corporation o el Departamento de Tecnologías Disruptivas y Fondos de IFC) no suelen tener el mandato de respaldar las iniciativas más experimentales de un laboratorio.

Beneficios para los pobres y vulnerables mediante innovaciones que amplían su escala. No es fácil conciliar la focalización en la población pobre y vulnerable con la innovación impulsada por el sector privado, máxime si se prevé que dicha población suponga el grueso de los beneficiarios, pues posiblemente no pueda generar suficientes ingresos que aseguren la viabilidad financiera de las innovaciones. Otros inversionistas de impacto, como Omidyar, han observado que la rentabilidad y capacidad de ampliación de las innovaciones guardan estrecha relación con una focalización que incluya no solo clientes de bajos ingresos, sino también de medianos ingresos. Asimismo, en su evaluación de BID Lab de 2013 (documento MIF/RE-2-4, párrafo 3.41), OVE destacó las ventajas y desventajas de la focalización de las innovaciones en

los pobres y vulnerables y su éxito en términos de ampliación de escala a

través del sector privado, y recomendó clarificar la estrategia de ampliación de escala para dichas innovaciones a través del sector público, algo que puede plantear desafíos (véase el siguiente párrafo).

Ampliación de escala a través del Grupo BID. La expectativa de ampliación de escala específicamente a través del Grupo BID plantea algunas dificultades prácticas, ante todo para algunas vías de ampliación. Una de esas vías, a saber, la adopción de innovaciones respaldadas por BID Lab a través de las operaciones del Grupo BID, exige una activa coordinación a fin de que BID Lab centre su acción en soluciones ajustadas a las prioridades de los clientes del sector privado y el gobierno en los inventarios de proyectos del Grupo BID y en una etapa de madurez adecuada que facilite su adopción por dichos clientes cuando las operaciones del Grupo BID se pongan en marcha. Por otra parte, tales innovaciones deben, además de mostrar eficacia y viabilidad, ser superiores a otras soluciones competidoras para imponerse en los procesos de licitación competitiva que exigen las políticas del Grupo BID. En lo concerniente a ampliar la escala de las innovaciones a través del Grupo BID específicamente, la función de BID Lab también se ha ido diluyendo, toda vez que las divisiones de VPS han creado sus propios laboratorios de innovación para satisfacer las necesidades de innovación en el sector público. Una vía de ampliación conceptualmente distinta para las innovaciones que apoya BID Lab consiste en recibir financiamiento de seguimiento de BID Invest. Esta opción es más factible para inversiones directas de capital de BID Invest (que puede asumir más riesgos y destinar montos menores para este producto), pero solo es posible en contados casos debido a su limitada capacidad para invertir capital. Además, dado que el propósito de BID Lab también es invertir en etapas posteriores de innovación, la perspectiva de inversiones directas de seguimiento de recursos de BID Invest plantea potenciales conflictos de interés que habría que manejar.

Fuente: Análisis de OVE con base en la revisión documental y en entrevistas y encuestas.

^a Véase, por ejemplo, Lee (2018). ^b Bannick et al. (2015). ^c En determinados casos, la capacidad de BID Lab para efectuar una salida satisfactoria de su propia inversión u obtener rendimientos positivos de esta podría depender de la decisión de BID Invest respecto de una inversión de seguimiento en la misma empresa.



03

Pertinencia
del enfoque
estratégico y
la estructura
institucional de
BID Lab

3.1 En este capítulo se describen los hallazgos del análisis de OVE sobre cómo BID Lab ha puesto en práctica sus mandatos con respecto a su organización y estrategia institucional. OVE analizó en la primera fase de esta evaluación hasta qué punto la orientación y organización de BID Lab le permiten encaminarse al logro de los objetivos establecidos para el Fondo. El capítulo comienza describiendo el enfoque estratégico manifiesto de BID Lab (Sección III.A), para luego analizar la pertinencia del enfoque y la estructura de la institución a la luz de sus mandatos (Sección III.B). Todos los hallazgos se basan en información (i) tomada de documentos y de la página virtual de BID Lab, (ii) recabada mediante entrevistas y encuestas y (iii) disponible sobre la cartera a nivel agregado.

A. Descripción del enfoque estratégico de BID Lab

3.2 En 2016, BID Lab definió tres áreas temáticas prioritarias para sus operaciones, las cuales siguen vigentes²³. Dentro de estas tres áreas temáticas —ciudades incluyentes, agricultura climáticamente inteligente y economía del conocimiento—, se identificaron nueve áreas secundarias (también llamadas “verticales”) y un número mayor de líneas de acción asociadas para brindar orientación (Cuadro 3.1). Además de las áreas temáticas, las prioridades de BID Lab también abarcan temas transversales relativos a género y diversidad y sostenibilidad ambiental y social.

Cuadro 3.1. Áreas temáticas y áreas secundarias

Áreas temáticas	Áreas secundarias (verticales)
Agricultura climáticamente inteligente	1. Transformación de las cadenas de valor
	2. Soluciones a nivel de explotaciones agropecuarias para mejorar los medios de subsistencia
	3. Capital natural para la regeneración y la sostenibilidad
Ciudades incluyentes	1. Transformación de los servicios urbanos
	2. Economía circular
	3. Economía naranja
Economía del conocimiento	1. Preparación para el futuro del trabajo
	2. Financiamiento de nuevas empresas de la economía del conocimiento
	3. Creación de ecosistemas de innovación

Fuentes: Documento Temático: Agricultura Climáticamente Inteligente ([MIF/GN-237-1](#)), Documento Temático: Ciudades Inclusivas ([MIF/GN-238-1](#)) y Documento Temático: Economía del Conocimiento ([MIF/GN-241-1](#)). *Nota:* Estas áreas secundarias no pretendían ser exhaustivas, sino indicar en qué sectores se concentraría previsiblemente un mayor número de operaciones. Por “economía naranja” se entiende la producción de bienes y servicios cuyo valor viene dado por su contenido de propiedad intelectual y en los que el talento y la creatividad son los insumos primordiales, mientras que “economía circular” se refiere a los esfuerzos por reducir los residuos y minimizar la extracción de recursos.

²³ Las áreas temáticas se introdujeron por primera vez en el Plan de Negocios del FOMIN para el Período 2016–2018 (documento MIF/GN-208-1) y se incluyeron luego en el Informe Final sobre el Futuro y el Financiamiento del FOMIN (documento CA-581). Al cierre de la primera fase de esta evaluación (mayo de 2021), la Gerencia informó a OVE sobre el proceso en curso para afinar la definición de las prioridades mediante la reestructuración de sus áreas temáticas prioritarias.

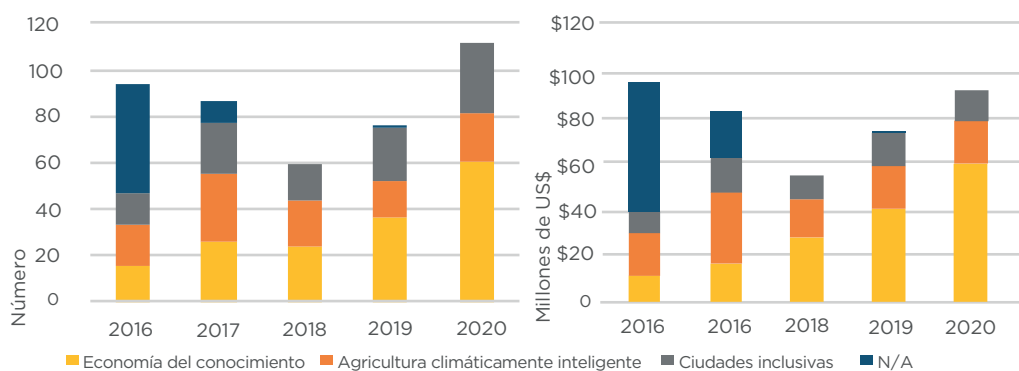
3.3 Recientemente, la Gerencia de BID Lab priorizó la innovación de base tecnológica, la innovación transformadora y los nuevos ecosistemas de innovación. El Plan de Negocios de BID Lab 2019-2021 (documento MIF/GN 235-3), presentado en 2018, refleja un mayor enfoque en innovaciones de componente tecnológico, partiendo de la premisa de que la tecnología podría beneficiar a los segmentos pobres y vulnerables al reducir costos y crear valor y de que la innovación de base tecnológica puede ampliar su escala más rápidamente y llegar a un mayor número de personas. Aparte del mayor enfoque tecnológico, se priorizan otras áreas como los nuevos ecosistemas de innovación y el apoyo a innovaciones transformadoras²⁴. Aun así, la nueva prioridad dada a la tecnología, los ecosistemas y las innovaciones transformadoras no se acompañó de una orientación clara sobre las eventuales líneas de acción a las que no se daría continuidad dentro de las tres áreas temáticas.

3.4 Un porcentaje creciente de las operaciones de BID Lab se ha aprobado en el área temática de economía del conocimiento. Las operaciones de BID Lab aprobadas desde 2016 en el área temática de economía del conocimiento han sido mayoritarias, tanto en número como en monto, y este porcentaje ha ido en aumento con el paso del tiempo (Gráfico 3.1). Este gran porcentaje no sorprende si se tiene en cuenta el carácter amplio y transversal de muchas de sus líneas de acción, aunque lo anterior también limita la utilidad de esta clasificación para la interpretación de la cartera.

Gráfico 3.1

Operaciones aprobadas entre 2016 y 2020 por área temática. Número (gráfico de la izquierda) y monto en US\$ (gráfico de la derecha)

Fuente: OVE, a partir de datos de los sistemas del Grupo BID. No se incluyen proyectos del Programa de Empresariado Social (PES).



Nota: N/A significa que BID Lab no clasificó la operación en ninguna de las tres áreas temáticas.

3.5 Un análisis adicional realizado por OVE sugiere que el enfoque se ha desplazado de la inclusión financiera hacia los temas transversales. Trazar una imagen completa de los tipos de intervenciones que ha

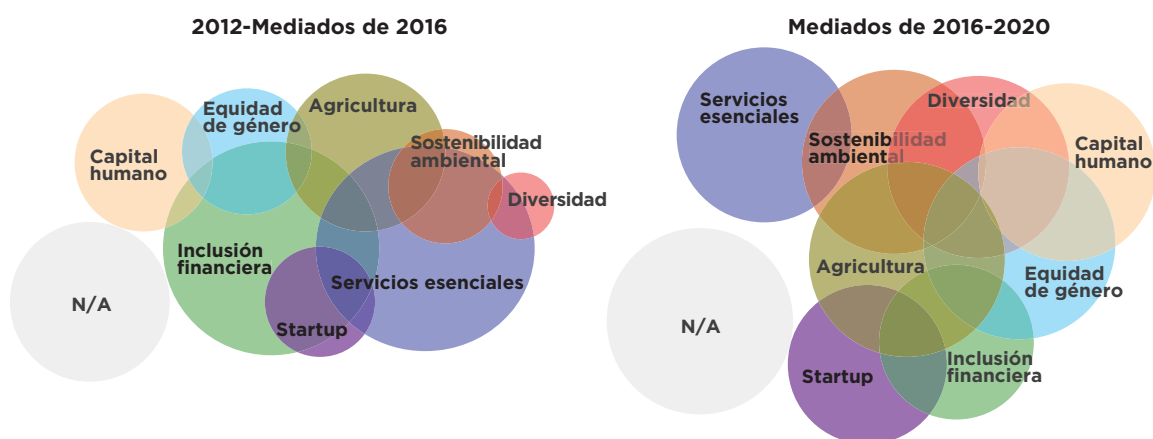
²⁴ Las innovaciones transformadoras se definen como “operaciones que tengan una alta probabilidad de ampliar su escala rápidamente, para generar así soluciones que puedan expandirse exponencialmente en lugar de crecer en forma lineal (...) identificar modelos de negocios que tengan el potencial para acrecentar en forma extraordinaria los beneficios para las poblaciones pobres, vulnerables y excluidas” (documento [MIF/GN-235-3](#)).

apoyado BID Lab resulta imposible al presente, debido a la limitada información descriptiva disponible sobre las operaciones a nivel agregado. Considerando además la limitada utilidad de las áreas temáticas para caracterizar la cartera, OVE se valió del análisis inteligente de textos para crear grupos temáticos basándose en el enunciado de objetivos de los proyectos que figura en las bases de datos del BID. Los resultados del análisis (Gráfico 3.2) revelan que a menudo las operaciones abarcan más de un tema y que, desde mediados de 2016, BID Lab ha aprobado bastantes menos proyectos en los grupos temáticos generales de inclusión financiera y servicios esenciales y más en el área de agricultura y los temas transversales de igualdad de género, sostenibilidad ambiental, nuevas empresas y diversidad²⁵.

Gráfico 3.2

Proyectos aprobados por BID Lab, por grupo temático

Fuente:
Elaboración propia de OVE con información de bases de datos del BID y BID Lab.



Nota: El tamaño de cada círculo es proporcional al número de proyectos aprobados en el grupo respectivo. Los grupos se crearon mediante la extracción y el análisis del texto del objetivo manifiesto de cada proyecto. Un mismo proyecto puede incluir varios proyectos o números de operación. En función de su objetivo, cada proyecto puede clasificarse en varios.

3.6 Los productos financieros que BID Lab puede ofrecer con capital propio²⁶ para cumplir sus mandatos son financiamiento no reembolsable, préstamos, inversiones de capital y productos híbridos. La oferta financiera de BID Lab comprende productos no reembolsables de cooperación técnica e inversión y productos reembolsables en forma de inversiones de capital, préstamos preferentes e instrumentos híbridos (como préstamos basados en ingresos, deuda subordinada, préstamos con descuento para impacto y títulos de deuda convertibles), así como operaciones híbridas con reembolso contingente (financiamiento no

25 El porcentaje de aprobaciones en agricultura y sostenibilidad ambiental, que se superponen en gran medida, creció respectivamente del 17% al 21% y del 9% al 18%. Asimismo, el porcentaje de objetivos de los proyectos que mencionan explícitamente temas de género y de diversidad aumentó respectivamente del 11% al 20% y del 3% al 17%.

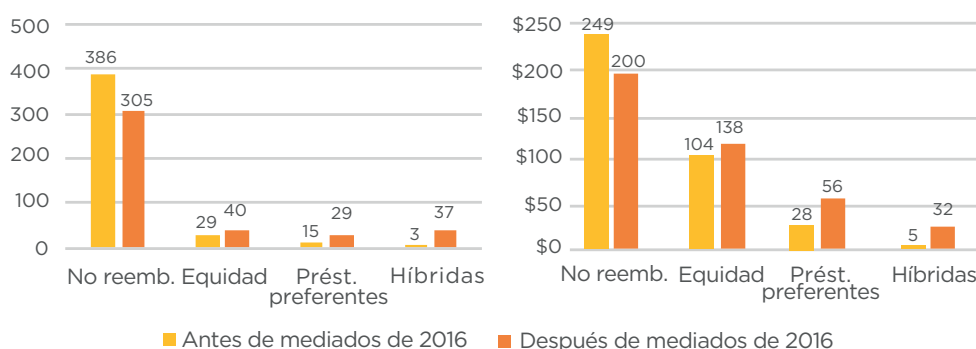
26 Además de desplegar recursos propios, BID Lab gestiona el Programa de Empresariado Social (PES), que usa capital del BID. En el marco del PES, BID Lab ha aprobado US\$17 millones en 16 préstamos y 22 operaciones no reembolsables desde mediados de 2016, y US\$50,8 millones en 57 préstamos y 62 operaciones no reembolsables desde 2012.

reembolsable de recuperación contingente, acuerdos simples para capital futuro). Las operaciones reembolsables de BID Lab han aumentado desde 2016 en número y en volumen, al igual que su uso de instrumentos híbridos (Gráfico 3.3). Aunque sus inversiones de capital se han canalizado en esencia a través de fondos de capital emprendedor, recientemente BID Lab decidió cambiar su orientación futura hacia inversiones más directas en empresas innovadoras. Los recursos no reembolsables podrán otorgarse directamente a los emprendedores o bien a otros agentes intermediarios en los ecosistemas de innovación. En total, BID Lab ha aprobado 443 operaciones de financiamiento cifradas en US\$498,5 millones entre mediados de 2016 y finales de 2020, lo que supone una menor actividad que en el anterior período de igual duración, en el que BID Lab aprobó 527 operaciones por valor de US\$550,5 millones. Del conjunto de 970 proyectos aprobados desde 2012, se cancelaron 66 antes del desembolso (10% del monto).

Gráfico 3.3

Operaciones de financiamiento del FOMIN aprobadas entre 2012 y 2020, por instrumento.
Aprobaciones totales por número (gráfico de la izquierda) y monto en US\$ (gráfico de la derecha)

Fuente: Elaboración propia de OVE con información de bases de datos del BID y BID Lab.



Nota: Se usa número de proyectos como nivel unitario. La categoría híbrida comprende préstamos basados en ingresos, deuda subordinada, préstamos con descuento para impacto, títulos de deuda convertibles, financiamiento no reembolsable de recuperación contingente y acuerdos simples para capital futuro. No se incluyen proyectos del PES.

3.7 Los criterios de BID Lab que rigen el uso de determinados instrumentos financieros son poco claros. El análisis de OVE y los resultados de entrevistas apuntan a la necesidad de optimizar los segmentos objetivo y los criterios de selección para algunos de los productos financieros de BID Lab. A raíz de la decisión de otorgar cooperación técnica también a empresas con fines de lucro (véase el documento [MIF/GN-235-3](#)), los potenciales receptores de algunos productos no reembolsables (cooperación técnica de “arranque”)²⁷ también pueden serlo de inversiones de capital de BID Lab, ya que ambos instrumentos se dirigen

27 Las otras dos líneas principales de productos de cooperación técnica son la cooperación técnica de “prototipo” recientemente introducida, que financia pequeños proyectos de alto riesgo en etapa inicial, incluida la fase de diseño, y la cooperación técnica de “ecosistema”, cuya finalidad es crear las condiciones que ayuden a las innovaciones a salir adelante.

a innovaciones en etapas similares. Los criterios para decidir cuándo usar uno u otro no son claros²⁸, y las entrevistas de OVE revelaron diferencias de opinión en BID Lab sobre la existencia de un grado de coordinación y comunicación interna suficiente para evitar la confusión y la disparidad de expectativas en el personal de originación y los clientes. Tampoco se especifican criterios para decidir cuándo usar instrumentos contingentes en vez de financiamiento estrictamente no reembolsable. La mayoría de las instituciones homólogas hacen una clara diferenciación de qué productos deben usarse en cada etapa y ofrecen instrumentos reembolsables a empresas con cierta trayectoria²⁹, frente a operaciones no reembolsables o participación indirecta a través de terceros durante las etapas presemilla o semilla³⁰.

3.8 Además de financiamiento, la oferta de productos de BID Lab también incluye conocimientos y conexiones³¹. El conocimiento es un producto sólidamente afianzado en la función de conocimiento que se señala en el Convenio del FOMIN III. Aunque los productos de conocimiento de BID Lab solo se analizarán en la segunda fase de esta evaluación, las entrevistas y los datos presupuestarios indican que la importancia de las actividades de conocimiento ha decaído durante el período del FOMIN III (véase también la sección III.B.1.b). Menos directo es el nexo entre el mandato y el producto de “conexiones”, cuya finalidad primordial es facilitar la vinculación entre agentes relevantes de los ecosistemas de innovación, así como entre el Grupo BID y esos agentes. A tal efecto, BID Lab utiliza contactos personales y, cada vez más, plataformas tecnológicas. Varias iniciativas han sido desarrolladas

28 Además de otorgar financiamiento a organizaciones no gubernamentales (ONG) y organizaciones sin fines de lucro, los recursos no reembolsables pueden destinarse a compañías que introducen modelos innovadores que, pese a su limitado potencial de ingresos, ejercen un claro impacto social y ambiental (lineamientos para “Más Allá del Turismo”). Sin embargo, esta definición podría aplicarse a algunas empresas que también podrían ser receptores de inversiones de capital. Aunque en principio el instrumento específico que se ofrezca ha de determinarse en función del propósito al cual se destinarán los recursos, los criterios no son explícitos.

29 Con excepción de Acumen Pioneer Fund, que invierte directamente de la etapa pre-semilla a la etapa A, CDF, que invierte a través de fondos y estructuras similares en la etapa semilla, y GIF, que ofrece productos de inversión en la etapa semilla pero limita los montos a una décima parte de lo que se ofrece en la etapa inicial. Véanse mayores detalles en el Anexo VII.

30 Por ejemplo, en esta etapa CDF solo invierte de forma indirecta a través de fondos de capital semilla y estructuras similares en el marco de su programa Startup Catalyst. Por su parte, ADB Ventures y el fondo Transform del BISD otorgan financiamiento no reembolsable.

31 Según el [sitio virtual](#) externo, los productos de BID Lab consisten en conocimiento, conexiones y financiamiento. La función de agente conector se introdujo por primera vez en el Plan de Negocios 2019-2021 (documento [MIF/GN-235-3](#)) y posteriormente se puso de relieve en los programas de trabajo para 2019, 2020 y 2021 (documentos [MIF/GA-30](#), [MIF/GA-31](#) y [MIF/GA-32-2](#)).

o patrocinadas por BID Lab, o están avanzando en esta línea de trabajo, entre ellas LACChain, fAir LAC, WeXchange, Latitud R, KALA y NeXT³².

B. Análisis del enfoque estratégico y la estructura institucional de BID Lab

3.9 En esta sección se evalúa en qué medida el enfoque y la organización de BID Lab facilitan el cumplimiento de los mandatos del FOMIN III. A tenor de los elementos de la teoría del cambio desarrollada para orientar esta evaluación (Gráfico 2.1), el análisis se estructura en torno a las funciones del FOMIN III que describen el modo en que BID Lab usará sus insumos para maximizar el aporte al desarrollo y optimizar sus limitados recursos³³.

1. ¿Cómo usa BID Lab sus recursos para maximizar el aporte al desarrollo?

3.10 Para materializar el aporte al desarrollo, los mandatos del FOMIN III plasmaban expectativas para la labor de BID Lab, en términos de (a) identificar soluciones concebidas para solventar problemas de desarrollo, especialmente para crear oportunidades para las poblaciones pobres y vulnerables y que tengan alto potencial de ampliación y repetición; (b) fomentar la generación de conocimiento y el aprendizaje; (c) establecer y hacer seguimiento de metas específicas y resultados mensurables; (d) promover un desarrollo económico ambientalmente responsable y sostenible, así como la igualdad de género y la diversidad; (e) trabajar en estrecha alineación con el Banco y la CII, complementando su acción; y (f) complementar y trabajar en asociación con otros agentes (socios externos). En las siguientes secciones se analiza en qué medida la orientación y estructura de BID Lab se prestan para cumplir cada una de estas expectativas. El Capítulo IV contiene las conclusiones de OVE a partir de este análisis.

32 [LACChain](#) es una plataforma para el desarrollo de aplicaciones basadas en tecnología de cadena de bloques con impacto en materia de inclusión; [fAir LAC](#) es una alianza y plataforma digital que fomenta el uso responsable de la inteligencia artificial; [WeXchange](#) es una plataforma digital que conecta a mujeres emprendedoras en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) con mentores e inversionistas en América Latina y el Caribe; [Latitud R](#) es una plataforma regional para el reciclaje incluyente y la economía circular; KALA es una plataforma digital que conecta a emprendedores e inversionistas, y NeXT es una plataforma abierta de innovación que fomenta la asociación entre grandes compañías y nuevas empresas para aumentar la escala de innovaciones radicales. Véanse la [página virtual](#) de BID Lab y del documento [MIF/GA-32-2](#).

33 Esta información figura en la zona resaltada en amarillo claro en la parte inferior de la teoría del cambio (Gráfico 1.1).

a. En cuanto a la identificación y el apoyo a soluciones que (i) estén concebidas para solventar problemas de desarrollo, en especial para crear oportunidades para los sectores pobres y vulnerables y (ii) tengan un alto potencial de replicación o ampliación de escala:

- 3.11 En esta sección se examina la medida en que la configuración de BID Lab facilita el cribado y la selección de proyectos para cumplir estos mandatos. Se analiza hasta qué punto el enfoque estratégico y la estructura institucional de BID Lab le ayudan a encauzar su apoyo hacia intervenciones con potencial de ampliación o repetición y generar un aporte al desarrollo, especialmente para poblaciones pobres y vulnerables. Los hallazgos se basan en información extraída de documentos, sistemas y otras herramientas pertinentes y recopilada mediante entrevistas y encuestas. En este momento no es posible formular conclusiones claras sobre la pertinencia de las operaciones aprobadas y ejecutadas de BID Lab para los mandatos de beneficiar a las poblaciones pobres y vulnerables y lograr mayor escala.
- 3.12 BID Lab hace el cribado de las operaciones según su potencial de ampliación y su efectividad prevista en el desarrollo, incluidos los beneficios para las poblaciones pobres y vulnerables. A tal fin usa un proceso de selección de proyectos en dos etapas, a saber, una presentación general seguida de un proceso de puntuación usando la herramienta iDELTA (Recuadro 3.1), introducida en 2018, que se adaptó de la herramienta DELTA de BID Invest y reemplazó la lista de verificación de calidad para la efectividad en el desarrollo (QED), descontinuada con anterioridad. La claridad y visibilidad de las vías de ampliación de las innovaciones y sus impactos potenciales en la población pobre y vulnerable figuran entre las dimensiones evaluadas para determinar la elegibilidad de las operaciones de BID Lab y se califican antes de la aprobación de los proyectos por medio de iDELTA. Los casos de soluciones efectivamente ampliadas o repetidas se someten también a seguimiento ex post como parte de los indicadores clave del desempeño de BID Lab (Cuadro 3.2). Aunque el cribado de operaciones en función de estos criterios es importante, tales evaluaciones son más inciertas cuando BID Lab interviene muy pronto en el ciclo de innovación, debido a la escasa visibilidad que tienen en etapas iniciales tanto la vía específica de ampliación como los beneficios previstos y sus beneficiarios.

Recuadro 3.1. iDELTA

La herramienta iDELTA (donde DELTA significa Aprendizaje, Seguimiento y Evaluación de la Efectividad en el Desarrollo) evalúa soluciones respaldadas por BID Lab en tres dimensiones principales:

(i) Alineación con las prioridades de país y las prioridades institucionales (opción entre alineado/no alineado para múltiples dimensiones e indicadores).

(ii) Resultados de desarrollo previstos (30%), potencial de innovación (30%), potencial de ampliación (30%) y movilización de recursos (10%) (puntaje numérico del proyecto basado en el puntaje promedio ponderado para los anteriores criterios).

(iii) Evaluabilidad (calificación numérica de evaluabilidad).

Las calificaciones de estos criterios dependen, a su vez, de las de diversas subdimensiones dentro de cada una de ellas.

Dentro de los resultados de desarrollo, las subdimensiones que guardan relación con uno de los mandatos analizados en esta sección. A saber, la creación de oportunidades para poblaciones pobres y vulnerables, pueden contribuir hasta en un 18% a la calificación total del proyecto. El otro mandato analizado (potencial de ampliación de escala o repetición) se refleja en la calificación de ampliación de escala, que puede contribuir hasta en un 30% al puntaje total del proyecto y tiene en cuenta la ruta organizacional para la ampliación de escala, el plan para alcanzar mayor escala, la credibilidad de la intervención, la ventaja relativa del modelo sobre las prácticas existentes, la facilidad de transferencia o adopción, el tamaño potencial del mercado, la calidad de la estimación del costo por beneficiario a mayor escala y la implementación junto a otros recursos del Grupo BID.

Un inconveniente de la metodología de evaluación iDELTA —que favorece las innovaciones disruptivas sobre las incrementales y el apoyo en fase inicial sobre el apoyo en fases avanzadas— radica en que no incorpora los mayores riesgos que estas innovaciones disruptivas e incipientes afrontan para alcanzar sus resultados de desarrollo previstos.

Fuente: OVE con base en hojas de cálculo iDELTA.

3.13 No existe una orientación formal sobre la selección y el diseño de operaciones que permitan salvar la brecha digital y de este modo aseguren que las poblaciones pobres y vulnerables se beneficien en efecto de las innovaciones de base tecnológica priorizadas. En su evaluación de 2013, OVE recomendaba *“definir mejor la estrategia del FOMIN para focalizarse en los beneficiarios de ingreso bajo y promover la reducción de la pobreza”*. Claramente, las áreas temáticas prioritarias de BID Lab se orientan en parte a mejorar las vidas de las poblaciones pobres y vulnerables³⁴. Empero, varias líneas de acción dentro de estas áreas se basan en tecnologías digitales³⁵, y la Gerencia de BID Lab ha hecho recientemente hincapié en esas soluciones. Por una parte, las innovaciones de base tecnológica pueden ofrecer ventajas en cuanto a su potencial de ampliación³⁶ y su costo marginal comparativamente bajo; por otra, la transición tecnológica podría exacerbar las desigualdades existentes debido a las barreras que afrontan las poblaciones pobres y vulnerables en

34 Ejemplo de ello son las intervenciones focalizadas dirigidas a mejorar las vidas de pequeños productores agrícolas en el marco de la agricultura climáticamente inteligente, reforzar las capacidades y conocimientos de personas excluidas y vulnerables como parte de la economía del conocimiento y mejorar los servicios urbanos básicos a través de la Iniciativa de Ciudades Inclusivas.

35 Por ejemplo, la agricultura climáticamente inteligente incluye plataformas digitales que enlazan directamente a productores y consumidores, sensores que controlan los nutrientes y el crecimiento de las plantas, y chips electrónicos para el seguimiento y detección localizada de enfermedades en animales. Dentro de la economía del conocimiento se proponen, por ejemplo, plataformas digitales de capacitación y educación.

36 Véase, por ejemplo, Kohlgrüber et al. (2019).

términos de acceso y uso de tecnologías. Tales barreras —que suelen conocerse como la “brecha digital”— puede consistir en menores niveles de conectividad³⁷, alfabetismo³⁸ y años de educación entre las poblaciones pobres y vulnerables, que pueden tener mayores dificultades para usar tecnologías y beneficiarse de la creación de empleos en sectores de alta tecnología. Las publicaciones especializadas³⁹ apuntan a la necesidad de diseñar cuidadosamente las intervenciones para abordar y subsanar las desigualdades en el acceso y las condiciones de uso de tecnologías, y de este modo evitar que los beneficios de las innovaciones tecnológicas recaigan mayormente en quienes ya gozan de una situación acomodada, agudizando la desigualdad. Los documentos temáticos de BID Lab ponen de relieve los retos que plantea la brecha digital. Empero, más allá de describir este fenómeno, se echa en falta una orientación formal al personal sobre cómo seleccionar y diseñar operaciones que permitan salvar dicha brecha⁴⁰ o, en caso de que no sea posible superar las barreras de acceso, un reconocimiento de lo que esas implican para los beneficiarios finales. Sólo en la segunda fase de la evaluación se examinará la información empírica disponible para establecer no sólo si las operaciones que apoya BID Lab tienen potencial para beneficiar a las poblaciones pobres y vulnerables, sino también si efectivamente alcanzan ese fin (o generan y divulgan conocimientos que puedan ayudar a otros a hacerlo).

- 3.14 Tampoco existe claridad sobre la capacidad de BID Lab para conciliar, y de qué modo, su compromiso de estar presente en todos sus países miembros regionales con el mandato de apoyar innovaciones susceptibles de ampliación, así como con su enfoque en las poblaciones pobres y vulnerables. El tamaño de los mercados nacionales, junto con los obstáculos asociados a la internacionalización, frenan la ampliación de escala en la gran mayoría de países de la región, lo cual puede impedir que las innovaciones sean sostenibles, salvo si alcanzan viabilidad financiera a pequeña escala. El tamaño limitado de los mercados crea un problema aún más agudo, considerando la focalización de BID Lab en un segmento de estos mercados, a saber, las

37 Según un estudio reciente del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el BID y Microsoft (2020), el 32% de la población de América Latina y el Caribe carece de conexión a internet (el 63% en zonas rurales). La penetración de teléfonos inteligentes, si bien ha venido creciendo, aún representa apenas el 71% en las ciudades y el 37% en zonas rurales.

38 La tasa de alfabetismo en la región es del 93,86%, según datos del Banco Mundial (2018). Con todo, esta tasa puede ser mucho menor en zonas rurales, por ejemplo en Perú (85,5%) y Brasil (82,5%).

39 Véanse, por ejemplo, Veinot et al. (2018), Gilbert et al. (2008) y Tawfik et al. (2016).

40 La especificidad sobre qué tipos de intervenciones tecnológicas deben priorizarse para llegar a las poblaciones pobres y vulnerables (aunque sin aclarar qué tan prevalentes son la conectividad necesaria y otras condiciones de acceso en distintas subregiones de América Latina y el Caribe) difiere de uno a otro documento estratégico, siendo mayor en el Documento Temático de Agricultura Climáticamente Inteligente que en los otros dos.

poblaciones pobres y vulnerables. No obstante, y si bien no existe un mandato del FOMIN III sobre la distribución geográfica de las operaciones de BID Lab, la Gerencia de BID Lab se ha comprometido a aprobar operaciones en todos los países miembros regionales, incluidos los más pequeños⁴¹. El Plan de Acción que consigna tales compromisos (documento MIF/GN-236-1) alude a los desafíos de ampliación de escala en dichos mercados y propone centrarse en la experimentación y las intervenciones piloto. Si bien esto es un primer paso razonable, es preciso aclarar la posibilidad y la forma de aplicar el mandato de ampliación de escala en pequeños países, una vez hayan finalizado dichas experiencias. Aunque en el Plan de Acción las metas de aprobación para esos grupos de países se presentan como una forma de beneficiar a las poblaciones pobres y vulnerables, la alineación de esas metas con dicho mandato no está asegurada. En algunos pequeños Estados insulares el ingreso per cápita es mucho mayor, y la tasa de pobreza menor, que en los países de mayor tamaño de la región⁴².

- 3.15 Un problema más sistémico es el carácter muy amplio del enfoque estratégico de BID Lab, que puede dar lugar a una cartera dispersa con impacto limitado. La amplitud de las actividades del FOMIN constituye una dificultad en sí, como se ha indicado sistemáticamente en anteriores evaluaciones de OVE. El propio FOMIN, consciente también del reto que suponía la dispersión de su programa de operaciones, creó las tres áreas temáticas (Cuadro 2.1) para delimitar el enfoque estratégico de BID Lab. Aun así, según reveló una comparación realizada por OVE entre el “marco de acceso”⁴³ del período del FOMIN II y las nuevas áreas temáticas, la mayoría de las áreas de acceso se superponían con las áreas temáticas, quedando como únicas omisiones claras las microfinanzas y las alianzas público-privadas. Aunque definidas de manera deliberadamente amplia (para “fomentar el comportamiento emprendedor y oportunista en el que se apoya gran parte de los éxitos anteriores del Fondo”)⁴⁴, las

41 En respuesta a una solicitud de los Donantes, en 2019 BID Lab presentó un Plan de Acción para el Enfoque de Actividades en Países C y D y Países Pequeños e Insulares (documento [MIF/GN-236.1](#)), en el que se comprometió a ampliar su cobertura a todos los países miembros regionales y estableció metas para los países de los grupos C y D (45% de las operaciones aprobadas en el período 2019-2023) y los países pequeños e insulares (17% de las operaciones aprobadas).

42 El PIB per cápita (en PPA) de pequeños países como las Bahamas y Trinidad y Tobago es al menos 1,5 veces mayor que el promedio regional, mientras que el de algunos países más grandes como Brasil y Colombia es inferior al promedio regional (estos países también presentan índices de pobreza por encima del promedio)..

43 Aunque el marco de acceso” se introdujo en 2010 para centrarse en un conjunto más reducido de áreas en las que el FOMIN posee una ventaja comparativa, pocos años después el FOMIN comprobó que había generado 20 agendas temáticas, cada una con recursos y productos de conocimiento propios, lo cual se tradujo en un programa operativo disperso que afectó su capacidad para generar soluciones con potencial de ampliación (documentos MIF/GA-21-1; MIF/GN-146; MIF/RE-2-4; MIF/GN-208-1).

44 Documento MIF/GN-208-1.

áreas temáticas se dividen en múltiples líneas de acción y áreas secundarias⁴⁵ que eclipsan las prioridades de BID Lab. En una encuesta del personal de BID Lab, casi el 38% de los encuestados no estaba familiarizado con las prioridades estratégicas de BID Lab (17%), desconocía si BID Lab emplea el enfoque adecuado (13%) o consideraba que las prioridades carecían de un enfoque adecuado por ser poco claras (7%). También multiplicidad, la falta de claridad y la constante modificación de las prioridades se citaron en las entrevistas de OVE con el personal de BID Lab y otros funcionarios del Grupo BID. Igualmente, en una encuesta de OVE entre representantes de los Donantes, casi una cuarta parte (22%) de los encuestados que manifestaron conocer las prioridades estratégicas de BID Lab consideraron que estas no estaban debidamente focalizadas⁴⁶, y otro 9% afirmó no saber si el enfoque actual de BID Lab era adecuado.

- 3.16 En su mayoría, las instituciones homólogas analizadas para esta evaluación poseen un enfoque claramente definido. Algunas de ellas se focalizan en determinados sectores, etapas o tipos de clientes, mientras que otras usan un criterio más amplio pero diferencian su oferta de productos por etapa de innovación (Gráfico 3.4). Las instituciones con un enfoque sectorial amplio reconocen que la ventaja de abrirse a oportunidades de fuentes no previstas se diluye en cierta medida por efecto de una cartera dispersa sin mayor impacto en ningún ámbito particular⁴⁷. Estas instituciones también indicaron que tener un enfoque amplio implica ver limitada su capacidad para ahondar en el conocimiento interno sobre temas específicos, lo que las obliga a recurrir a pericia externa para el cribado y la selección de proyectos.

45 Productividad, inclusión, capital natural, servicios esenciales en el medio urbano, modelos de reutilización, mantenimiento, renovación y remanufactura, desarrollo del sector creativo y patrimonio, empleo, capacitación y aptitudes, financiamiento, creación de ecosistemas de innovación y uso de tecnologías en diversos sectores (educación, salud, agricultura, finanzas, energía).

46 Entre los que discreparon sobre el enfoque estratégico de BID Lab, el 70% indicó que las prioridades de la institución se definían de forma poco clara. La mayoría de los manifestaron otro tipo de reparos con respecto a las prioridades de BID Lab (70%) destacaron la percepción de una cartera dispersa sin un claro impacto y potencial de ampliación.

47 Tras una evaluación del GIF de 2018 en la que se puso de relieve este aspecto, el directorio de la institución optó por centrarse en los tres resultados críticos de empleo, género y servicios públicos. Véase también el Anexo VII.

Gráfico 3.4

Criterios de focalización de las organizaciones homólogas

Fuente: Elaboración propia de OVE a partir de entrevistas e información disponible al público.

	Sector	Etapas de innovación	Tipo de entidades que reciben apoyo	Productos diferenciados por etapa
ADB Ventures (BASeD)				
CDF (IFC)				
Luminate (Omidyar Group)				
Adobe Capital				
Endeavor Invest				
DIV (USAID)				
GIF				
Transform Fund (BIsD)				

Notas: ADB Ventures y CDF apoyan negocios de base tecnológica. Luminate se centra en su empoderamiento cívico, datos y derechos digitales, transparencia financiera y medios independientes, desde la etapa inicial hasta la de expansión. Adobe Capital y Endeavor Invest ofrecen capital a empresas desde la etapa inicial/madura hasta la expansión y seleccionan y clasifican los emprendimientos que apoyan mediante criterios específicos. DIV, GIF y Fondo Transform realizan convocatorias abiertas de propuestas con criterios de selección, requisitos de documentación y soporte y topes de financiamiento claramente diferenciados por etapa de innovación. Véase asimismo el Anexo VII.

Siglas: Banco Asiático de Desarrollo (BASeD), sector de Tecnologías Disruptivas y Fondos (CDF), Corporación Financiera Internacional (IFC), Programa de Emprendimientos en Innovación para el Desarrollo (DIV), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), Banco Islámico de Desarrollo (BIsD).

b. En cuanto al fomento de la generación de conocimiento y el aprendizaje:

3.17 Esta sección se centra en la estructura institucional de BID Lab para generar conocimiento y aprender a partir de sus intervenciones. En la primera fase de esta evaluación, OVE analizó la estrategia, los recursos, los sistemas y los procesos que BID Lab tiene en su haber para generar conocimiento y aprender de las actividades que apoya, lo cual constituye una función esencial de un laboratorio, máxime cuando se persigue el objetivo de apoyar innovaciones susceptibles de ampliación⁴⁸. En la segunda fase de la evaluación, se examinarán los productos de conocimiento de BID Lab tanto para uso interno como para públicos externos. Según revela un análisis preliminar de OVE, BID Lab lanzó 71 publicaciones y organizó o copatrocinó nueve conferencias entre mediados de 2016 y finales de 2020.

3.18 La estructura institucional para la creación de conocimiento y el aprendizaje ha experimentado múltiples cambios en los últimos años. La estructura institucional de BID Lab para generar conocimientos se vio afectada por cada uno de los tres cambios de la estructura organizacional efectuados por BID Lab

48 IDIA (2017a). La innovación, el aprendizaje y la ampliación de escala están estrechamente vinculados en un proceso iterativo (no lineal) de generación de aporte al desarrollo a escala.

en los últimos cinco años. En 2016, se eliminaron las unidades dedicadas al conocimiento y la efectividad en el desarrollo, algunas funciones de conocimiento se transfirieron a las unidades operativas y otras se descontinuaron por completo. Cuando BID Lab retomó una estructura organizacional basada en productos y funciones, más que en áreas temáticas, se restableció una unidad específica de gestión del conocimiento en 2017. Dos años después, las funciones de conocimiento y aprendizaje de dicha unidad (generar aplicaciones prácticas a partir de datos, información para desarrollar proyectos y temas de investigación) fueron asumidas por una nueva unidad de conocimiento de pequeña envergadura.

3.19 BID Lab tercerizó algunas funciones de conocimiento a otras unidades del Grupo BID y disminuyó considerablemente los recursos para actividades de conocimiento. Desde 2018 se han tercerizado a otras instancias del Grupo BID varias funciones de conocimiento desempeñadas antes en la institución, como la divulgación y transmisión de conocimiento (a KIC) y la validación de las evaluaciones de la efectividad en el desarrollo, el apoyo al análisis de datos sobre desarrollo y otros estudios temáticos específicos (a la División de Efectividad en el Desarrollo de BID Invest, DVF). Otras funciones clave, como la gestión interna y la generación de conocimiento a partir de las operaciones de BID Lab, han seguido bajo responsabilidad del Fondo, dado que los servicios ofrecidos por KIC no se juzgaron acordes a sus necesidades. Entre 2015 y 2020, el presupuesto administrativo aprobado para funciones asociadas al conocimiento (incluidas las tercerizadas) disminuyó en un 42%. BID Lab dejó de realizar evaluaciones de impacto a nivel de operaciones y revisiones sistemáticas de cartera y eliminó gradualmente las cuentas especiales usadas para financiarlas. El uso de esas cuentas, que se sufragaba con una fracción del presupuesto de cada operación de BID Lab⁴⁹, cesó virtualmente.

3.20 BID Lab desarrolló hace muy poco un nuevo marco de conocimiento, pero se requiere un mayor grado de focalización que asegure el uso eficaz de los limitados recursos de BID Lab para actividades de conocimiento. En su evaluación de 2013, OVE recomendó “definir mejor y fortalecer la función del FOMIN como institución de conocimiento”, al constatar que el conocimiento no se integraba claramente en el modelo de negocio del FOMIN pese a su importante función en la ampliación de escala (véase el Anexo IV). El Convenio Constitutivo del FOMIN III definía a grandes rasgos la creación

⁴⁹ La Cuenta de Evaluación de Impacto se financiaba con capital del FOMIN aplicando una comisión del 5% para cada proyecto aprobado, mientras que la Cuenta de Agenda preveía cargos similares de entre US\$5.000 y US\$30.000 por proyecto.

de conocimiento y el aprendizaje como funciones de BID Lab, y en otros documentos estratégicos del FOMIN III se interpretó que estas funciones incluían la creación de conocimiento como bien público y el aprendizaje a partir de las operaciones. Durante la mayor parte del período de la evaluación, BID Lab no tuvo lineamientos explícitos ni una estrategia en materia de conocimiento. El nuevo marco de conocimiento de la institución (documento MIF/GN-257), presentado a los Donantes en marzo de 2021, enumera una serie de posibles interrogantes que sus actividades de conocimiento pueden ayudar a responder tanto para BID Lab como para el resto del Grupo BID y para terceros, pero sin priorizarlas. Esta priorización es necesaria para evitar una excesiva dispersión de los limitados recursos de BID Lab que impida la generación efectiva de conocimiento y aprendizaje en cualquier ámbito particular, especialmente teniendo en cuenta también su amplio enfoque temático. Las necesidades e intereses en materia de conocimiento pueden diferir ampliamente en función de los usos y usuarios previstos. Ante las limitaciones de recursos, es importante que BID Lab defina con claridad el tipo de conocimiento que se propone generar, así como sus usuarios previstos. La generación de información empírica rigurosa sobre la eficacia es más importante para la ampliación a través del sector público que para la que se hace a través del sector privado, caso en que se precisan datos robustos sobre viabilidad financiera y demanda del mercado. Generar conocimiento para el aprendizaje propio de BID Lab es distinto que generar estudios sobre tendencias del sector para públicos externos. Los canales más eficaces de intercambio también pueden diferir según los diferentes tipos de conocimiento, en la medida en que un enfoque primordial sobre un aprendizaje ágil para las operaciones y a partir de estas dentro de BID Lab puede hacer que los intercambios entre personas sean más importantes que en el caso del conocimiento creado con fines de divulgación general a públicos externos⁵⁰.

- 3.21 Actualmente, los instrumentos, sistemas y procesos de BID Lab para presentar información agregada no facilitan el aprendizaje. Atendiendo a la necesidad de generar lecciones de actividades de tipo similar para comprender lo que funciona y lo que no, BID Lab ha recalcado la importancia de adoptar un enfoque de

⁵⁰ Muchas instituciones homólogas destacan el papel crucial que desempeña el intercambio focalizado y personal de información entre profesionales para la generación de conocimiento y el aprendizaje. Aunque unas pocas también recurren a publicaciones, boletines y medios sociales para llegar a partes interesadas externas, hacen un seguimiento de datos a nivel de operación en los sistemas y ayudan a realizar evaluaciones de impacto rigurosas, el tipo de actividad de conocimiento más comúnmente citado consistió en facilitar el aprendizaje y el intercambio de conocimientos entre el personal operativo mediante eventos e interacción en redes a nivel interno o externo.

cartera frente a la generación de conocimiento. Con todo, los principales instrumentos que emplea BID Lab para recopilar y presentar sistemáticamente información sobre las operaciones que apoya —indicadores clave de desempeño y herramienta iDELTA— tienen limitaciones importantes para ser utilizados con fines de aprendizaje (véase el párrafo 3.25). Aunque BID Lab ha creado nuevos sistemas y comenzado a conectar los sistemas existentes, estos aún no satisfacen su necesidad de comprender y describir su cartera, y mucho menos aprender de ella. No se agrega ni se usa información pertinente sobre el financiamiento no reembolsable a nivel de operación, ni se recopilan sistemáticamente datos no financieros sobre operaciones reembolsables. Frente a estos desafíos, el nuevo marco de conocimiento de BID Lab, centrado en optimizar el aprendizaje a partir de grupos de operaciones, incluye medidas dirigidas a actualizar los sistemas y procesos de modo que BID Lab pueda extraer, agregar y usar conocimiento que actualmente solo se recoge a nivel de operaciones individuales⁵¹. Una primera iniciativa apunta a captar y describir con un prisma cualitativo las lecciones aprendidas de operaciones similares en “informes sobre aprendizaje”, de los cuales se han elaborado tres hasta finales de marzo de 2021.

3.22 BID Lab ha creado una serie de canales de intercambio de conocimiento, aunque en opinión del personal la divergencia de prioridades está dificultando un aprendizaje efectivo. Para aprender de las intervenciones que funcionan y las que no y las razones para ello, el personal operativo necesita suficiente tiempo, en especial durante la ejecución de los proyectos, para observar, documentar y compartir información pertinente a nivel operativo. BID Lab ha creado una serie de canales de intercambio de información, como círculos temáticos y regionales (véase más adelante el párrafo 3.30), comunidades de intercambio de prácticas, debates abiertos sobre publicaciones de interés, almuerzos de trabajo y charlas sobre la cartera, e incorpora de forma más sistemática conocimiento pertinente generado por el BID y BID Invest (véase la Sección III.A.5). Empero, todos los miembros de la Gerencia de BID Lab entrevistados por OVE reconocieron que las actividades de conocimiento de BID Lab siguen siendo insuficientes. Confirmando esta percepción, la mayor parte del personal de la institución encuestado opinó que BID Lab carece al presente de procedimientos eficaces para aprender del éxito o el fracaso de los proyectos (Gráfico 3.5). Según el personal entrevistado,

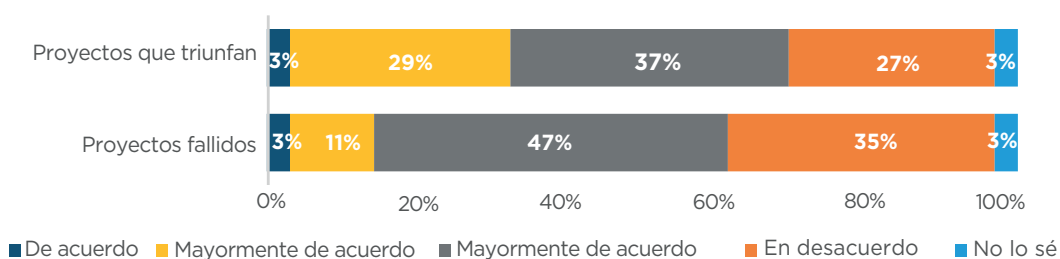
51 Por ejemplo, las categorías usadas para describir las operaciones de BID Lab en los sistemas del BID (como sector/subsector, área temática, país, tamaño) son demasiado generales para agrupar intervenciones similares de BID Lab. Frente a este problema, BID Lab puso en marcha recientemente un proyecto de “genoma de la cartera” que usa herramientas de análisis inteligente de textos para categorizar de forma dinámica su cartera.

las principales razones para que no se genere, aproveche y divulgue conocimiento pertinente sobre las operaciones de BID Lab son la focalización en el cumplimiento de las metas de aprobaciones y la multiplicidad y variación de las prioridades estratégicas, todo ello enmarcado en una percepción de alta carga de trabajo que también se hizo patente en la encuesta del personal (Gráfico 3.11). Según revelaron recientes estudios de consultoría encargados por BID Lab, las principales trabas para desarrollar un sistema de gestión del conocimiento (y para mejorar los círculos temáticos y regionales de BID Lab) eran la proliferación de demandas contrapuestas, la abultada carga de trabajo y la falta de objetivos claros y de priorización⁵².

Gráfico 3.5

Pregunta de la encuesta: BID Lab cuenta con procedimientos eficaces para aprender de la experiencia de...

Fuente: OVE, encuesta del personal de BID Lab.



c. En cuanto al establecimiento y seguimiento de metas específicas y resultados mensurables:

3.23 En esta sección se presenta una valoración de los avances en relación con un marco de medición de resultados conforme se recomendó en la evaluación anterior de OVE y se solicitó en el Convenio del FOMIN III. En su evaluación de BID Lab de 2013, OVE recomendó la adopción por BID Lab de un marco de resultados corporativos que preservara la capacidad de innovación de la institución, así como la mejora de las prácticas de seguimiento y medición de resultados a nivel de los proyectos y de la cartera⁵³. El Convenio del FOMIN III instaba a BID Lab a “establecer metas específicas y resultados mensurables”, aunque sin precisar a qué nivel (institucional, de proyectos o ambos). La presente sección examina la forma en que BID Lab establece metas y da seguimiento a los resultados a nivel institucional y de cartera. La segunda fase de la evaluación examina los indicadores de resultados empleados a nivel de proyecto.

52 IDB LAB/21-Day Story Sprint. Report & Roadmap: Knowledge Management System Prototype e informe de consultoría de KAIROS encargado por BID Lab sobre la experiencia con los círculos.

53 Véase el Anexo IV, recomendación 4, último punto.

3.24 BID Lab creó un conjunto de indicadores clave de desempeño para establecer metas y seguir resultados a nivel agregado. En 2017, BID Lab propuso un conjunto de indicadores clave de desempeño para comunicar a nivel agregado los resultados de desarrollo de los proyectos financiados por el FOMIN y el cumplimiento de sus principios rectores. Estos indicadores reemplazaron un marco de resultados corporativos anterior que BID Lab había establecido y presentado a los Donantes en 2003 atendiendo la recomendación de OVE⁵⁴. En 2020, BID Lab modificó sus indicadores clave de desempeño⁵⁵, agrupando los indicadores revisados en tres categorías: estratégicos, corporativos y de cartera (Cuadro 3.2). En varios indicadores se usan las calificaciones de algunas dimensiones de la herramienta iDELTA. Además de reflejarse en determinados indicadores, todas las calificaciones y puntajes de iDELTA también pueden agregarse para toda la cartera y visualizarse en un tablero. Algunos indicadores clave también forman parte del Marco de Resultados Corporativos del Grupo BID (documento [GN-2727-12](#)).

Cuadro 3.2. Principales indicadores y metas de desempeño de BID Lab

Nivel estratégico	
Aporte al desarrollo a escala	
Proyectos con innovaciones repetidas o ampliadas	≥ 20% (2019); ≥ 30% (2023)
De ellos, proyectos con innovaciones ampliadas a escala masiva	≥ 20%
Prioridades estratégicas de BID Lab y del Grupo BID	
Proyectos con puntuación alta en innovación	≥ 90%
Proyectos en apoyo de personas pobres y vulnerables	≥ 60%
Proyectos en apoyo de la igualdad de género*	≥ 60%
Proyectos en apoyo de la diversidad*	≥ 20%
Financiamiento climático en proyectos de BID Lab*	≥ 30%
Proyectos en apoyo de la adaptación al cambio climático y la mitigación de sus efectos*	≥ 40%
Proyectos en el ámbito de la agricultura, la silvicultura, el uso del suelo y la gestión de zonas costeras*	≥ 25%
Operaciones en apoyo de países pequeños y vulnerables*	≥ 45%
Operaciones en apoyo de países pequeños e insulares*	≥ 17%

54 El Marco de Resultados Corporativos del FOMIN tenía por finalidad presentar una lista de resultados operativos agregados agrupados por productos, resultados, impactos e impactos sistémicos.

55 Los siguientes fueron los principales cambios: (1) introducción de una nueva jerarquía; (2) mayor hincapié en el conocimiento y las conexiones; (3) armonización de los indicadores estratégicos de alineación y movilización con las prácticas del Grupo BID; (4) ajuste de los indicadores a nivel de cartera para reflejar la función de experimentación y aprendizaje de BID Lab; (5) eliminación de algunos indicadores que no reflejaban el papel de un laboratorio de innovación; y (6) una propuesta de llevar a cabo estudios más avanzados para dar seguimiento a los impactos sistémicos.

Nivel corporativo	
Eficiencia	
Relación entre los costos y la cartera	≤ 7.3%
Conocimiento, experimentación, con miras a ampliar la escala	
Coeficiente de movilización directa (básica)	1:4
Coeficiente de movilización indirecta (catalizadora)	3.2:1
Proyectos complementados con recursos del Grupo BID	≥10
NPS: Función de BID Lab como agente de conocimiento sobre el desarrollo	TBD
NPS: Función de BID Lab como agente de financiamiento de la innovación	TBD
NPS: Función de BID Lab como agente conector	TBD
Nivel de cartera	
Ejecución	
Proyectos con puntuación alta (bandera verde) en conocimiento/ ideas analíticas	TBD
Proyectos de cooperación técnica con puntuación alta (bandera verde) en ejecución	TBD
Préstamos e inversiones de capital con puntuación alta (bandera verde) en ejecución*	≥ 60%
Resultados	
Número de empresas con mayor productividad durante el año**	≥ 375,202 (2019-2023) ≥ 40% women-led
Número de hogares con mejores condiciones de vida durante el año**	≥ 914,385 (2019-2023) ≥ 50% held by women
Número de nuevos empleos creados por empresas durante el año**	None
Emisiones de gases de efecto invernadero reducidas o evitadas durante el año	Ninguna

Fuente: OVE, con base en el documento [MIF/GN-217-3](#).

Nota: Un asterisco (*) denota un indicador del Marco de Resultados Corporativos y dos asteriscos (**), un indicador desglosado por género.

3.25 El diseño de los indicadores clave de desempeño limita su utilidad para aprender de las operaciones de BID Lab. Estos indicadores pueden mostrar en qué medida la combinación de operaciones aprobadas se ajusta a las metas fijadas a nivel agregado, además de ofrecer perspectivas financieras limitadas⁵⁶ en cuanto a percepciones sobre BID Lab⁵⁷, pero su utilidad es de corto alcance para comprender en qué grado BID Lab tiene éxito o no en su labor. Los pocos indicadores que muestran los resultados de las operaciones de BID Lab durante

56 Los indicadores permiten seguir el costo y la movilización de recursos, pero no los ingresos o el rendimiento de las operaciones, ni las contribuciones de los Donantes.

57 Los puntajes en el índice de promotor neto (NPS) para la función del BID como conector, proveedor de financiamiento y generador de conocimiento se basan en encuestas enviadas a las contrapartes de BID Lab.

su ejecución⁵⁸ se concentran en información cuantitativa a nivel de beneficiario final; de ahí que sean pertinentes para evaluar el alcance de innovaciones una vez que han alcanzado su escala, pero no dan una medida valiosa de resultados en las etapas de prueba a pequeña escala y experiencias piloto, crecimiento inicial o incluso diseño, que son las que suele apoyar BID Lab⁵⁹. La clasificación de “bandera”, que indica hasta qué punto las operaciones se ejecutan según los planes o las expectativas para recuperar la inversión de BID Lab, no necesariamente se corresponde con el éxito o el fracaso de la innovación respaldada, ni recoge información específica sobre factores subyacentes⁶⁰. Existe un indicador relativo a la generación de conocimiento a partir de las operaciones (proyectos con puntuación alta en conocimiento/ideas analíticas), pero aún no se ha definido. La evaluación iDELTA contiene abundante información pertinente sobre las características del proyecto, pero solo refleja las expectativas previas, no los resultados efectivos. El uso de los indicadores clave de desempeño para reflejar resultados valiosos y facilitar el aprendizaje se enfrenta además a consideraciones prácticas. Cabe señalar dos. En primer lugar, los indicadores de ampliación de escala definen incoherentemente la unidad que debe usarse para medir la escala y no aclaran la forma de diferenciar ampliación de crecimiento⁶¹. Y en segundo lugar, la brevedad del período de seguimiento de los indicadores clave de desempeño

58 Número de empresas con mayor productividad, número de hogares con mejores condiciones de vida, número de empleos creados, emisiones de gases de invernadero evitadas.

59 Podrían tener más pertinencia inmediata para estos tipos de operaciones parámetros como, por ejemplo, el grado en que las innovaciones apoyadas por BID Lab obtienen financiamiento de seguimiento; si fue posible probar con éxito su producto o modelo de intervención y aplicarlo en más contextos; la generación de evidencia válida sobre su eficacia o viabilidad financiera, o si se obtuvieron y divulgaron lecciones aprendidas a públicos pertinentes, incluido en casos de fracaso.

60 Para operaciones no reembolsables, la clasificación de bandera se basa esencialmente en el cumplimiento oportuno de hitos acordados y, por consiguiente, su utilidad para reflejar el éxito o el fracaso depende de cómo se hayan definido esos hitos. Para operaciones reembolsables, la clasificación con bandera verde se basa en las expectativas de recuperación financiera de la inversión inicial y, por ende, guarda relación con el éxito o fracaso de las inversiones apoyadas, pero sin ofrecer información más específica. Tal es el caso especialmente, aunque no solo, de las inversiones a través de fondos, para las cuales las expectativas de recuperación son producto de múltiples inversiones de base. Un indicador pertinente sería operaciones con clasificación verde+, que indica qué inversiones generarán previsiblemente un rendimiento positivo y, por ende, se relaciona más íntimamente con el éxito de las soluciones apoyadas, dado que para que los proyectos crezcan más y reciban inversiones de seguimiento, los inversionistas privados suelen requerir no solo la recuperación de la inversión, sino también un cierto nivel de rendimientos positivos.

61 En las encuestas anuales de clientes utilizadas para recopilar estos datos, la ampliación de escala se define como el crecimiento que rebasa el proyecto apoyado por BID Lab, un concepto que quizá no sea entendido de igual modo por todos los clientes. Además, no queda claro cómo prevé BID Lab obtener esos datos antes de que concluya el proyecto apoyado ni qué información notificarían los clientes para proyectos que respaldan la etapa de ampliación como tal. Al ilustrar la unidad empleada para calcular el aumento de escala, la encuesta usa el “número de clientes”, que en ciertos casos puede diferir del “número de beneficiarios” estipulado por BID Lab en la definición

impide dar cuenta de todas las ampliaciones exitosas o medir los resultados a escala, particularmente en el caso de las operaciones de cooperación técnica, que suelen concluir al cabo de unos tres años. Dado que la relación contractual de BID Lab con los organismos ejecutores concluye tras el cierre del proyecto, se requerirían recursos adicionales para recopilar datos útiles sobre estos indicadores en una etapa posterior. Además, puede ser costoso recopilar y verificar información sobre impactos en los beneficiarios finales, como las poblaciones pobres y vulnerables, puesto que a menudo es difícil identificar a los beneficiarios pertinentes y recopilar datos sobre ellos, más aún si BID Lab ha prestado apoyo a intermediarios como fondos, aceleradoras o incubadoras. La reciente revisión del marco de indicadores clave de desempeño de BID Lab propone estudios más sistemáticos sobre los impactos, aunque sin entrar en detalles.

3.26 Conscientes de las limitaciones de medir los resultados basándose solo en las expectativas y la información de los clientes, algunas instituciones homólogas han adoptado soluciones complementarias para obtener una visión más completa. Medir la innovación de forma que produzca datos valiosos, así como sus impactos a corto y largo plazo, es un desafío ampliamente reconocido y no hay una práctica óptima clara sobre cómo hacerlo⁶². Algunas instituciones (IFC, DFC, Acumen) asignan a los proyectos una puntuación ex ante en función del aporte previsto al desarrollo, al igual que BID Lab, y varias más complementan los datos notificados periódicamente por los clientes durante la ejecución con esfuerzos más amplios por recabar información pertinente. GIF y DIV financian rigurosas evaluaciones de impacto, eficacia de costos y aumento de escala de las soluciones que apoyan, incluidos estudios que evalúan el impacto de grupos de proyectos mucho después de concluir el apoyo de GIF y DIV. Acumen usa tecnologías móviles para recopilar rápidamente información directa de los clientes de las empresas sociales a las que brinda apoyo, aun en las zonas más remotas. Omidyar Group financia actividades de evaluación y recopilación de datos adicionales que van más allá de la información de los clientes, por ejemplo mediante encuestas, para informarse de forma ágil y exhaustiva sobre las intervenciones que funcionan y las que no y por qué motivo.

interna de estos indicadores (documento [MIF/GN 217-3](#)), y puede, por tanto, generar diferencias entre los datos que los clientes notifican y el sentido que audiencias internas como los Donantes pueden dar a ese indicador.

62 Véase, por ejemplo, OCDE (2019) o IDIA (2017b).

d. En cuanto al fomento de un desarrollo económico ambientalmente responsable y sostenible, así como la igualdad de género y la diversidad:

3.27 BID Lab mide y da seguimiento a diversos indicadores relacionados con los temas transversales (por ejemplo, género, diversidad y sostenibilidad), que también figuran de forma prominente en sus documentos de enfoque estratégico, iniciativas y operaciones. Mediante iDELTA es posible establecer la alineación (ex ante) de las soluciones con los tres temas transversales y calificar el grado en que las soluciones propuestas mitigan los riesgos pertinentes y se orientan a crear beneficios para el medio ambiente y las poblaciones pertinentes. Las subdimensiones específicas de iDELTA también se usan para seguir e informar sobre los tres indicadores clave de desempeño que establecen metas a nivel de cartera ligadas a estos temas⁶³. En los documentos temáticos de BID Lab que describen y definen sus áreas prioritarias se mencionan varias líneas de intervención que abordan los temas transversales⁶⁴; y un análisis preliminar de OVE sugiere que desde mediados de 2016 es mucho mayor el número de proyectos aprobados de BID Lab que al menos aluden de forma explícita a estos temas en sus objetivos (Gráfico 3.2). BID Lab participa también en iniciativas con enfoque ambiental o de género y ha lanzado varias convocatorias de propuestas ligadas a estos temas, incluidas para fondos de capital emprendedor⁶⁵. Asimismo, uno de los círculos temáticos de BID Lab está consagrado a asuntos de género. La mayoría de las operaciones de BID Lab se clasifica en la categoría que suponen solo riesgos ambientales y sociales limitados⁶⁶, y más de una cuarta parte (28%) no se clasifica en ninguna categoría de riesgo. Sin embargo, antes de analizar las operaciones individuales en la segunda fase de

63 Véase el Cuadro 3.2. En 2020 no se alcanzó ninguno de los umbrales de los indicadores clave para los tres temas transversales, y en 2019 solo los indicadores clave sobre igualdad de género y diversidad alcanzaron sus metas.

64 El Documento Temático de Economía del Conocimiento ([MIF/GN-241-1](#)) estipula que, en preparación para el futuro del trabajo, BID Lab centrará su acción en jóvenes vulnerables, trabajadores en sectores desplazados, trabajadores en etapas más avanzadas de la vida, personas con discapacidades y mujeres; apoyará fondos cuyos enfoques aborden las brechas de género y diversidad, y creará redes de apoyo que vinculen a las emprendedoras con el capital. En el Documento Temático de Agricultura Climáticamente Inteligente ([MIF/GN-237-1](#)), se propone desarrollar nuevos mercados de capital natural para la conservación y restauración de ecosistemas, así como métodos para monetizar el valor del capital natural con miras a su conservación y restauración.

65 Estas iniciativas incluyen WeXchange (para emprendedoras en ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas) y Latitud R (centrada en el reciclaje), y las solicitudes de propuestas incluyen las convocatorias *Blue Tech* y *Rethink Plastics*.

66 El análisis de riesgos ambientales y sociales de las operaciones de BID Lab se realiza antes de la aprobación con ayuda de un especialista ambiental y social de BID Invest. El 57% de las operaciones de BID Lab aprobadas desde 2012 se ha clasificado en la categoría de menor riesgo (C) y apenas el 2% en la categoría de impacto potencial moderado (B). El 14% figura entre las excepciones al sistema de clasificación (categoría B13).

su evaluación, OVE no ha podido determinar si BID Lab hace un escrutinio adecuado de los riesgos ambientales y sociales de sus operaciones, si las eventuales medidas de mitigación son adecuadas y la medida en que las operaciones de BID Lab hacen un aporte genuino a los objetivos de sostenibilidad ambiental y género y diversidad.

e. En cuanto al trabajo en estrecha alineación con el Banco y la CII (actualmente BID Invest), complementando su acción:

3.28 BID Lab ha procurado definir en mayor grado cómo cumple el mandato del FOMIN III de trabajar en alineación con el resto del Grupo BID y complementar su acción. Este esfuerzo ha cobrado importancia, toda vez que BID Lab considera las potenciales transferencias del BID o BID Invest como una de las opciones futuras a las contribuciones periódicas de los Donantes. El Plan de Negocios de BID Lab 2019-2021 esboza tres vías para trabajar con el resto del Grupo BID. Una de ellas prevé ampliar la escala de sus innovaciones mediante su aplicación en operaciones del BID con el sector público, lo que recoge en parte la recomendación que OVE formuló en 2013 de especificar y aclarar la función del sector público en la ampliación de escala de la innovación. La segunda es la ampliación a través de inversiones de seguimiento de BID Invest, mientras que la tercera prevé una colaboración más general al inicio para reforzar la propuesta de valor del Grupo BID. Cada una de estas vías implica distintas direcciones estratégicas para BID Lab, y todas ellas requieren una amplia coordinación y colaboración con el resto del Grupo BID en pro de la alineación y la complementariedad.

3.29 BID Lab ha desplegado múltiples esfuerzos para fomentar la alineación y la colaboración con el resto del Grupo BID. BID Lab ha modificado su enfoque de efectividad en el desarrollo para ajustarse mejor al Marco de Resultados Corporativos del Grupo BID; asimismo, la herramienta iDELTA evalúa la convergencia de las operaciones de BID Lab con las prioridades del Grupo BID. Con respecto a la programación de país, BID Lab ha suministrado insumos para varias estrategias de país⁶⁷, y las entrevistas realizadas muestran que, cada vez con mayor regularidad, los Representantes de País involucran a especialistas de BID Lab en procesos de planificación, deliberaciones, reuniones y visitas. Además, se asignó un coordinador público-privado a cada una

⁶⁷ En una revisión de las 49 estrategias de país más recientes (vigentes o anteriores), OVE constató que la inclusión formal de BID Lab ha permanecido estable durante los últimos años, período en que más de la mitad de las estrategias no han incluido al personal de BID Lab en la lista de los miembros de equipo. Estrategias más recientes muestran una colaboración informal e insumos pertinentes de BID Lab, dado que han incluido cada vez más detalles sobre las actividades de BID Lab en cada país, junto con orientación sobre la colaboración con el resto del Grupo BID. Véase información más detallada en el Anexo VI.

de las regiones del Banco para identificar sinergias en el Grupo BID, incluidas aquellas entre BID Lab y el resto del Grupo. A la coordinación temática y sectorial contribuye la comunicación asidua entre BID Lab y unidades pertinentes del resto del Grupo BID, por ejemplo mediante reuniones quincenales de coordinación a nivel gerencial, debates temáticos periódicos (como la “hora de las tecnofinanzas”) y actividades de coordinación cada vez más frecuentes, aunque heterogéneas, con los otros laboratorios en VPS⁶⁸. En 2020, BID Lab creó ocho círculos temáticos y cuatro regionales. Sus miembros se reúnen con regularidad para propiciar intercambios de información entre BID Lab y otros miembros del personal operativo del Grupo BID que trabajan en temas similares⁶⁹. A nivel de operaciones, BID Lab ha aumentado considerablemente la inclusión de personal idóneo del resto del Grupo BID en los equipos de proyecto⁷⁰. Por otra parte, expertos en innovación del BID y BID Invest son miembros permanentes del jurado “Ideate” de BID Lab; y miembros de la Administración del BID y de BID Invest integran el comité de revisión de la calidad y el riesgo de BID Lab para operaciones no reembolsables (BID) y el comité de transacciones para operaciones reembolsables (BID Invest). Periódicamente se invita a otros funcionarios del BID o BID Invest a asistir a presentaciones Ideate como miembros del jurado o invitados. A nivel estratégico, la más reciente Actualización de la Estrategia Institucional fue elaborada por primera vez de forma conjunta por el BID, BID Invest y BID Lab.

3.30 Otro ámbito de colaboración han sido las iniciativas conjuntas y las solicitudes de propuestas temáticas (convocatorias). La plataforma LACChain, dirigida por BID Lab, ha sido usada por varias divisiones del Banco, y la iniciativa fAlr LAC fue desarrollada conjuntamente por BID Lab y la División de Protección Social y Salud (SPH). BID Lab ha lanzado también diversas solicitudes de propuestas con otras divisiones, como las convocatorias de innovación Rethink Plastics con otras unidades del Grupo BID⁷¹, *Más Allá del Turismo con el*

68 En las entrevistas, la mayoría de los jefes de los laboratorios de innovación de VPS afirmaron que actúan en coordinación y colaboración con BID Lab, aunque en distinta medida. BID Lab ha colaborado y coordinado su acción más con el Laboratorio de Capital Natural, Compete Caribbean y el Laboratorio de Ahorro para el Retiro que con I-Lab y el Laboratorio de Ciudades, pese a trabajar en temas similares. Véase también el Anexo VI.

69 Se han creado círculos temáticos en materia de inclusión financiera, crecimiento verde, género, diversidad, servicios esenciales, habilidades para el siglo XXI, salud y agricultura.

70 Según revela un análisis de OVE sobre los documentos de aprobación de BID Lab, el porcentaje de proyectos aprobados en los que al menos un miembro del equipo de proyecto era un especialista sectorial del BID o de BID Invest aumentó del 24% en 2014-2015 a 79% en 2019-2020.

71 Entre ellas CSD, el Sector de Infraestructura y Energía (INE), el Sector de Conocimiento, Innovación y Comunicación (KIC), la Oficina de Alianzas Estratégicas (ORP), la Oficina del Presidente (PRE) y BID Invest.

Sector de Cambio Climático y Desarrollo Sostenible (CSD) y JuntosEsMejor en alianza con la Unidad de Migraciones y USAID como socio externo. BID Lab se ha aliado además con otras divisiones en la elaboración de productos de conocimiento, como una publicación sobre la economía plateada lanzada en 2020 en coordinación con SPH y un libro sobre identidad digital autosoberana, billeteras digitales y cadenas de bloques, con ITE. Cabe destacar la reciente colaboración con SPH en el diseño conjunto de una solicitud de propuestas de innovaciones que ayuden a responder a la pandemia de COVID-19 y sus impactos (Recuadro 3.3).

Recuadro 3.3. Colaboración entre SPH y BID Lab en respuesta a la COVID-19

En 2020, BID Lab lanzó en toda la región una convocatoria especial de soluciones innovadoras para combatir la pandemia de COVID-19 y sus efectos. BID Lab coordinó activamente con especialistas de SPH el diseño de los criterios de la convocatoria y realizó conjuntamente con SPH la evaluación y selección de las propuestas, incluso a nivel de las Representaciones. En total, 20 iniciativas fueron seleccionadas para recibir financiamiento de hasta US\$150.000 usando el prototipo modelo de cooperación técnica. Para algunas iniciativas, se prevé que SPH facilite la ampliación de innovaciones exitosas mediante préstamos del Banco. Otra esfera de coordinación con SPH fue la creación de la plataforma Conector Digital COVID-19, ideada como mecanismo de coordinación, colaboración y difusión de innovaciones digitales disponibles globalmente, en beneficio de las poblaciones en situación vulnerable por la pandemia de COVID-19 (<https://bidlab.org/es/conector-digital/inicio>). En total, BID Lab ha aprobado US\$40 millones y movilizado US\$188 millones en 71 operaciones relacionadas con la respuesta a la pandemia.

Fuente: Documento [MIF/GN-249](#) y repositorio de datos institucionales.

3.31 El personal y la Administración del Grupo BID destacan varios aspectos positivos de la colaboración. En las entrevistas con contrapartes del BID y BID Invest se aprecian visibles mejoras durante los últimos años en términos de colaboración, alineación y comunicación, ante todo a nivel de administración. Las personas encuestadas y entrevistadas resaltaron en particular la labor de BID Lab en la creación de ecosistemas de innovación y su red de contactos⁷². La mayoría de los especialistas del BID y BID Invest se mostraron satisfechos con la capacidad de respuesta y pericia técnica

72 El 78% de los especialistas del BID y BID Invest encuestados que afirmaron tener alguna conexión de trabajo con BID Lab (78% del total de encuestados) manifestaron que BID Lab estableció contacto con otros actores pertinentes en los ecosistemas de innovación, los cuales se han usado posteriormente o pueden ser usados por el resto del Grupo BID.

de los especialistas de BID Lab⁷³ al colaborar en operaciones de BID Lab, y una mayoría de funcionarios de BID Lab consideraron que la participación de otros especialistas del Grupo BID ha mejorado al menos marginalmente el diseño de los proyectos⁷⁴. Cada vez que especialistas de BID Lab colaboraron en operaciones del BID o BID Invest, la mayoría de los especialistas de estas dos entidades se mostraron satisfechos con la participación de BID Lab, reconocieron su valor agregado y destacaron el deseo de colaborar de sus especialistas, su conocimiento de los agentes del sector privado y la buena relación personal con ellos (véase información más detallada en el Anexo III).

3.32 No obstante, persisten varios retos, de los cuales está empezando a suscitar especial inquietud la poca claridad de las prioridades de BID Lab. Las encuestas y entrevistas dejan entrever la falta de conocimiento y claridad sobre las líneas de acción y prioridades de BID Lab entre los especialistas del BID y BID Invest⁷⁵, lo cual reduce sus incentivos para colaborar con la institución⁷⁶. Si bien se sugiere o se exige a los jefes de equipo de BID Lab que incorporen especialistas pertinentes del Grupo BID en sus equipos de proyecto, de parte del resto del Grupo BID los incentivos formales para la colaboración son menos numerosos y sistemáticos. Las entrevistas y encuestas también ponen de relieve casos en que la inclusión de personal del BID o BID Invest en los equipos de proyecto se percibe más como un formalismo, siendo la colaboración más superficial que sustancial⁷⁷. Los mecanismos de colaboración tienden a ser informales y con frecuencia dependen de las relaciones personales⁷⁸. Entre los obstáculos para el valor agregado de BID

73 De los especialistas del BID y BID Invest encuestados que indicaron haber colaborado con BID Lab, el 92% consideró bastante o muy satisfactoria la disponibilidad y capacidad de respuesta de los especialistas de BID Lab; en el caso de los conocimientos técnicos, este porcentaje fue del 83%. Véase también el Anexo III.

74 La colaboración con el BID redundó en mejoras sustanciales de los proyectos de BID Lab para el 58% del personal de BID Lab encuestado (y en mejoras marginales para el 31%). En cuanto a la colaboración con BID Invest, los porcentajes respectivos fueron del 29% (mejora sustancial) y el 52% (mejora marginal) (véase el Anexo III).

75 Del 22% de los encuestados que no había colaborado con BID Lab, el 39% manifestó que un motivo para ello era su falta de familiaridad con las líneas de acción de la institución.

76 Varios especialistas del BID y BID Invest describieron sus esfuerzos por proponer oportunidades a BID Lab, aunque estos no hallaron respuesta, a menudo sin explicación. Un comentario frecuente entre dichos especialistas era que no entendían por qué motivo BID Lab apoyaba algunas operaciones y otras no.

77 Una encuesta realizada por OVE entre especialistas del BID y BID Invest revela que, de aquellos que han colaborado como miembros de equipo en operaciones de BID Lab, el 13% no considera que su participación haya sido bastante o muy activa en ninguna etapa del ciclo del proyecto. Una razón citada en las entrevistas y la encuesta fue la aparente falta de interés de BID Lab en una contribución más activa.

78 OVE entrevistó a 10 jefes de las divisiones del BID que registraron el mayor número de casos de colaboración, según los documentos de aprobación de BID Lab desde 2012. Seis de ellos afirmaron que las relaciones informales dentro del Grupo BID

Lab, los especialistas del BID y BID Invest citaron repetidamente la aparente sobrecarga de trabajo de los especialistas de BID Lab, si bien existía una percepción favorable de su voluntad de colaborar. Los intentos de VPS por asociar a BID Lab en la elaboración de algunos documentos de marco sectorial no han sido sistemáticos⁷⁹, y el grado variable de coordinación entre BID Lab y los laboratorios de innovación en VPS plantea la necesidad de delimitar y definir mejor las funciones y responsabilidades para asegurar la complementariedad y evitar confundir a los clientes del Grupo BID⁸⁰, habida cuenta de la relación estrecha y superposición parcial entre sus áreas de actividad. Los funcionarios y miembros de la Administración del BID entrevistados también expresaron repetidamente sus dudas sobre la naturaleza práctica de la colaboración con el fin de ampliar la escala de innovaciones respaldadas por BID Lab a través de operaciones del BID en el sector público y recalcaron más bien el valor de la colaboración con BID Lab para crear ecosistemas de innovación y fomentar ideas nuevas en términos más generales.

3.33 En síntesis, BID Lab ha intensificado en gran medida su colaboración con el resto del Grupo BID, si bien no todos esos esfuerzos se perciben como eficientes o eficaces. BID Lab ha reforzado la coordinación a nivel gerencial, incorporado más sistemáticamente otros especialistas del Grupo BID en sus operaciones y ha creado espacios de intercambio entre el personal que trabaja en temas similares en todo el Banco. El personal del BID, BID Invest y BID Lab en general aprecia positivamente el valor que se aportan entre sí las entidades que conforman el Grupo BID. Aun así, la eficacia y eficiencia de algunas actividades de colaboración siguen viéndose afectadas por la falta de una mayor claridad, sobre todo entre el personal, sobre las prioridades de BID Lab. Además, algunos especialistas del BID y BID Invest consideran que su inclusión en operaciones de BID Lab es más que todo una formalidad y que tienen margen limitado para hacer contribuciones sustanciales. Por último, las entrevistas con la Administración

siguen siendo fundamentales en las actividades de colaboración. Varios especialistas encuestados por OVE señalaron lo mismo y aludieron a la necesidad de canales e incentivos para la colaboración más formales e institucionalizados.

79 OVE pasó revista a 46 documentos de marco sectorial, en ocho de los cuales (17%) se observó que BID Lab tuvo una participación formal. De los 22 documentos vigentes de este tipo, BID Lab solo participó formalmente en cuatro, pero 13 mencionaron sus actividades (esencialmente ejemplos de proyectos, estudios u otros productos de conocimiento de BID Lab).

80 Por ejemplo, el sitio virtual <http://www.bidinnovacion.org>, conduce al sitio del Laboratorio de Innovación (I-Lab) de CTI, cuya diferenciación de BID Lab podría no resultar obvia para públicos externos.

y especialistas del BID dejaron ver dudas sobre la eficiencia de la colaboración dirigida a la vía de ampliación de la escala a través de las operaciones del BID en el sector público.

f. En cuanto a la complementación y asociación con otros agentes (socios externos):

3.34 Las entrevistas con participantes en los ecosistemas de innovación sugieren que en general los productos de BID Lab siguen siendo complementarios y pertinentes. En el estudio sobre ecosistemas de innovación encargado para esta evaluación, los inversionistas de la región y otros agentes del mercado manifestaron su deseo de que BID Lab preste asesoría a los gobiernos sobre los marcos necesarios para fomentar la innovación. Igualmente, indicaron que BID Lab puede asumir una función de complementación de sus actividades actuando como agente conector en y entre los ecosistemas de innovación de la región, lo que incluye los numerosos países donde las nuevas empresas, limitadas por un reducido mercado interno, deben conectarse con otros ecosistemas para crecer en escala. Los participantes también destacaron la continua necesidad de financiamiento (que sigue siendo escaso especialmente en serie A y etapas posteriores) y señalaron la importancia de BID Lab para reducir las percepciones de riesgo realizando coinversiones, ya sea a través de fondos o directamente con inversionistas de la región u otros. Para concluir, los entrevistados expresaron su vivo interés en aprender más acerca de las operaciones apoyadas por BID Lab, especialmente lo que funcionó y lo que no y por qué motivo.

3.35 No obstante, exceptuando su reciente estrategia para las inversiones de capital, la orientación estratégica de BID Lab se beneficiaría de una mayor especificidad sobre la forma en que BID Lab prevé complementar la acción de otros participantes en los diferentes mercados. OVE no puede determinar en qué medida BID Lab complementa de hecho la acción de otros agentes mediante sus operaciones sin examinarlas con mayor detenimiento (el objetivo de la segunda fase de esta evaluación). El estudio de los ecosistemas de innovación de la región revela diferencias considerables en cuanto a las necesidades de los países y sectores, lo cual sugiere que para asegurar la complementariedad de BID Lab quizá se precise un enfoque diferenciado según las circunstancias nacionales y del mercado. Aunque la falta de financiamiento y el deseo de que BID Lab actúe como agente conector son factores comunes a la mayoría de los países, la información específica de qué etapas de financiamiento presentan mayores necesidades y qué conexiones se perciben como más útiles difieren ampliamente. La reciente estrategia para las inversiones de capital vincula más claramente

el enfoque de BID Lab con las circunstancias cambiantes de los mercados, pero otros aspectos de sus prioridades estratégicas se beneficiarían de un análisis más explícito sobre el grado y la forma en que su enfoque y su implementación se relacionan con las especificidades nacionales y sectoriales⁸¹. También la complementariedad de BID Lab podría hacerse más explícita para algunas de las plataformas regionales que respalda que parecen similares a iniciativas existentes de otros agentes del mercado⁸².

3.36 El reciente giro de BID Lab para ofrecer apoyo a la innovación en etapas muy tempranas ha llevado a preguntarse en qué etapas puede aportar mayor valor agregado y complementariedad. Al introducir recientemente su línea de producto de cooperación técnica de “prototipo”⁸³, BID Lab empezó a ofrecer recursos de cooperación técnica en la etapa de diseño de las innovaciones. El apoyo de la innovación en fases más iniciales puede ofrecer ventajas como la introducción de diseños incluyentes en las soluciones tecnológicas para asegurar que beneficien a las poblaciones pobres y vulnerables. No obstante, el estudio encargado sobre ecosistemas de innovación en la región apunta a una mayor necesidad de financiamiento después de la investigación y el desarrollo, cuando se presta menos apoyo institucional a nivel nacional. Por otro lado, el valor agregado de BID Lab en estas etapas muy iniciales se cuestiona en varias entrevistas de OVE con la Gerencia y la Administración actual o anterior de BID Lab y del BID, respectivamente, en que se percibe que la principal ventaja comparativa de BID Lab radica en las etapas de ensayos y pruebas, cuando las innovaciones se aplican a un contexto de mercado para sacar enseñanzas y prepararlas a su eventual crecimiento. Esta opinión se basa en la percepción de que BID Lab carece de conocimientos técnicos y sectoriales profundos para distinguir las soluciones prometedoras de las menos prometedoras en la etapa de investigación y desarrollo y producción de prototipos. En esas mismas entrevistas se señala que la capacidad de BID Lab para respaldar las etapas posteriores a los ensayos y pruebas (como las de crecimiento y ampliación de escala) se ve socavada por los limitados recursos que puede aportar en

81 Esto es especialmente cierto para el apoyo de BID Lab a sectores comparativamente más favorecidos como las tecnofinanzas, los países donde las inversiones de capital emprendedor están más concentradas y las etapas (diseño, pre-semilla y semilla) que parecen tener mayor cobertura de otras fuentes de financiamiento en muchos países.

82 [PitchBook](#), por ejemplo, ofrece soluciones de generación de transacciones, desarrollo empresarial y creación de redes (que podrían asemejarse a las propuestas de valor de NeXT y Kala); y [Responsible Data \(RD\)](#) promueve la adopción de prácticas responsables de manejo de datos y aborda desafíos éticos, jurídicos, sociales y de privacidad (de forma similar a la plataforma fAir LAC de BID Lab).

83 Los prototipos se introdujeron en 2019 (documento [MIF/AT-1565](#)) y el presupuesto destinado a ellos se incrementó en 2020 (documento [MIF/AT-1565-1](#)). El número de proyectos de prototipos ascendió a 33 en 2020, frente a una meta de 6 y un total de aprobaciones de 5 en 2019, de acuerdo con el documento [MIF/GN-249-3](#).

razón de su tamaño. Las encuestas⁸⁴ también revelan, pese a la diversidad de opiniones, que los participantes consideran que la etapa de ensayo y prueba de innovaciones es aquella en que BID Lab puede agregar mayor valor.

3.37 BID Lab trabaja en estrecha asociación con agentes externos del mercado. Sus operaciones, ejecutadas por y a través de organismos ejecutores, pueden implicar a otros socios externos. BID Lab también se alía con otros inversionistas o instituciones filantrópicas para movilizar recursos hacia sus operaciones u otras iniciativas y colabora con terceros en eventos y productos de conocimiento. Como la calidad de los datos y exhaustividad de los sistemas de BID Lab son limitados, OVE no puede analizar cabalmente el grado de colaboración con socios externos en esta primera fase de la evaluación, la cual se basa en información existente a nivel agregado. Un repaso preliminar de los datos disponibles revela que desde 2016 BID Lab ha trabajado en el marco de sus operaciones con 338 organismos ejecutores de 25 países. Aunque los sistemas institucionales no recogen información sobre socios externos distintos de los organismos ejecutores, OVE realizó un análisis de los Memorandos a los Donantes de BID Lab usando herramientas de análisis inteligente de textos que indica que la colaboración con nuevos socios externos en las operaciones de la institución se ha intensificado en los últimos años⁸⁵. Asimismo, BID Lab ha colaborado en varias convocatorias e iniciativas con más de 130 socios externos⁸⁶, tales como empresas privadas, fundaciones corporativas, instituciones académicas, bancos de desarrollo y organizaciones no gubernamentales (ONG), cuyas funciones, empero, no siempre están bien definidas. Por ejemplo, 37 socios externos participan en la plataforma LACChain, 21 en fAlr LAC (entre ellos Google, Microsoft, Telefónica, Facebook y el Foro Económico Mundial) y 20 más en la convocatoria PLAY, lanzada en 2020. La iniciativa INTEcGRA, una convocatoria y una experiencia piloto de movilización de recursos, cuenta con financiamiento de USAID, PepsiCo, Danone y Coca-Cola, entre otros. Recientemente, Google, por conducto de Alphabet Capital, comprometió recursos para el fondo regional Locfund Next (documento [PR-4846](#)).

84 Encuestas del personal de BID Lab y de los Representantes. Véase también el Anexo III.

85 Los Memorandos a los Donantes mencionan a socios externos (distintos de los organismos ejecutores) en el 20,8% de los proyectos en 2016-2020, frente al 14,4% en 2012-2015.

86 Según información tomada de los sitios virtuales y lineamientos de las respectivas convocatorias, así como de los documentos [MIF/GA-32-2](#) y [MIF/GN-249-3](#).

g. Síntesis

3.38 Es preciso mejorar el enfoque estratégico y la estructura institucional de BID Lab para asegurar que el uso de los recursos maximice el aporte al desarrollo. Se corre el riesgo de que, por su alcance demasiado amplio, el enfoque estratégico de BID Lab disperse su cartera y por lo tanto su impacto. Además, ciertos aspectos, como el énfasis en la tecnología y el compromiso de aprobar operaciones en todos los países, no especifican si pueden superar los retos para alcanzar algunos mandatos de la institución ni cómo pueden hacerlo. BID Lab tiene un conjunto de indicadores clave de desempeño y califica los proyectos en función de la efectividad prevista en el desarrollo y la convergencia con sus mandatos, pero esos instrumentos son de limitada utilidad para reflejar y comprender los resultados del tipo de operaciones que respalda. Asimismo, BID Lab no tiene un enfoque suficiente en sus actividades de conocimiento debido a sus limitados recursos y sigue teniendo dificultades para extraer e impartir información sobre el conocimiento y aprendizaje obtenido a partir de sus operaciones, pese a la importancia vital que tiene ese conocimiento para su función como laboratorio. El Fondo ha empezado a mejorar sus sistemas, lo cual es necesario puesto que estos todavía no son idóneos para agregar y transmitir de forma sistemática información sobre avances en la ejecución y resultados ni sobre los determinantes del éxito o el fracaso de sus operaciones. BID Lab ha aumentado sus actividades de colaboración con el resto del Grupo BID, pero su función y prioridades de colaboración todavía deben definirse y enfocarse mejor en pro de la eficacia y eficiencia de esos esfuerzos. Los productos de BID Lab son globalmente percibidos por otros participantes en el mercado como pertinentes y complementarios, pero el enfoque estratégico de la institución podría beneficiarse de una mayor especificidad sobre la forma de abordar las diferentes necesidades del mercado en toda América Latina y el Caribe a fin de asegurar la complementariedad y adicionalidad.

2. ¿Cómo usa BID Lab sus insumos para optimizar los recursos?

3.39 La presente sección examina los recursos de que dispone BID Lab y el grado y modo en que BID Lab optimiza el uso de dichos recursos en cumplimiento de su misión. De acuerdo con la teoría del cambio que se ilustra en el Gráfico 2.1, BID Lab deberá usar eficientemente sus recursos, movilizar recursos y atraer a socios, asumir niveles de riesgo acordes con el mandato de probar el éxito y el fracaso de soluciones innovadoras y aprender de sus logros y reveses. En esta sección (a) se describen las fuentes y usos de los recursos de

BID Lab, así como la movilización de recursos; (b) se aborda la eficiencia del uso de los recursos; y (c) se explica el uso de niveles de riesgo adecuados. Para los hallazgos de OVE sobre el aprendizaje, véase la Sección III.B.1.b del informe.

a. Fuentes, usos y movilización de los recursos

3.40 BID Lab se financia esencialmente con reposiciones periódicas de su capital por los Donantes⁸⁷. Para la segunda reposición (FOMIN III), que se aprobó en 2017 y entró en vigor en 2019, los Donantes acordaron contribuir con US\$311,7 millones, lo que en términos reales correspondió a alrededor del 50% de la reposición anterior y el 14% de los recursos con que se creó el FOMIN⁸⁸. Suponiendo que BID Lab mantenga su cifra anual de aprobaciones (US\$85 millones), el tiempo previsto antes de que se agoten los recursos del Fondo es mucho más corto para el FOMIN III (cinco años) que los períodos transcurridos antes de las rondas de reposición después del FOMIN I (15 años) y el FOMIN II (12 años). Para la reposición del FOMIN III, los Donantes instaron a BID Lab a buscar soluciones alternativas a la de depender en esencia de las reposiciones de los Donantes.

3.41 El aumento del porcentaje de operaciones reembolsables genera expectativas de mayores reembolsos futuros, aunque su magnitud es incierta al presente. BID Lab otorga financiamiento en forma de operaciones no reembolsables, préstamos e inversiones de capital. El porcentaje de préstamos e inversiones de capital, que se clasifican como productos reembolsables, ha subido del 36% de los montos totales aprobados entre 2012 y mediados de 2016 al 51% desde mediados de 2016. Todo reintegro de productos reembolsables puede reinvertirse en nuevas operaciones, alargando así la vida del capital aportado por los Donantes. Sin embargo, la generación de reintegros de un mayor número de operaciones reembolsables es incierta y tomará tiempo, debido a los largos plazos y los riesgos inherentes a las inversiones de capital, el principal producto reembolsable de BID Lab. A corto plazo, otro factor que limita la capacidad de usar los ingresos de BID Lab para financiar sus gastos es la necesidad de constituir provisiones para los crecientes desembolsos de préstamos e inversiones de capital⁸⁹, dado que en todos los ejercicios desde

87 Una pequeña parte de los gastos administrativos de BID Lab se financia con otras fuentes (el Fondo de Productividad creado con contribuciones especiales de China para financiar determinadas actividades de fortalecimiento de las capacidades de BID Lab, junto con pequeñas comisiones sobre los recursos de los fondos fiduciarios utilizados por BID Lab en la movilización básica y recursos del BID para financiar la administración del PES).

88 Las contribuciones originales al Fondo en el momento de su creación en 1992 (FOMIN I) ascendieron a US\$1.300 millones, mientras que su primera reposición (FOMIN II), que se aprobó en 2005 y cobró vigencia en 2007, sumó US\$502 millones. Véase también el Gráfico 1.1.

89 Los niveles actuales de provisiones de BID Lab —fijados en un nivel constante del 40% del monto invertido para las inversiones de capital y un 10% para los préstamos— exceden con creces los niveles promedio de pérdidas observados históricamente (para las primeras, un 11%; para los segundos, un nivel promedio recuperación por encima del capital principal).

2015 los ingresos netos de tales operaciones han sido negativos (Gráfico 3.7). Durante ese período, el ingreso bruto de préstamos e inversiones de capital ha oscilado entre el 2% y el 4% del saldo activo de BID Lab en esas categorías, y el respectivo porcentaje anual de cancelaciones ha sido del 5,4% en promedio⁹⁰. Aunque en los últimos años los flujos netos de caja totales de las operaciones han sido menos negativos, esto obedece básicamente a los menores desembolsos de operaciones no reembolsables, ya que los flujos netos de caja de las operaciones de préstamo e inversión de capital únicamente se han deslizado más a terreno negativo debido al aumento de los desembolsos (Gráfico 3.6). Así pues, tal como se preveía, hasta la fecha BID Lab no ha generado globalmente rendimientos positivos en sus inversiones de capital y solo ha generado rendimientos positivos modestos en sus préstamos⁹¹.

Gráfico 3.6

Flujo neto de caja de las operaciones

Fuente: Elaboración propia de OVE a partir de estados financieros de BID Lab. Cifras para 2020 no auditadas.

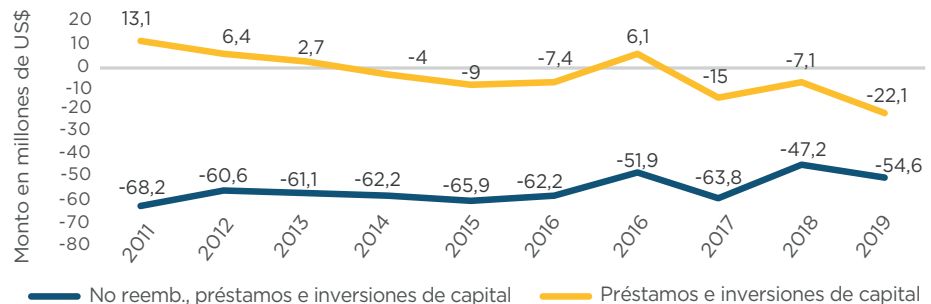


Gráfico 3.7

Ingreso neto de préstamos e inversiones de capital

Fuente: Elaboración propia de OVE a partir de estados financieros de BID Lab. Cifras para 2020 no auditadas.



Nota para ambos gráficos: Los flujos netos resultan de sustraer los egresos (desembolsos) de los ingresos (cobros y recuperaciones en préstamos, rendimiento del capital invertido, ingresos de préstamos e inversiones de capital) de las operaciones de BID Lab.

90 Información basada en los estados financieros anuales de 2012 a 2019.

91 Con base en cifras de operaciones cerradas, BID Lab ha recuperado en promedio 0,89 centavos por cada dólar de capital invertido y 1,13 dólares por cada dólar prestado (incluidos intereses y comisiones). Para los préstamos, esto equivale a una tasa interna de rendimiento nominal del 5,3% (promedio ponderado) y una tasa de interés devengado nominal del 2,2% en promedio anual. Aunque los rendimientos de las inversiones de capital han sido negativos, su desempeño ha sido mejor de lo previsto en el marco de la reposición del FOMIN III. A estas cifras de rendimientos contribuyen en gran parte las operaciones aprobadas antes del FOMIN III. Debido a los largos plazos inherentes a los rendimientos del capital, aún no es posible determinar si el desempeño de las inversiones realizadas antes de 2016 es mejor o peor que el de inversiones anteriores.

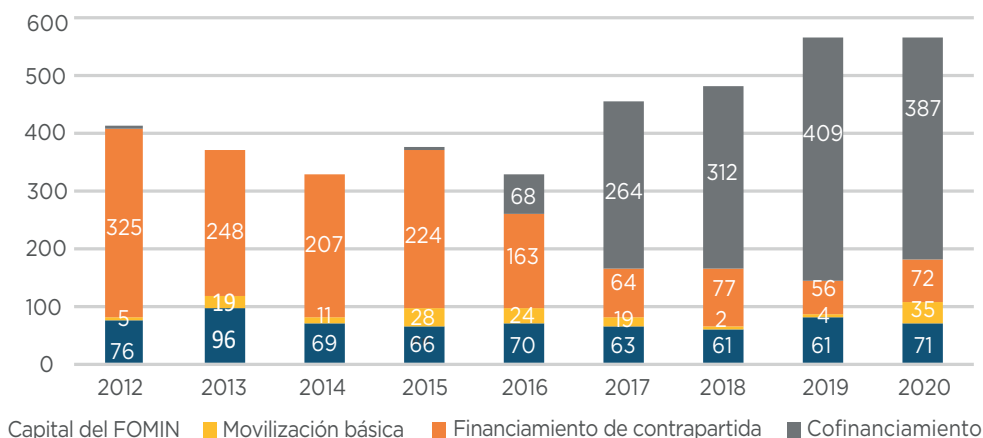
3.42 A tenor de los datos agregados de que se dispone, en años recientes ha aumentado la movilización de recursos. Además de su propio capital, BID Lab también puede canalizar fondos de otras fuentes hacia sus operaciones. Esta movilización de recursos no solo es una función establecida por el Convenio del FOMIN III; también la expectativa de hallar vías alternativas al financiamiento tradicional de los Donantes implicó para BID Lab la aspiración de incrementar su movilización de recursos de otras fuentes. BID Lab da seguimiento a tres tipos de movilización: recursos de otros fondos fiduciarios de donantes administrados por el BID y canalizados hacia las operaciones de BID Lab (movilización básica); financiamiento de contrapartida por parte de clientes u organismos ejecutores; y recursos de terceros (por ejemplo, fundaciones u otros donantes, además de inversionistas comerciales y de impacto) asignados directamente a las operaciones de BID Lab (estos dos últimos tipos se denominan conjuntamente movilización catalizadora de BID Lab). Para BID Invest, los conceptos de movilización básica y catalizadora denotan a grandes rasgos qué papel ha cumplido BID Invest en la movilización de esos recursos (entendiéndose que su papel ha sido más activo en la movilización básica que en la catalizadora), pero en el caso de BID Lab una interpretación similar es menos clara. Según datos de los sistemas del BID⁹², en los últimos años ha crecido la movilización catalizadora (Gráfico 3.8), aun cuando es difícil interpretar sus fuentes con base en datos agregados, al haberse notificado problemas de coherencia en el registro de datos. La movilización de recursos tiende a concentrarse en las operaciones de capital, que desde 2016 han movilizado en promedio US\$12,5 por cada dólar que invierte BID Lab, frente a US\$2,3 para los préstamos y US\$2,1 para las operaciones no reembolsables. Otra forma plausible de movilización —el financiamiento adicional que las empresas en que invierte BID Lab puede obtener valiéndose del refuerzo de su capital— no es objeto de seguimiento.

92 Las cifras de movilización aquí presentadas son ingresadas por BID Lab en los sistemas del BID al momento de la aprobación y no suelen actualizarse ulteriormente. En la segunda fase de la evaluación, OVE examinará si las cifras de movilización notificadas durante la ejecución difieren de las registradas en las bases de datos del BID.

Gráfico 3.8

Mobilización de recursos por proyectos de capital del FOMIN

Fuente: Elaboración propia de OVE con base en datos en el repositorio de datos del BID.



Nota: Se excluyen operaciones canceladas, operaciones del PES, aprobaciones no clasificadas como operaciones y la movilización en proyectos que no incluyen capital del FOMIN. La movilización en el marco de inversiones realizadas durante varios años se contabilizó en el año del primer desembolso.

3.43 Instituciones homólogas de BID Lab ponen de relieve las ventajas y desventajas que implica diversificar la base de financiamiento. En el contexto del Convenio del FOMIN III, los Donantes instaron a BID Lab a explorar soluciones distintas del financiamiento tradicional de dichos Donantes (documento CA-581). Una opción expuesta por la Gerencia de BID Lab radica en una movilización mayor y más sistemática de fondos de otros donantes. Según estas instituciones homólogas, acudir a un mayor número de donantes puede aumentar el financiamiento, pero también entrañar un mayor costo⁹³ y complejidad, toda vez que la diversidad de intereses de los donantes podría crear presiones para ampliar gradualmente la misión de la organización receptora, trascendiendo su alcance original. Estas ventajas y desventajas revisten interés para BID Lab, habida cuenta de su voluminosa estructura de gobernanza (párrafo 3.53) y amplio mandato.

3.44 BID Lab ha reducido sustancialmente sus gastos administrativos. Ante las inquietudes que suscitaba el fuerte crecimiento del personal y el presupuesto del FOMIN⁹⁴, en 2015 la Gerencia comenzó a controlar el gasto. En 2016, los Gobernadores instaron al FOMIN a reducir sus gastos administrativos y procurar eficiencias, en momentos en que los Donantes deliberaban

93 Por ejemplo, GIF dedica 2,5 posiciones a tiempo completo a la captación de fondos y la gestión de relaciones con los donantes, y ha introducido una estructura de gobernanza en niveles para posibilitar distintos niveles de influencia por diferentes proveedores de fondos. Véase también el Anexo VII.

94 El tamaño del personal total (funcionarios y consultores) aumentó de 78 en 2007 a 195 en 2015, y el gasto presupuestario (incluidos el presupuesto administrativo del FOMIN y otros fondos) casi se duplicó en el mismo período. La sola partida administrativa del presupuesto del FOMIN creció un 35%, de U\$15,6 millones en 2007 a U\$21.1 millones en 2015. Fuente: documento [MIF/GN-222-1](#).

sobre una segunda reposición (FOMIN III). Ese mandato llevó a la elaboración de un plan de acción (documento MIF/GN-222-1) a cargo de un grupo de trabajo integrado por la Administración y el personal de BID Lab, el BID y BID Invest. A raíz de este plan de acción y las medidas anteriores, BID Lab redujo sus gastos administrativos en un 22% desde el nivel máximo de 2014, mientras que el gasto con cargo a sus principales fuentes adicionales de financiamiento⁹⁵ descendió en un 67%. El ahorro de costos en el presupuesto administrativo obedeció casi por completo al recorte de los gastos de personal. Recientemente, la pandemia de COVID-19 ha motivado la reducción de los gastos de viaje y otros gastos no laborales. Por el contrario, los gastos en concepto de servicios prestados por el Grupo BID crecieron, ya que una parte de las reducciones de costos laborales se logró contratando determinadas actividades con otras unidades del Grupo BID⁹⁶. Tras los recortes iniciales, más pronunciados que lo previsto, el gasto ha evolucionado al alza en los últimos dos años pero sin alcanzar sus niveles históricos

3.45 BID Lab ha reducido su fuerza laboral y la ha enfocado en las operaciones. Tanto en el Plan de Negocios del FOMIN para el Período 2016-2018 (documento [MIF/GN-208-1](#)) como en el Plan de Acción del FOMIN (documento [MIF/GN-222-1](#)) de 2017, antes de la más reciente reposición de capital, se concluía que el equipo de BID Lab había crecido demasiado, dependía en exceso de los consultores, estaba concentrado en la Sede en Washington D.C. y realizaba actividades de apoyo que podían cumplir otras unidades del Grupo BID (como apoyo a sistemas de tecnología de información, evaluaciones de efectividad en el desarrollo y labores de comunicación). La Gerencia de BID Lab redujo por consiguiente el número de funcionarios y consultores (en posiciones equivalentes a tiempo completo) a menos de la mitad (de 195 a 91 entre 2015 y 2020), así como el porcentaje de consultores (del 49% al 31%). Dado que la reducción fue mayor en funciones de apoyo que en funciones operativas⁹⁷, la proporción de posiciones equivalentes a tiempo completo (FTE) en estas últimas aumentó del 50% al 68%. A su vez, las responsabilidades del personal de las Representaciones se reasignaron de la supervisión fiduciaria

95 Si bien continúan las transferencias del Fondo de Productividad y del BID para administrar el PES, se ha suprimido en gran medida el uso de otras cuentas financiadas con asignaciones de los presupuestos operativos del BID Lab (cuentas de Agenda, de Evaluación de Impacto, de Proyectos Regionales).

96 En el nuevo marco de provisión de servicios introducido en 2018, el cálculo del costo de los servicios pasó a basarse en el costo marginal, reemplazando el pago previo de un costo general del 10% de la partida salarial de BID Lab. En virtud del nuevo marco, BID Lab suscribe anualmente acuerdos de servicio con las entidades del Grupo BID que le prestan servicios y especifica el alcance de los mismos, los parámetros de medición y estándares de servicio previstos, así como los cargos que han de pagarse. Al presente BID Lab tiene acuerdos de servicio con nueve departamentos del BID y con BID Invest para cuatro clases diferenciadas de servicios.

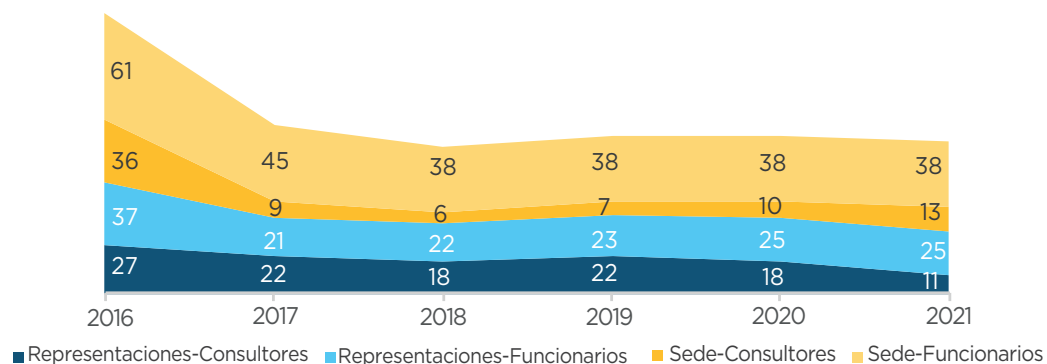
97 Esto obedeció en parte a que ciertas actividades no operativas se externalizaron al BID o a BID Invest, y en parte a que otras actividades, como la gestión de conocimiento, dejaron de ejecutarse en igual medida.

—cada vez más externalizada al Centro de Servicios recientemente creado en Costa Rica— a la identificación y el diseño de proyectos. El porcentaje del personal de las Representaciones pasó del 37% en 2015 al 50% en 2019, aunque se prevé que retroceda al 41% en 2021, debido al traslado de nuevas funciones fiduciarias administrativas al Centro de Servicios en Costa Rica (Gráfico 3.9).

Gráfico 3.9

Fuerza laboral de BID Lab en posiciones equivalentes a tiempo completo (FTE), 2016-2021

Fuente: Elaboración propia de OVE.



Nota: No se incluyen datos para 2015 ya que solo desde 2016 se dispone de este desglose detallado. Los datos para 2020 y 2021 son proyecciones realizadas en noviembre de 2020. Las cifras de personal corresponden al cierre del ejercicio; las posiciones de consultoría equivalentes a tiempo completo incluyen aquellas financiadas con fondos de terceros y recursos presupuestarios distintos de los del FOMIN, pero excluyen consultores de productos y servicios externos (PEC) y consultores a costo compartido asignados a otros departamentos del BID.

b. Uso eficiente de los recursos

3.46 Los recortes de costos de BID Lab han mejorado sus indicadores simples de eficiencia. Dados los drásticos recortes de personal y las reducciones más modestas de las aprobaciones (Gráfico 2.4), los indicadores simples de eficiencia de BID Lab han mejorado notablemente (véase el Cuadro 3.3).

Cuadro 3.3. Indicadores de carga de trabajo y eficiencia presupuestaria

	2015	2020
No. de proyectos aprobados (2020) / FTE totales del FOMIN	0,5	1,4
Millones de US\$ aprobados (2020) / FTE totales del FOMIN	0,5	1,3
No. de proyectos aprobados (2020) / FTE operacionales del FOMIN	1	2,1
Millones de US\$ aprobados (2020) / FTE operacionales del FOMIN	1	2
No. de proyectos activos / jefe de equipo	4,5	7,9
No. de proyectos en preparación / jefe de equipo	0,8	1,5
No. de proyectos en supervisión / jefe de equipo	3,7	6,4
No. de proyectos aprobados / US\$ millón gastado del presupuesto administrativo del FOMIN	3,0	6,2
US\$ aprobados / US\$ gastado del presupuesto administrativo del FOMIN	3,2	6,0
Proyectos activos / US\$ millón gastado del presupuesto administrativo del FOMIN	13,2	22,1
US\$ proyectos activos / US\$ gastados del presupuesto administrativo del FOMIN	20,4	34,6

Fuente: Elaboración propia de OVE con base en datos de la cartera de BID Lab, documentos de presupuesto y plan de negocios y documentos MIF/GN-208-1 y MIF/GN-222-1.

Nota: Cifras de aprobaciones para operaciones con capital del FOMIN exclusivamente. Las FTE del FOMIN no incluyen aquellas financiadas con recursos del BID para administrar el PES. El número de FTE operativas representa una estimación, que se obtiene multiplicando el número total de FTE por la proporción de personas

en unidades operativas (Descubrimiento/DIS, Inversiones/INV). Presupuesto administrativo del FOMIN se entiende como todos los recursos presupuestarios utilizados, excepto los asignados por el BID para la administración del PES.

3.47 La falta de parámetros idóneos resta capacidad a OVE para contextualizar mejor los indicadores de eficiencia. A partir de los datos disponibles⁹⁸, OVE no puede aseverar que algunas funciones se ejecuten con mayor eficiencia que otras ni evaluar adicionalmente los indicadores de eficiencia. A ello se suma la dificultad de referenciar los indicadores de eficiencia de BID Lab, al no existir instituciones con los mismos mandatos y estructura. Entre las instituciones homólogas contactadas para esta evaluación, algunos indicadores válidos, como el monto en millones de dólares estadounidenses comprometido anualmente por funcionario designado (que, siendo lo más parecido, no es comparable con el personal operativo de BID Lab⁹⁹), oscilan entre 0,2 y 2,2 (con una mediana y una moda de 1), frente a un valor de 1,9 para BID Lab¹⁰⁰. Las operaciones de BID Lab son muy pequeñas, por lo cual la eficiencia medida en dólares estadounidenses es menor para BID Lab que para el BID y BID Invest. La carga de trabajo, expresada como el número de proyectos por empleado operativo, es mucho mayor para BID Lab que para el BID y BID Invest (Cuadro 3.4). Por un lado, la mayor magnitud y complejidad de los proyectos que aprueban el BID y BID Invest explicaría que su personal operativo tenga a cargo menos proyectos que el de BID Lab; por otro, la menor complejidad de los pequeños clientes de BID Lab puede implicar también más trabajo de preparación y supervisión que en el caso de los clientes habituales del BID y BID Invest. Es difícil, en suma, establecer objetivamente si la carga de trabajo del personal de BID Lab favorece un desempeño óptimo.

98 BID Lab solo comenzó a usar recientemente el sistema de registro del tiempo, por lo que existe información limitada sobre el costo de las funciones que desempeña. Las entrevistas sugieren que la calidad de los datos sigue siendo poco fiable.

99 Aun cuando algunas instituciones homólogas tienen objetivos similares, las marcadas diferencias de cada una de ellas con BID Lab en cuanto a enfoque, productos, modelo de negocio o estructura impiden hacer comparaciones útiles. Por ejemplo, las necesidades de recursos y personal difieren según se trate de inversiones directas de capital (que requieren una participación más activa) o inversiones a través de fondos, o en función de la capacidad específica de cada institución para utilizar otros recursos, ya sea de una organización más amplia o de especialistas externos. Véase información más detallada en el Anexo VII.

100 Este valor difiere ligeramente de la cifra de FTE que figura en el Cuadro 3.3, ya que se ha usado el número total de funcionarios y consultores en vez del número de FTE para facilitar la comparación con el tipo de información sobre personal aportada por las instituciones homólogas.

Cuadro 3.4. Indicadores de eficiencia de BID Lab, el BID y BID Invest

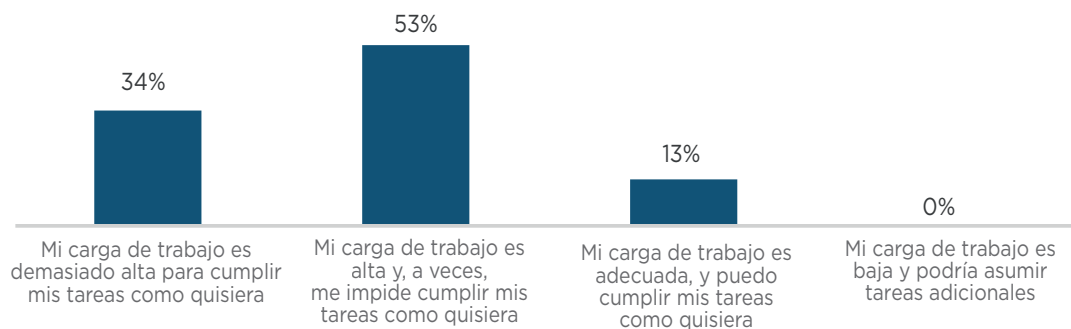
	BID Lab (DIS, INV)	BID (VPS, VPC)	BID Invest (INO)
<i>Montos de las operaciones / personal operativo</i>			
Millones de US\$ en aprobaciones en 2020/personal operativo	1,9	5,0	22,9
Millones de US\$ en proyectos activos/personal operativo	11	32,8	137,8
<i>Número de proyectos / personal operativo</i>			
No. de aprobaciones en 2020/personal operativo	2,0	0,4	0,4
No. de proyectos activos / personal operativo	7,0	1,7	3,6
<i>Proyectos en preparación</i>	1,3	0,5	1,4
<i>Proyectos en supervisión</i>	5,7	1,2	2,2
No. de proyectos activos / jefe de equipo	7,9	5,8	5,9
<i>Proyectos en preparación</i>	1,5	1,8	2,3
<i>Proyectos en supervisión</i>	6,4	4,0	3,6

Fuente: Elaboración propia de OVE con base en información del repositorio de datos del BID e información proporcionada directamente por BID Invest, el directorio de empleados y los documentos de programa y presupuesto del BID y BID Lab.
Notas: Las cifras de personal incluyen funcionarios y consultores. Para el BID, el recuento total de personal en la Vicepresidencia de Países (VPC) y VPS excluye a KIC, el Departamento de Investigación (RES) y la Unidad de Salvaguardias Ambientales y Sociales (ESG) —esta última por el hecho de que el personal de BID Lab no incluye especialistas en salvaguardias ambientales y sociales—, y se calculó aplicando el coeficiente personal total/funcionarios para todo el BID (según información suministrada por el Departamento de Recursos Humanos, HRD) a las cifras de personal de VPC y VPS para 2020 contenidas en la Propuesta de Programa y Presupuesto para 2021 (documento [GA-276-1](#)). Las cifras de aprobaciones y proyectos activos del BID comprenden préstamos, garantías, inversiones no reembolsables, líneas de financiamiento no reembolsable y operaciones de cooperación técnica. En aras de la comparabilidad, las cifras de aprobaciones, proyectos activos y personal de BID Invest excluyen productos a corto plazo y servicios de asesoría.

3.48 La mayoría del personal de BID Lab estima que su carga de trabajo es alta o demasiado alta. El 87% del personal de BID Lab que respondió a la encuesta de OVE opinó que su carga de trabajo es alta o demasiado alta para asegurar el buen desempeño continuo de todas sus funciones (Gráfico 3.10). Esta percepción de sobrecarga también surgió repetidamente en las entrevistas de OVE con el personal de BID Lab y del resto del Grupo BID. Sin embargo, al carecer de información similar para el personal del BID y BID Invest, OVE no puede establecer si la percepción de alta carga de trabajo es mayor en BID Lab que en el resto del Grupo BID. OVE tampoco puede determinar hasta qué punto las condiciones actuales de teletrabajo asociadas a la pandemia de COVID-19 pudieron inducir las respuestas.

Gráfico 3.10

Pregunta de la encuesta: ¿En qué medida su carga de trabajo le permite cumplir adecuadamente sus tareas y responsabilidades?



Fuente: OVE, encuesta del personal de BID Lab.

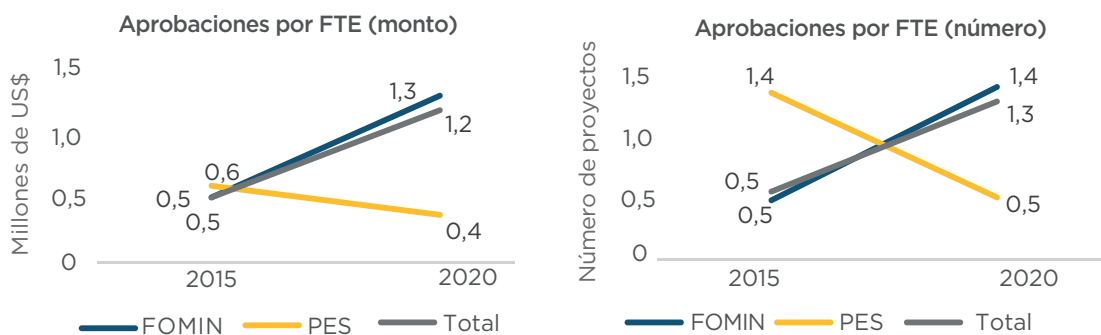
3.49 Los recursos del BID asignados al personal que administra el PES podrían estar financiando una parte de los gastos del FOMIN. Estos recursos del BID financian cierto número de posiciones de personal y consultores en BID Lab. Sin importar su fuente de financiamiento (BID o FOMIN), todo el personal de BID Lab puede trabajar en proyectos del FOMIN y del PES. El promedio de aprobaciones de proyectos del FOMIN por FTE financiado con recursos del FOMIN ha aumentado sustancialmente, al tiempo que ha disminuido el promedio de aprobaciones de proyectos del PES por FTE financiado con recursos del BID para administrar el PES (Gráfico 3.11), lo cual sugiere que quizá estos últimos recursos financien parte del tiempo de personal invertido en operaciones del FOMIN.

3.49 Los recursos del BID asignados al personal que administra el PES podrían estar financiando una parte de los gastos del FOMIN. Estos recursos del BID financian cierto número de posiciones de personal y consultores en BID Lab. Sin importar su fuente de financiamiento (BID o FOMIN), todo el personal de BID Lab puede trabajar en proyectos del FOMIN y del PES. El promedio de aprobaciones de proyectos del FOMIN por FTE financiado con recursos del FOMIN ha aumentado sustancialmente, al tiempo que ha disminuido el promedio de aprobaciones de proyectos del PES por FTE financiado con recursos del BID para administrar el PES (Gráfico 3.11), lo cual sugiere que quizá estos últimos recursos financien parte del tiempo de personal invertido en operaciones del FOMIN.

Gráfico 3.11

Comparación de la carga de trabajo del FOMIN y del PES

Fuente: Elaboración propia de OVE con base en planes de negocios de BID Lab, el documento [MIF/GN-222-1](#) y el repositorio de datos del BID.



Nota: “FOMIN” incluye proyectos financiados con capital del FOMIN y FTE de BID Lab financiados con cargo a todas las fuentes excepto los recursos del BID asignados al personal que administra el PES. “PES” incluye proyectos financiados con recursos del PES y FTE financiados por el BID para administrar el PES.

3.50 No existen suficientes datos que permitan establecer si BID Lab ha ahorrado y cuánto en costos de provisión de servicios a través de acuerdos de servicio. Resulta difícil comparar el costo global de los acuerdos de servicio antes y después de la adopción del nuevo marco en 2018. Aunque muchos servicios ya se habían

prestado, su definición y alcance han variado en muchos casos¹⁰¹ y nuevos servicios se han añadido¹⁰². Otras funciones que antes se cumplían internamente, como la gestión del conocimiento, no se ejecutan (al menos no en igual medida), ni por personal interno ni por otras unidades del Grupo BID. Además, comparar el costo de servicios antes suministrados internamente (como los relacionados con la efectividad en el desarrollo o el apoyo y desarrollo de sistemas de tecnología de información) con el de los mismos servicios prestados ahora por otras unidades del Grupo BID resulta difícil, debido a la falta de datos contables válidos para dichos servicios en BID Lab y los cambios en el tipo y alcance de los servicios proporcionados. En términos de calidad de los servicios, la experiencia con el nuevo marco de provisión de servicios ha sido positiva en general¹⁰³, aunque este se considera más complejo¹⁰⁴ y algunos acuerdos de servicio podrían mejorar en cuanto a la satisfacción de los usuarios¹⁰⁵.

3.51 BID Lab ha agilizado la preparación de los proyectos, aunque los procesos para obtener información de los clientes aún precisan mejoras. Entre 2013/2014 y 2019, el tiempo promedio entre la presentación (elegibilidad) y la aprobación disminuyó casi a la mitad (de 12 meses a 6,3 meses) y el porcentaje de proyectos aprobados en un plazo de seis meses desde su presentación casi se triplicó (del 22% al 61%). Sin embargo, este avance sigue sin cumplir las metas¹⁰⁶. Más de la mitad del personal de BID Lab encuestado opina que el proceso de aprobación sigue siendo lento, y algunos estiman que parte del tiempo ahorrado entre elegibilidad y aprobación podría compensarse ampliando el tiempo antes de la elegibilidad, que no es objeto de seguimiento de los sistemas. Un proceso ineficiente es la recopilación de información sobre las operaciones entre los clientes de BID Lab.

101 Por ejemplo, para los servicios de tecnología de información, secretaría, gestión de recursos y actividades de extensión.

102 Servicios fiduciarios, de conocimiento y comunicación y de efectividad en el desarrollo en 2018, servicios presupuestarios y administrativos en 2019 y servicios de gestión de riesgo e integridad en 2021.

103 Las encuestas anuales de usuarios revelan un alto grado de satisfacción con varios servicios (en especial servicios de asesoría jurídica, ambiental y social y de secretaría), así como mejoras respecto del marco anterior y desde 2018. Los entrevistados tanto de BID Lab como del BID y BID Invest destacaron su satisfacción con la mayor transparencia de la estructura de costos y unas expectativas más claras en cuanto a los servicios y su calidad.

104 Otros inconvenientes son los recursos que implica renegociar cada año todos los acuerdos de servicios y la aparente ausencia inicial de una cultura de servicios en algunos departamentos del Grupo BID. Asimismo, la calidad de la información presentada sobre indicadores de desempeño ha sido desigual.

105 En la más reciente encuesta, la satisfacción no llegó al parámetro del 80% para los acuerdos con AUG, el Departamento de Finanzas (FIN), KIC, ORP y DVF. No obstante, el análisis de los datos de la encuesta por parte de OVE sugiere que algunos de estos resultados obedecieron a que varios de los encuestados desconocían el alcance de los acuerdos de servicio.

106 El Plan de Negocios del FOMIN para el Período 2016-2018 (documento MIF/GN-208-1) fijaba el objetivo de crear un nuevo proceso de aprobación en cuatro meses.

Los clientes no están usando un único canal para consignar sus datos pertinentes. En cambio, existe un portal virtual para las operaciones de cooperación técnica; los documentos relacionados con operaciones reembolsables se envían por correo electrónico, y los clientes responden encuestas anuales sobre los indicadores clave de desempeño. Tanto las entrevistas como las encuestas evidencian una amplia percepción de que BID Lab dedica mucho más tiempo, atención y esfuerzo a la originación y aprobación de proyectos que a su ejecución.

3.52 BID Lab tiene una estructura de gobernanza costosa y compleja. El Comité de Donantes aprueba casi¹⁰⁷ todas las operaciones de la institución, además de supervisarla. El Comité de 40 miembros toma decisiones por consenso o votación (se requiere una mayoría de dos tercios). En 2018, los Donantes elevaron los umbrales para la aprobación de operaciones mediante no objeción virtual (en vez de reuniones presenciales), una decisión que ha reducido el número de reuniones, aunque no tanto como se había previsto¹⁰⁸. La estructura actual implica invertir gran cantidad de tiempo de cada uno de los 40 representantes de los Donantes y su personal de apoyo; del Presidente del BID, que dirige las reuniones del Comité; de la Secretaría del BID, para asegurar el funcionamiento de las reuniones, y de la Gerencia BID Lab, para preparar y realizar presentaciones y discutir las por anticipado con los Donantes en múltiples reuniones bilaterales¹⁰⁹. Para facilitar las reuniones electrónicas durante la pandemia de COVID-19, los Donantes acordaron organizarse temporalmente en 10 grupos con un orador designado¹¹⁰. Incluso si se mantiene esta estructura, las entrevistas, encuestas¹¹¹ y análisis de OVE indican que hace falta un mayor análisis para determinar si deben tomarse más medidas a fin de que los Donantes puedan asegurar una supervisión estratégica eficiente y eficaz. Algunas instituciones homólogas de BID Lab que son estructuras autónomas también operan bajo supervisión de un directorio o consejo de administración fiduciaria, pero confían la

107 Las únicas excepciones son los proyectos muy pequeños que origine el personal de las Representaciones y las pequeñas operaciones de cooperación técnica de prototipo bajo una línea de acción específica en respuesta a la pandemia de COVID-19.

108 El número anual de reuniones formales e informales disminuyó de un promedio de 20,5 en el período 2014-2017 a 13 en 2018 y 2019, y a 15 en 2020, frente a una meta de 7-10 reuniones del año. El número anual de reuniones técnicas informativas ha aumentado de 0,5 a 2 en promedio.

109 Las necesidades de recursos de BID Lab para interactuar con el Comité de Donantes suponen entre 3 y 5 FTE, según las entrevistas. Pese a los cuantiosos recursos invertidos, solo el 27% de los representantes de los Donantes encuestados consideró que la información recibida de la Gerencia de BID Lab era completa y clara.

110 Aunque solo una Silla por grupo toma la palabra durante las reuniones, cualquier representante puede enviar una declaración individual por escrito al Secretario, y todos los representantes pueden asistir a las reuniones electrónicas y, en casos excepcionales, hacer declaraciones orales.

111 En una encuesta de representantes de los Donantes, el 67% de los encuestados indicó que le gustaría modificar algunos aspectos de la función del Comité para proporcionar una orientación eficaz.

aprobación de la mayoría de los proyectos a la alta administración¹¹². Sus directorios suelen ser más pequeños¹¹³ y sus reuniones menos frecuentes, ya que sus principales responsabilidades se centran en la supervisión fiduciaria y la definición de estrategias de alto nivel.

3.53 Los sistemas también son otro factor importante en la eficiencia de los procesos y todavía hace falta mejorarlos considerablemente para facilitar la recopilación, agregación y presentación de información fiable y pertinente. En interés de la gestión y seguimiento de las operaciones de cooperación técnica, BID Lab reemplazó en 2019 la antigua intranet proclive a errores del FOMIN por una plataforma basada en el programa informático Salesforce. Asimismo, ha comenzado a crear tableros que combinan datos pertinentes de diversas bases de datos. Algunos de esos tableros muestran datos a nivel de cartera sobre iDELTA y los indicadores clave de desempeño, junto con información sobre proyectos de BID Lab relacionados con la COVID-19. Con todo, persisten varias importantes ineficiencias y riesgos, a saber: (i) la información sigue almacenada en varias bases de datos aisladas, lo que obliga al personal de BID Lab a reproducir manualmente algunas informaciones, (ii) no existe una forma centralizada de acceder a todos los datos, lo cual implica el uso de varios sistemas y herramientas en las actividades diarias, (iii) el seguimiento de las operaciones de inversión sigue haciéndose con hojas de cálculo no vinculadas con los sistemas del BID que contienen sus datos financieros, lo cual plantea riesgos en términos de controles de sistemas, exactitud de datos y errores humanos, (iv) la información institucional (por ejemplo sobre políticas y procedimientos) no está centralizada y a veces ni tan siquiera bien documentada, lo que implica riesgos operativos, lleva a confiar en la memoria de las personas y dificulta el proceso de capacitación de nuevo personal; y (v) la cartera de BID Lab es difícil de aprehender, incluso por funcionarios preparados de la institución, debido a que los datos se registran de forma compleja e inadecuada..

c. Asunción de niveles de riesgo acordes con el mandato de probar qué soluciones innovadoras funcionan y cuáles no

3.54 BID Lab ha realizado avances en la creación de un mejor enfoque más integral para entender los riesgos que asume, pero sigue afrontando considerables riesgos operativos debido a las deficiencias antedichas de que adolecen sus sistemas

¹¹² En unos pocos casos los directorios participan en las decisiones de inversión para operaciones que superen cierto umbral (US\$3 millones en Omidyar, £10 millones en GIF). En algunos casos (comité de inversiones de ADB Ventures, panel de decisiones de GIF, dos consejos de Transform: de administración y científico), las decisiones de la administración incorporan insumos de especialistas externos. Véase también el Anexo VII.

¹¹³ Por ejemplo, la junta directiva de GIF consta mayormente de directores independientes. Tres sillas se reservan a los mayores financiadores, y todos los financiadores pueden participar en el proceso de elección de los directores.

y procesos. En el Plan de Negocios 2019-2021 se afirmaba que BID Lab buscaría mejorar sus revisiones de riesgos de los proyectos y avanzar hacia evaluaciones del riesgo de instrumentos específicos. El Marco Integrado de Gestión de Riesgos (documento [MIF/GN-245-1](#)), elaborado en 2020 según un acuerdo de servicio con la Oficina de Gestión de Riesgo del BID, representa un avance por cuanto ofrece una estructura para clasificar los riesgos que puede afrontar BID Lab. Sin embargo, las implicaciones prácticas de las clasificaciones de riesgo siguen sin definirse y el enfoque de riesgos a nivel de proyectos todavía se encuentra en su etapa experimental. En cuanto al riesgo operativo, las actividades de recopilación de datos de OVE durante la evaluación revelaron numerosas lagunas y errores (arraigados en sistemas y procesos inadecuados) en los datos que tiene BID Lab a su disposición sobre sus operaciones, incluido su desempeño financiero. Este aspecto implica el riesgo de que algunas decisiones a nivel gerencial y operativo se basen en información obsoleta, incompleta o, por lo demás, inexacta. Con respecto al enfoque que adopta efectivamente BID Lab para asumir riesgos a través de sus operaciones, los recientes cambios en las prioridades de productos de la institución parecen, por un lado, apuntar a un mayor apetito de riesgo. La modalidad de cooperación técnica de prototipo introducida en 2019 apoya proyectos de ensayo de alto riesgo, mientras que el aumento del nivel de la inversión directa de capital implica un riesgo más concentrado que la inversión de capital a través de fondos de capital emprendedor. También supone mayores riesgos la estrategia de orientar una mayor proporción de inversiones indirectas de capital hacia mercados en ciernes. Por otro lado, BID Lab propuso hace poco equilibrar parte de este riesgo mayor ampliando su estrategia de inversiones a rondas de inversión más grandes y en etapas más avanzadas.



04

Conclusiones

4.1 OVE ha llegado a cinco conclusiones a partir de la información obtenida en esta primera fase de la evaluación de BID Lab, en la que se analiza en qué medida los mandatos de BID Lab son pertinentes y cómo se orienta y organiza el Fondo para que el laboratorio pueda darles cumplimiento. Las cinco conclusiones se exponen a continuación.

4.2 **Pertinencia del apoyo del Grupo BID para la innovación del sector privado:**

El apoyo a la innovación del sector privado sigue siendo pertinente. América Latina y el Caribe permanece a la zaga de otras regiones en cuanto al grado de innovación que genera, algo que puede limitar el aumento de la productividad y el crecimiento económico en general. Algunos países de la región, habiendo reforzado sus sistemas de apoyo a la innovación, han visto crecer con vigor en años recientes la actividad de los emprendimientos innovadores y el sector de capital emprendedor. Aun así, la inversión en innovación sigue siendo globalmente escasa, muy concentrada en esos pocos países y restringida a contados sectores y etapas de innovación. A partir de la información disponible, OVE no puede determinar hasta qué punto el Grupo BID en general, y BID Lab en particular, cumplen una función específica en el financiamiento o el fomento de la innovación del sector privado. No obstante, sigue siendo un hecho que las amplias fallas y brechas de mercado frenan la innovación del sector privado en América Latina y el Caribe y justifican el apoyo continuado de instituciones públicas como el Grupo BID.

4.3 **Pertinencia de la estructura de gobernanza y los mandatos de BID Lab:**

La estructura de gobernanza de BID Lab es comparativamente compleja y los Donantes han impartido a BID Lab mandatos múltiples e incoherentes internamente. El Comité de Donantes de BID Lab, grande en tamaño e intensivo en uso de recursos, aprueba individualmente casi todas las pequeñas operaciones de BID Lab, en vez de delegar el grueso de esas aprobaciones a la Gerencia, como es habitual en organizaciones homólogas. A la vez, los mandatos impartidos a BID Lab por los Donantes evidencian algunas tensiones y contradicciones. Se espera que BID Lab apoye innovaciones del sector privado que crezcan en escala, pero orientándose a sectores pobres y vulnerables que quizá no generen ingresos suficientes para dar viabilidad financiera a la mayoría de las innovaciones, aun cuando su misión como laboratorio implica que intervenga mucho antes de que dicha ampliación pueda observarse. Se le encarga actuar como laboratorio que experimenta y asume riesgos, pero que

también presta atención a la sostenibilidad financiera. Se espera que apoye innovaciones que se amplíen al resto del Grupo BID, si bien no está claro que esta vía de ampliación sea eficiente. Estos mandatos combinados pueden empujar a BID Lab en demasiadas direcciones divergentes para ser eficaz y crear expectativas desfasadas entre la institución y los Donantes, a menos que la Gerencia defina una jerarquía clara de mandatos que permita focalizar sus intervenciones.

4.4 **Pertinencia del enfoque estratégico de la Gerencia de BID Lab:**

El enfoque estratégico adoptado por la Gerencia de BID Lab es demasiado amplio y no deja claro si algunas actividades responden a sus mandatos y a las necesidades heterogéneas de la región. El enfoque estratégico de BID Lab no resuelve las referidas tensiones entre los múltiples y amplios mandatos de la institución. Las líneas de acción que se proponen dentro de sus tres áreas temáticas concuerdan con dichos mandatos, pero abarcan demasiados ámbitos diferentes y generales como para aportar una guía operacional efectiva y pueden fomentar una cartera dispersa sin mayor impacto en ningún ámbito particular (un problema que ya se señaló en anteriores evaluaciones de OVE). El reciente giro de BID Lab hacia soluciones de base tecnológica no se acompañó de claridad adicional sobre las líneas de acción de sus amplias áreas temáticas de enfoque que recibirían menos prioridad o se suspenderían. De igual modo, BID Lab no ha detallado cómo habrán de superar las innovaciones tecnológicas que se apoyan las barreras que a menudo impiden que los beneficios que reportan lleguen a las personas pobres y vulnerables a las que van dirigidas. El compromiso de BID Lab de aprobar operaciones en todos sus países miembros no se ha conciliado plenamente con sus mandatos de centrarse en innovaciones con potencial de ampliación, ni debidamente alineado con el mandato de priorizar las poblaciones pobres y vulnerables. Si bien BID Lab cuenta con una nueva estrategia para las inversiones de capital que diferencia sus productos de inversión según el grado de madurez de los mercados regionales de capital emprendedor, otras áreas aún carecen de una diferenciación similar en función de las diversas necesidades de los mercados. El personal de BID Lab se muestra confuso en cuanto a las prioridades estratégicas del Fondo, en parte por los frecuentes cambios que han experimentado dichas prioridades. También en otras unidades del Grupo BID el personal manifiesta no entender claramente el enfoque de BID Lab, lo cual crea una divergencia de expectativas que resta incentivos para una colaboración permanente.

4.5 Pertinencia de la alineación y complementariedad de BID Lab con el resto del Grupo BID:

La función de BID Lab dentro del Grupo BID debe definirse mejor. BID Lab ha intensificado su colaboración con el resto del Grupo BID, por ejemplo mediante la coordinación a nivel gerencial, la inclusión de otros especialistas del Grupo BID en sus operaciones y la creación de espacios de intercambio entre personal que trabaja en temas similares. La Administración y el personal del Grupo BID en general aprecian positivamente el valor que se aportan entre sí BID Lab y el resto del Grupo BID. Con todo, la eficacia y eficiencia de algunas actividades de colaboración siguen viéndose limitadas por la falta de claridad entre los funcionarios del BID y BID Invest sobre las prioridades de BID Lab y la necesidad de definir mejor cómo se prevé exactamente que BID Lab y el resto del Grupo BID se complementen. Toda vez que las futuras hipótesis de financiamiento para BID Lab incluyen la posibilidad de transferencias de otras partes del Grupo BID, es importante que la Gerencia tenga expectativas claras y realistas sobre cómo agregará valor BID Lab al resto del Grupo, así como dilucidar las implicaciones de lo anterior para las necesidades de colaboración y el enfoque estratégico de BID Lab. Habría que preguntarse, por ejemplo, si se prevé ampliar la escala de las innovaciones apoyadas por BID Lab a través de operaciones del BID. Esto requeriría que BID Lab actúe en coordinación con el BID para enfocarse en soluciones que tengan probabilidad de ser más incrementales que disruptivas, puedan demostrar su eficacia y estén listas para superar las barreras prácticas que suponen las normas sobre adquisiciones y la aversión de los gobiernos al riesgo. También la vía de ampliación a través del sector público exige mayor claridad sobre la función de BID Lab en relación con las nuevas iniciativas de innovación en VPS, que trabajan directamente con los gobiernos. Otra pregunta sería si está previsto que las innovaciones de BID Lab se amplíen a través de inversiones de seguimiento de BID Invest. Para ello se requiere, en primer lugar, un reconocimiento de las restricciones que plantea la limitada capacidad de BID Invest en inversiones de capital y, en segundo lugar, una coordinación activa con BID Invest para asegurar que BID Lab apoye soluciones acordes con las prioridades estratégicas y el apetito de riesgo de BID Invest. Cabría preguntarse también si BID Lab y el resto del Grupo BID deberían definir conjuntamente problemas de desarrollo que exigen soluciones innovadoras, las cuales serían luego apoyadas por BID Lab. Este método implicaría una vigorosa colaboración en fases iniciales para seleccionar problemas idóneos, pero un menor grado de colaboración posteriormente a nivel de operaciones, y también

sería más compatible con el enfoque actual de BID Lab en la innovación disruptiva. BID Lab parece que se está abocando a todas estas opciones, lo cual no resulta realista habida cuenta de sus limitados recursos. Por tanto, es necesario reenfocar aún más la colaboración y definir y comunicar claramente la función y las prioridades de BID Lab para velar por la eficiencia y eficacia del tiempo y el esfuerzo invertido por todos.

4.6 Pertinencia de la estructura de BID Lab para (i) promover la creación de conocimiento y el aprendizaje y (ii) establecer metas y seguir los resultados:

BID Lab precisa reforzar el seguimiento de resultados, la creación de conocimiento y el aprendizaje. Los laboratorios se caracterizan por su capacidad para determinar y demostrar qué funciona y qué no y por qué motivos. Esta creación de conocimiento es esencial para un laboratorio que aspire a apoyar innovaciones susceptibles de ampliación. Con todo, según revelan las entrevistas y encuestas de OVE con la Gerencia y el personal de BID Lab, no se presta suficiente atención a la creación de conocimiento y el aprendizaje y la estructura actual de BID Lab no permite extraer lecciones de sus operaciones de forma eficiente y efectiva. BID Lab tampoco ha articulado un enfoque con suficiente precisión para establecer prioridades sobre el tipo de conocimiento al que dedicar sus limitados recursos. BID Lab genera datos sobre indicadores de resultados que no reflejan a cabalidad el éxito o fracaso de las operaciones que apoya en la etapa en que presta dicho apoyo; prepara detalladas evaluaciones ex ante de expectativas para sus operaciones que no se someten a seguimiento durante la ejecución; no ha instituido los sistemas, procesos e instrumentos necesarios para acopiar y comunicar sistemáticamente información sobre avances en la ejecución, los resultados inmediatos de sus operaciones o los factores que explican el éxito o el fracaso; y carece de un plan debidamente articulado para generar pruebas empíricas sobre la ampliación de escala y otros impactos después de su intervención, es decir, en el momento en que tales evaluaciones pueden generar perspectivas valiosas. BID Lab ha adoptado medidas encaminadas a mejorar algunos aspectos de sus sistemas, lograr una mejor comprensión de su cartera e instaurar canales más regulares de intercambio de información. Pese a su importancia y necesaria continuidad, estos esfuerzos solo darán fruto si BID Lab asegura a la vez que su personal operativo tenga los incentivos, recursos y herramientas necesarios para recabar y compartir información pertinente.

4.7 Aplicación de las anteriores recomendaciones de OVE:

Los avances en la aplicación de las cinco recomendaciones que formuló OVE en su evaluación de 2013 han sido limitados. Tras la evaluación, la Gerencia estableció una serie de medidas para abordar los aspectos planteados en las recomendaciones (documentos MIF/GN-166-1, MIF/GN-166-2 y MIF/GN 166-3), pero su implementación se interrumpió en 2015. A continuación se incluyen las recomendaciones, junto con un resumen de los hallazgos de OVE sobre su estado de aplicación con base en los hallazgos de esta primera fase de la evaluación (véase información más detallada en el Anexo IV).

- (i) Adoptar un marco de resultados corporativos y velar por que este preserve la flexibilidad de la institución para innovar: BID Lab cuenta con un completo sistema de indicadores clave de desempeño cuya utilidad es facilitar el seguimiento de la combinación de operaciones aprobadas con respecto a un conjunto de metas; sin embargo, el sistema tiene importantes limitaciones en cuanto al seguimiento y la presentación de resultados de las operaciones de BID Lab.
- (ii) Definir mejor la estrategia del FOMIN para llegar a los beneficiarios de bajos ingresos y promover la reducción de la pobreza: Si bien algunos elementos de las áreas temáticas de BID Lab se focalizan en la población pobre y vulnerable, los documentos estratégicos contienen escasas indicaciones específicas sobre cómo han de superar las innovaciones tecnológicas las barreras que a menudo impiden que los beneficios que reportan lleguen a las personas pobres y vulnerables a las que van dirigidas.
- (iii) Especificar y aclarar en mayor detalle la función del sector público en la ampliación de escala de la innovación: La función del sector público en la ampliación de escala de las innovaciones que apoya BID Lab sigue siendo poco clara. En el Grupo BID hay varias unidades que trabajan directamente con los gobiernos en temas de innovación, lo cual podría crear áreas de superposición y falta de claridad respecto de la función de BID Lab frente a las necesidades de innovación en el sector público. Por otra parte, la vía de ampliación a través de las operaciones del BID plantea dificultades prácticas.
- (iv) Fortalecer el seguimiento de la ejecución y los resultados: En su mayor parte, los aspectos de esta recomendación solo podrán evaluarse una vez que OVE haya examinado las prácticas de BID Lab a nivel de proyectos individuales en la segunda fase de su evaluación. En cuanto a la

presentación de resultados a nivel agregado de cartera, BID Lab carece al presente de procesos, instrumentos y sistemas que le permitan hacerlo de manera adecuada.

- (v) Definir mejor y reforzar la función del FOMIN como agente de conocimiento: Durante la mayor parte del período de evaluación, BID Lab careció de una estrategia en la que se definieran sus prioridades de conocimiento, se derivaron ciertas funciones de conocimiento a otras dependencias del Grupo BID y se redujeron considerablemente los recursos dedicados a actividades de conocimiento. Tanto el personal como la Gerencia admiten carencias en la capacidad de BID Lab para aprender de sus operaciones y recientemente (marzo de 2021) se presentó a los Donantes un nuevo marco de conocimiento en el que se hace hincapié en el aprendizaje obtenido de las operaciones. Sin embargo, el nuevo marco tampoco aporta suficiente definición y orientación sobre cómo BID Lab habrá de establecer prioridades para lograr el uso más eficaz de sus limitados recursos en este ámbito. Dado que los productos de conocimiento y el conocimiento a nivel de operaciones son parte del alcance de la segunda fase de la evaluación, OVE no está en capacidad de evaluar todos los aspectos de esta recomendación en esta primera etapa.

4.8 OVE combinará los hallazgos de ambas fases de evaluación para ofrecer conclusiones y recomendaciones generales. La segunda fase de evaluación, actualmente en curso, contribuirá a esclarecer en qué grado las operaciones de BID Lab reflejan sus mandatos y prioridades estratégicas y ofrecerá perspectivas sobre su eficacia, eficiencia, adicionalidad, sostenibilidad y grado de innovación. Valiéndose de los hallazgos combinados de ambas fases, OVE formulará conclusiones y recomendaciones generales en su informe final, que se prevé presentar a los Donantes en el cuarto trimestre de 2021.

Referencias

- Acs, Z. y Audretsch, D. (1988). *Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis*. American Economic Review [en línea] 78(4): 678-90. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/1811167?seq=1>.
- Ahuja, S. B. (2019). *Why Innovation Labs Fail, and How to Ensure Yours Doesn't*. Harvard Business Review. Disponible en: <https://hbr.org/2019/07/why-innovation-labs-fail-and-how-to-ensure-yours-doesnt>.
- Akcigit, U., Dinlersoz, E., Greenwood, J. y Penciakova V. (2019). *Synergising ventures: The impact of venture capital-backed firms on the aggregate economy*. Vox EU, [en línea]. Disponible en: <https://voxeu.org/article/impact-venture-capital-backed-firms-aggregate-economy>.
- Asociación de Capital de Riesgo de América Latina (LAVCA) (2020). Industry Data. Disponible en: <https://lavca.org/industry-data/>.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2004). Evaluación Independiente del FOMIN (2002 2003): Informe Final. Documento [MIF/GN-78-18](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2013a). Segunda Evaluación Independiente sobre el Fondo Multilateral de Inversiones — Informe Final a los Donantes. Documento [MIF/RE-2-4](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2013b). Plan de Acción del FOMIN: Implementación de las Recomendaciones de OVE. Versión revisada. Documento [MIF/GN-166-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2014a). ¿Cómo repensar el desarrollo productivo: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica. Editado por Gustavo Crespi y Ernesto Stein. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-repensar-el-desarrollo-productivo-Pol%C3%ADticas-e-instituciones-s%C3%B3lidas-para-la-transformaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-\(Sinopsis\).pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/%C2%BFC%C3%B3mo-repensar-el-desarrollo-productivo-Pol%C3%ADticas-e-instituciones-s%C3%B3lidas-para-la-transformaci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-(Sinopsis).pdf).
- _____. (2014b). Plan de Acción del FOMIN: Informe sobre la Implementación de las Recomendaciones de OVE. Documento [MIF/GN-166-2](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2014c). Plan de Acción del FOMIN: Segundo Informe

sobre la Implementación de las Recomendaciones de OVE. Documento [MIF/GN-166-3](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2015). Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020: Una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas. Documento [AB-3008](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2016a). *The New Imperative of Innovation: Policy Perspectives for Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/new-imperative-innovation-policy-perspectives-latin-america-and-caribbean>.

_____. (2016b). Informe y Hoja de Ruta sobre Opciones para el Futuro del FOMIN en el Contexto de la Reorganización de las Actividades del Sector Privado del Grupo del BID. Resolución [AG-7/16](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2016c). Plan de Negocios del FOMIN para el Período 2016-2018: Aumentar el Impacto por Medio de la Eficacia y la Eficiencia. Versión revisada del Grupo de Trabajo del FOMIN. Documento [MIF/GN-208-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2017a). Proyecto de Resolución. Fondo Multilateral de Inversiones III. Documento [AB-3127](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2017b). Informe Final sobre el Futuro y el Financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones. Documento [CA-581](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2017c). Fondo Multilateral de Inversiones. Marco de Resultados y Enfoque de Efectividad en el Desarrollo 2017-2023. Versión revisada. Documento [MIF/GN 217-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2017d). Plan de Acción del FOMIN. Versión revisada. Documento [MIF/GN 222-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2018a). Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023. Soluciones de Desarrollo que Aceleran el Crecimiento y Mejoran Vidas. Nueva versión. Documento [GN-2933-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2018b). Plan de Negocios de BID Lab 2019-2021. Versión aprobada. Documento [MIF/GN-235-3](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2018c). Programa de Trabajo y Presupuesto para 2019. Documento [MIF/GA-30](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2019a). Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones III. Documento [AB-3132-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

- _____. (2019b). Propuesta de Programa de Trabajo y Presupuesto de OVE para 2020-2021. Segunda versión revisada. Documento [RE-543-2](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2019c). Plan de Acción para el Enfoque de Actividades en Países C y D y Países Pequeños e Insulares. Documento [MIF/GN-236-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2019d). Regional. Propuesta para la Creación de la Línea de Actividad de Cooperaciones Técnicas para la Experimentación “CT Prototipo”. Documento [MIF/AT-1565](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2019e). BID Lab. Programa de Trabajo y Presupuesto para 2020. Documento [MIF/GA-31](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2019f). Documento Temático: Economía del Conocimiento. Versión revisada. Documento [MIF/GN-241-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2019g). Documento Temático: Agricultura Climáticamente Inteligente. Versión revisada. Documento [MIF/GN-237-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2019h). Documento Temático: Ciudades Inclusivas. Versión revisada. Documento [MIF/GN-238-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2020a). Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 del Grupo BID. Versión aprobada. Documento [GN-2727-12](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2020b). Enfoque Estratégico de BID Lab para las Inversiones de Capital. Documento [MIF/GN-255](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2020c). Regional. Propuesta para la Creación de la Línea de Actividad de Cooperaciones Técnicas para la Experimentación “CT Prototipo”, aprobado mediante Resolución [MIF/DE-8/19](#). Modificación. Documento [MIF/AT-1565-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2020d). Enfoque Estratégico de BID Lab para las Inversiones de Capital. Presentación audiovisual. Documento [MIF/PP-141](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2020e). BID Lab. Programa de Trabajo y Presupuesto para 2021. Versión aprobada. Documento [MIF/GA-32-2](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2020f). Indicadores Clave de Desempeño Revisados. Versión revisada. Documento [MIF/GN-217-3](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2020g). BID Lab. Informe Trimestral – Primer trimestre

2020. Documento MIF/GN-249. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2020h). Regional. Inversión de capital EQU/MS-18045-RG, préstamo 5047/MS RG y cooperación técnica no reembolsable ATN/ME-18044-RG para el proyecto Locfund Next: Inclusión Financiera y Transformación Digital en Instituciones Microfinancieras de América Latina y el Caribe, aprobado mediante Resolución MIF/DE-19/20. Modificación. Documento [PR-4846](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2020i). Proyecto de Resolución. Fondo Multilateral de Inversiones. Respuesta de Gobernanza frente al Brote Pandémico de la COVID-19. Modificaciones al Reglamento del Comité de Donantes. Documento [MIF/GN-123-6](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2020j). Hacia un Plan de Crecimiento Digital. Nueva versión. Documento [MIF/GN-253-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2020k). Marco Integrado de Gestión de Riesgos de BID Lab. Documento [MIF/GN-245-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2021a). Opciones para Asegurar la Sostenibilidad Futura. Hipótesis de Captación de Fondos y Gobernanza. Análisis Preliminar. Documento [MIF/GN-252-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

_____. (2021b). BID Lab. Informe Trimestral – Cuarto trimestre 2020. Documento [MIF/GN-249-3](#).

_____. (n.d.). Laboratorio de Innovación. Página virtual. Disponible en: <https://www.bidinnovacion.org/es/>.

_____. (n.d.). BID Lab. Página virtual. Disponible en: <https://bidlab.org/es>.

_____. (n.d.). LACChain. Página virtual. Disponible en: <https://www.lacchain.net/home>.

_____. (n.d.). fAlr LAC. Página virtual. Disponible en: <https://fairlac.iadb.org>.

_____. (n.d.). WeXchange. Página virtual. Disponible en: <https://wexchange.co>.

_____. (n.d.). Conector Digital COVID-19. Página virtual. Disponible en: <https://bidlab.org/es/conector-digital/inicio>.

Banco Mundial (2018). Estadísticas de educación - Todos los indicadores. Banco Mundial - Datos. Disponible en: <https://databank.worldbank.org/source/education-statistics-%5e-all-indicators>.

Bannick, M., Goldman, P. y Kubzansky M. (2015). *Frontier Capital: Early Stage Investing for Financial Returns and Social Impact in Emerging Markets*. Omidyar Network.

- Cirera, X. y Maloney, W.F. (2017). *The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28341>.
- De Vries, D. (2019). *Successful Innovation Labs Have These Four Things in Common*. IDEO. Disponible en: <https://www.ideo.com/journal/successful-innovation-labs-have-these-four-things-in-common>.
- Deloitte y THINK. (2015). *Scale Up: The Experience Game*. [en línea] Deloitte. Disponible en: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/nl/Documents/deloitte-analytics/deloitte-nl-data-analytics-onderzoeksrapport-scale-up-the-experience-game.pdf>.
- Gage, D. (2012). *The Venture Capital Secret: 3 out of 4 Start-Ups Fail*. The Wall Street Journal. Disponible en: <https://www.wsj.com/articles/SB10000872396390443720204578004980476429190>.
- Gilbert, M. R., Masucci, M., Homko, C. y Bove, A. A. (2008). *Theorizing the digital divide: Information and communication technology use frameworks among poor women using a telemedicine system*. Geoforum, [en línea] 39(2): 912-925. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0016718507001261>.
- Guay, J. (2019). *Public Innovation Labs around the World are Closing – Here’s Why* [en línea]. Apolitical. Disponible en: https://apolitical.co/en/solution_article/public-innovation-labs-around-the-world-are-closing-heres-why.
- Hartmann, A. y Linn, J. F. (2007). *Scaling Up: A Path to Effective Development. 2020 Focus Brief on the World’s Poor and Hungry People*. Washington, D.C.: IFPRI.
- Ideanote. (2018). *Innovation Lab: Everything You Need To Know And More*. Ideanote. Disponible en: <https://blog.ideanote.io/innovation-lab-know-everything/>.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, BID y Microsoft. (2020). *Conectividad rural en América Latina y el Caribe: un puente al desarrollo sostenible en tiempos de pandemia*. IICA. Disponible en: <https://repositorio.iica.int/handle/11324/12896>.
- International Development Innovation Alliance. (2017a). *Insights on Scaling Innovation*. [en línea] IDIA Insights. Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5b156e3bf2e6b10bb0788609/t/5b1717eb8a922da5042cd0bc/1528240110897/Insights+on+Scaling+Innovation.pdf>.
- _____. (2017b). *Insights on Measuring the Impact of Innovation* [en línea] IDIA Insights. Disponible en: <https://www.unhcr.org/innovation/wp-content/uploads/2018/06/Measuring20Impact.pdf>

- Kohler, T. (2016). *Corporate accelerators: Building bridges between corporations and startups*. *Business Horizons* [en línea], 59(3): 347-357. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0007681316000094>.
- Kohlgrüber M., Schröder, A., Bayón, F. y Arteaga, A. (2019). *A new innovation paradigm: combining technological and social innovation*. *Matériaux & Techniques* [en línea], volumen 107(1):107. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/331930598_A_new_innovation_paradigm_combining_technological_and_social_innovation#pf1.
- Kotashev, K. (2021). *Startup Failure Rate: Ultimate Report + Infographic 2021*. [en línea] Failory. Disponible en: <https://www.failory.com/blog/startup-failure-rate>.
- KPMG (2015). *Why are big businesses looking to startups for innovation?* KPMG Australia. Disponible en: <https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2015/02/big-business-start-ups-innovation.pdf>.
- Latitud R. (n.d.). Página virtual. Disponible en: <https://latitudr.org/>.
- Lederman, D., Messina J., Pienknagura, S. y Rigolini, J. (2014). *Latin American Entrepreneurs: Many Firms but Little Innovation*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Lee, L. (2018). *Reshaping Markets to Solve Poverty and Inequality*. *Economics Insights by Stanford Business*. Disponible en: <https://www.gsb.stanford.edu/insights/reshaping-markets-solve-poverty-inequality>.
- Mendoza Ventures (2018). *The State of Innovation Labs: Part 1 — Why innovation labs fail*. [en línea] Medium. Disponible en: <https://medium.com/mendozaventures/the-state-of-innovation-labs-part-1-why-innovation-labs-fail-31593ebab3f4>.
- Nieminen, J. (2018). *Innovation Management - The Complete Guide*. Viima. Disponible en: <https://www.viima.com/blog/innovation-management>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2019). *Concepts for measuring innovation*, en *Oslo Manual 2018: Guidelines for Collecting, Reporting and Using Data on Innovation*, 4.ª ed. París: OECD Publishing. Disponible en: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/oslo-manual-2018/concepts-for-measuring-innovation_9789264304604-5-en;jsessionid=Qc7mo-1aAjEePDjkSOgbxVL.ip-10-240-5-88.
- Puttick, R. (2014). *Innovation Teams and Labs: A Practice Guide*. Nesta. Disponible en: https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_teams_and_labs_a_practice_guide.pdf.
- Responsible Data. (n.d.) Página virtual. Disponible en: <https://responsibledata.io/about/>.
- Sainsbury, D. (2019). *Windows of Opportunity: How Nations Create Wealth*. Disponible en: <https://www.york.ac.uk/ppe/news-and->

[events/events/2019/windows-of-opportunity/](#).

- Tawfik, A. A., Reeves, T. D. y Stich, A. (2016). *Intended and Unintended Consequences of Educational Technology on Social Inequality*. TechTrends, [en línea] 60: 598–605. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11528-016-0109-5>.
- Van der Meer, R. y Nijhuis, J. (2020). *How to get the most out of your innovation lab*. Accenture. Disponible en: <https://www.accenture.com/nl-en/blogs/insights/the-most-out-of-your-innovation-lab>.
- Veinot, T. C., Mitchell, H. y Ancker, J. S. (2018). *Good intentions are not enough: how informatics interventions can worsen inequality*. Journal of the American Medical Informatics Association, [en línea] 25(8): 1080–1088. Disponible en: <https://academic.oup.com/jamia/article/25/8/1080/4996916?login=true>.
- Viki, T. (2018a). *The Myth of The Innovation Lab*. Forbes. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/tendayiviki/2018/04/15/the-myth-of-the-innovation-lab/>.
- _____. (2018b). *Why Does Your Innovation Lab Exist?* Forbes. Disponible en: <https://www.forbes.com/sites/tendayiviki/2018/08/12/why-does-your-innovation-lab-exist/?sh=24c290ba1e45>.
- Weiblen, T. y Chesbrough, H. W. (2015). *Engaging with Startups to Enhance Corporate Innovation*. California Management Review [en línea], 57(2): 66–90. Disponible en: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1525/cmr.2015.57.2.66#articleCitationDownloadContainer>.

Oficina de Evaluación y Supervisión – OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.



iadb.org/evaluacion



[linkedin.com/showcase/idb-ove](https://www.linkedin.com/showcase/idb-ove)



[@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)