



Evaluación Corporativa

Segunda Evaluación Independiente Fondo Multilateral de Inversiones



En los últimos 20 años, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) se ha transformado, en respuesta a los cambios operados en la región y en el Banco Interamericano de Desarrollo, y a su propia visión sobre su ventaja comparativa. La focalización anterior del FOMIN estaba dirigida a abordar las necesidades de agentes privados y públicos en el contexto del programa de liberalización económica y reforma de políticas de privatización de los años noventa. No obstante, el mandato aprobado por los Gobernadores en la reposición del FOMIN en 2007 reflejaba una menor preocupación con las reformas, centrándose en cambio en el suministro de apoyo directo a la micro y pequeña empresa y en la pobreza. La adopción de un nuevo marco operativo y organizacional en 2010 ayudó a aproximar al FOMIN a las poblaciones de menor ingreso y a la micro y pequeña empresa.

En tanto organización relativamente pequeña con metas ambiciosas, el FOMIN tiene una estrategia de logro de impacto basada en el apalancamiento de recursos de los socios y en la utilización de los proyectos como instrumentos para la experimentación y demostración, con vistas a la ampliación de escala de las experiencias exitosas. Con el transcurso de los años, y durante el período cubierto por esta evaluación, el FOMIN logró fortalecer alianzas, apalancar recursos y generar impactos más amplios mediante efectos de demostración.

De cara al futuro, el FOMIN enfrenta desafíos en cuanto a consolidar su estrategia de innovación y ampliación de escala y a determinar un nivel de fracaso aceptable. Con frecuencia, sus proyectos no alcanzan los resultados previstos, y sus intervenciones no son sostenidas en el tiempo. Si bien en las instituciones comprometidas con la innovación son de prever tasas de fracaso más elevadas, el FOMIN ha de ser más estratégico a la hora de establecer un equilibrio entre experimentación y fracaso aceptable. Los proyectos del FOMIN no se estructuran de manera sistemática para generar el conocimiento que resulta necesario para promover la ampliación de escala, y el Fondo carece de una visión clara de la función del conocimiento en su modelo de negocios. Además, carece de metas institucionales claras en función de las que medir el éxito y el fracaso.

El FOMIN tiene el mandato de promover el crecimiento abordando las restricciones del sector privado, y en términos amplios ha cumplido su mandato de crecimiento. La mayoría de sus actividades se han enfocado en generar mejoras en la productividad y la competitividad en las empresas, especialmente en micro y pequeñas empresas. Los resultados de esa labor han sido mixtos. El FOMIN ha tenido un cierto éxito en cuanto a incidir en los mercados y entornos de políticas locales —por ejemplo, a través de su trabajo en los ámbitos de la juventud y el desarrollo económico local. Sin embargo, el logro de cambios de mercado más importantes ha resultado ser una meta más esquivada. Si bien el FOMIN tuvo un enorme éxito inicial ayudando a generar un sector de microfinanzas, no ha reproducido logros de la misma escala en otros ámbitos. En este análisis, el ámbito de trabajo que ha tenido el impacto sistémico de mayor envergadura ha sido el del capital emprendedor.

El FOMIN también tiene como objetivo la reducción de la pobreza, pero su mandato no contiene ninguna orientación acerca de cómo alcanzar esa meta, y a la institución le ha resultado difícil encontrar un modelo que le permita abordar la pobreza. Dentro de sus proyectos, la proporción que alcanza directamente a los pobres es pequeña, por lo cual, a lo largo de los años, el FOMIN ha buscado maneras indirectas de cumplir su mandato. Pero el mismo tiene una ventaja comparativa en cuanto a incidir en las poblaciones de ingreso bajo (si bien no necesariamente pobres), a saber, una red bien afianzada de socios que comparten un interés común en la promoción de la micro y pequeña empresa, y un enfoque en los mercados marginales y poco desarrollados, segmentos económicos estos que atienden las necesidades de las poblaciones de ingreso bajo y pobres.

Segunda Evaluación Independiente

Fondo Multilateral de Inversiones

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo

Marzo de 2013



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



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



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2013**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. INTRODUCCIÓN.....	1
A. Breve historia del FOMIN (1993-2007).....	2
B. El FOMIN II y el Marco de Acceso	5
2. OBJETIVOS, PREGUNTAS DE EVALUACIÓN Y METODOLOGÍA	9
A. Objetivos	9
B. Preguntas de evaluación	9
C. Metodología de evaluación.....	10
D. Cartera del FOMIN (2005-2011).....	11
3. HALLAZGOS TRANSVERSALES	15
A. Cambios institucionales: El Marco de Acceso y su agenda de conocimiento	15
1. Cambios anteriores a 2010.....	15
2. El Marco de Acceso.....	17
B. Mandato sobre crecimiento y promoción del sector privado	24
C. Mandato de reducción de la pobreza.....	28
4. HALLAZGOS TEMÁTICOS	37
A. Resumen de resultados a nivel de proyectos	37
B. Acceso a financiamiento.....	40
1. Servicios financieros para poblaciones de ingreso bajo.....	40
2. Desarrollo de mercados de capital, y capital emprendedor.....	44
C. Acceso a Mercados y Capacidades.....	49
1. Desarrollo económico local	50
2. Cadenas de valor incluyentes.....	51
3. Capacitación laboral.....	53
4. Otras iniciativas de desarrollo de las MIPYME.....	56
D. Acceso a Servicios Básicos	58
1. Modelos para asociaciones público-privadas.....	58
2. Servicios básicos para los pobres.....	60
3. Medio ambiente y energía limpia.....	62
E. Haití.....	64
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	67

NOTAS

REFERENCIAS

ACRÓNIMOS

ACC	[Estrategia de] Aprendizaje, comunicación y catalización
DEU	Unidad de Efectividad en el Desarrollo
IFC	Corporación Financiera Internacional
KSC	Unidad de Conocimiento y Comunicaciones Estratégicas
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
MIPYME	Micro, pequeñas y medianas empresas
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OCDE-CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo, de la OCDE
OMJ	Oportunidades para la Mayoría
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PYME	Pequeñas y medianas empresas
QED	Calidad para la efectividad en el desarrollo
TI	Tecnología de información
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones

La presente evaluación fue realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE), bajo la dirección de Cheryl Gray. Yuri Soares y Verónica González Díez fueron los coautores del informe y coordinaron la evaluación. Alejandro Pardo también desempeñó un papel fundamental en el diseño del enfoque de evaluación. El equipo de evaluación estuvo conformado por Lourdes Álvarez-Prado, Carla Calero, Mónica Almonacid, Alejandra Palma, Claudia Alcaraz-Irizarry, Alayna Tetreault-Rooney, Carlos Morales-Torrado, Martín Litwar y Nelson Ruiz. Asimismo, El informe también fue enriquecido con el aporte sustancial de consultores e investigadores internacionales, a saber: Prof. Jochen Kluge- Universidad de Berlín y Prof. Jacqueline Cavalcante Chaves - Universidad de Rio de Janeiro (Capacitación de Jóvenes), Prof. Josh Lerner - Harvard Business School (Capital Emprendedor), Wendy Abramson (Servicios Básicos), Sara Cabrera (Acceso a Mercados), María Elena Corrales (Asociaciones Público-Privadas y Haití), y Beatriz Marulanda (Microfinanzas). Entre los académicos y especialistas en evaluación de impacto que colaboraron cabe mencionar a los siguientes: Prof. Martín Cicowiez - Universidad de La Plata (modelos de simulación de desarrollo económico local), Sandra Roza - Universidad de California (Cadena de Valor) y Dr. Carlos Corseuil-IPEA (Capacitación de Jóvenes). El apoyo administrativo corrió por cuenta de Angélica McNerney, Alicia Eckenrode y Mayra Ruiz. Funcionarios de OVE ofrecieron comentarios útiles sobre la evaluación y sus insumos. Asimismo, la labor de corrección de texto por Pat Rogers también fue muy útil.

En el transcurso de la evaluación, OVE visitó más de una docena de países de América Latina y el Caribe y desea agradecer a los funcionarios del FOMIN destacados en las Representaciones que organizaron las misiones de OVE y facilitaron la realización de entrevistas a organismos ejecutores, beneficiarios y funcionarios gubernamentales y sectoriales, a saber: Héctor Castello y Mariel Sabra (AR); Fernando Catalano y Camille Ponce (BO); Luciano Schweizer, Ismael Gilio y Luciana Botafogo (BR); Patricio Díaz Lucarelli y Carolina Carrasco (CH); Carlos Novoa-Molina, Christine Ternent y Lucía Muñoz-Ramírez (CO); Paula Auerbach (EC); Betsy Murray (CR); Floridalma Siguenza (GU); Ralph Denis y Jempsy Fils-Aimé (HA); Gladys Morena Gómez-Navarrete y Fausto Castillo (HO); Alberto Bucardo y Miguel Ángel Almeida (ME); Ana Cecilia Sánchez y Griselda Soto-Bravo (NI); Mariana Wettstein (PR); Carmen Mosquera, y Elizabeth Minaya y Jaime Giesecke (PE). OVE también desea agradecer a los numerosos funcionarios del FOMIN a quienes se entrevistó para esta evaluación y que proporcionaron insumos y comentarios útiles durante el proceso de evaluación. Las interacciones con la Gerencia y el personal del FOMIN fueron profesionales y constructivas. Deseamos manifestar un agradecimiento especial a Sandy Darville y Rubén Doboin de la Unidad de Efectividad en el Desarrollo, por haber sido contrapartes especialmente importantes y eficaces. La Gerencia del FOMIN también fue esencial para poder comprender a la institución y sus desafíos: se trata de los Subgerentes Fernando Jiménez-Ontiveros y Keisuke Nakamura; así como Alfredo Giro-Quinche, Tomás Miller y Claudio Cortellese.

Por último, deseamos agradecer a los 300 organismos ejecutores del FOMIN que respondieron a la encuesta realizada como parte de la evaluación. Los que convinieron en realizar evaluaciones de impacto fueron especialmente importantes: Ivonette Albuquerque y el equipo de Galpão Aplauso-BR; Guillermo García y el equipo de la unidad de seguimiento de UNODC-CO; María Elena Querejazu de Sembrar Sartawi-BO; Amparo Zapata y el equipo de Interactuar-CO; y todos los organismos ejecutores que acordaron participar en el estudio de focalización en la pobreza realizado en Argentina, Colombia y México. Por último, OVE también desea agradecer a Margarita Ocampo y Diana Cárdenas, de la Alcaldía de Medellín.



Proyecto para la integración industrial en la producción de partes para maquinaria en Santiago de los Caballeros en República Dominicana Las operaciones del FOMIN están bien alineadas con el objetivo que se le ha impuesto por mandato de promoción del crecimiento, y la institución ha cumplido su mandato de focalizarse en las pequeñas empresas.

© Federico Delgado, 2009

Resumen Ejecutivo

Este informe final a los donantes presenta los hallazgos de la segunda evaluación independiente sobre el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El Convenio Constitutivo del FOMIN II, que enmarcó la reposición de recursos del Fondo en 2007, dispuso que OVE efectuara la presente evaluación, que se completa precisamente en momentos en que el FOMIN ha sido autorizado a solicitar una nueva reposición de capital. Por ende, los hallazgos y las recomendaciones de la evaluación pueden informar a la Gerencia del FOMIN acerca de los desafíos actuales y ofrecer insumos para una deliberación de mayor amplitud acerca del tipo de institución que el FOMIN puede ser en el futuro y qué papel puede desempeñar para el desarrollo económico y social de la región de América Latina y el Caribe.

El FOMIN fue creado en 1993 como pequeño organismo de cooperación técnica para responder a las necesidades de agentes privados y públicos en el contexto del programa de liberalización económica y reforma de políticas de privatización de los años noventa. En los últimos 20 años, el FOMIN ha cambiado sustancialmente. El programa de reforma de políticas de los años noventa tuvo su día de auge y ya pasó, y el FOMIN se ha adaptado a ese devenir abandonando sus anteriores líneas de trabajo para pasar a un enfoque más pragmático de trabajar con las necesidades de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPYME) en América Latina y el Caribe. Elaboró programas en apoyo de los ámbitos de microfinanzas, financiamiento de pequeñas y medianas empresas (PYME), cadenas de valor y capital emprendedor y, en fecha más reciente, programas de desarrollo de servicios básicos para los pobres y para los jóvenes desaventajados, así como programas que promueven el desarrollo económico regional.

OVE evaluó el desempeño del FOMIN durante el FOMIN I e informó al respecto a los donantes en 2004. Entre los hallazgos principales de dicha evaluación cabe mencionar el de que el FOMIN había seguido innovando en toda su cartera. El sector que sobresalía en el informe era el de las microfinanzas: el FOMIN había sido particularmente pertinente en el desarrollo de un nuevo sector América Latina y el Caribe, alcanzando con ello un claro “impacto sistémico”. La solución alternativa de controversias y el desarrollo de competencias del mercado laboral también fueron dos ámbitos de buen desempeño. En cambio, entre los ámbitos en los cuales el Fondo había tenido un desempeño deficiente cabe mencionar la mayoría de sus actividades tendientes al desarrollo de mercados de capital, los servicios de desarrollo empresarial y los proyectos ambientales. Según el informe, los trabajos del FOMIN dirigidos al desarrollo de un mercado de capital emprendedor en América Latina y el Caribe fueron innovadores en la región, pero al mismo tiempo deficientes en materia tanto de resultados como de sostenibilidad. De igual manera, el trabajo inicial del FOMIN en servicios de desarrollo empresarial fue limitado ante la falta de intervenciones complementarias de desarrollo de mercados.

La primera evaluación formuló una serie de recomendaciones estratégicas y operacionales al FOMIN. Entre las recomendaciones estratégicas cabe mencionar la de que el FOMIN profundizara el desarrollo de su función como laboratorio de ideas, fuera más selectivo en sus ámbitos de trabajo y apalancara su impacto basándose en redes de socios. Las recomendaciones operativas abordaban fallas en la eficiencia con la cual la institución preparaba y ejecutaba proyectos: al respecto, se le recomendó mejorar su identificación de riesgos y su preparación e implementación de proyectos, y armonizar mejor los incentivos para la preparación y ejecución de proyectos. En gran medida, el FOMIN puso en práctica dichas recomendaciones, si bien, en algunos casos, tardó varios años en hacerlo. Tomó recaudos para fortalecer su preparación, seguimiento y evaluación de proyectos; desarrolló su propia capacidad interna para preparar y ejecutar proyectos; pasó a un sistema de desembolsos basado en resultados; e invirtió en un programa de evaluación de impacto.

Lentamente, esos cambios fueron mejorando la eficiencia de la cartera del FOMIN. En general, la calidad de la implementación mejoró en comparación con la evaluación anterior. La mayoría de los proyectos del FOMIN analizados generaron productos según lo planeado y pudieron abordar de manera adecuada los riesgos conforme estos se fueron materializando. Además, la evaluación efectuada por OVE a nivel de proyectos muestra que los tiempos de preparación han disminuido y la cartera tiene una incidencia de cancelaciones muy baja. Se han registrado menos demoras en los proyectos, pero ello obedece a una mejor concordancia entre tiempos planificados y tiempos de ejecución, antes que a una gradual aceleración del ritmo de ejecución.

Tal como los programas y prioridades de la organización fueron cambiando en el transcurso del tiempo, también lo hizo su mandato. El mandato original del FOMIN disponía que este trabajara en estrecha colaboración con el Grupo del BID para ayudar

a las autoridades normativas sectoriales y las PYME de la región a adaptarse a las reformas que se estaban introduciendo. El mandato aprobado por los Gobernadores en la reposición de recursos del FOMIN efectuada en 2007 reflejaba un enfoque más reducido en las reformas y un nuevo enfoque en el apoyo directo a la micro y pequeña empresa. El nuevo mandato especificó dos finalidades subyacentes para el Fondo: promover el crecimiento y reducir la pobreza. Asimismo, incluyó una lista de 10 funciones para el FOMIN, relacionadas en su mayoría con el mandato de promover el crecimiento. El propio mandato no brindaba ninguna orientación específica acerca de la manera en que el Fondo había de procurar reducir la pobreza.

El FOMIN ha adoptado un nuevo marco para poder establecer una clasificación y priorización entre distintos proyectos. El Marco de Acceso, adoptado en 2010, promovió tres grandes cambios: (i) clasificó los proyectos según tres “áreas de acceso”: financiamiento, mercados y servicios básicos; (ii) organizó las unidades operativas en torno a las tres áreas de acceso, tal que cada funcionario del FOMIN fue asignado a una de esas áreas; y (iii) formalizó la intención del Fondo de lograr impactos que fueran más allá de sus beneficiarios directos, colocando el conocimiento y el aprendizaje en el punto medular de la institución y vinculando la función de conocimiento del FOMIN con sus operaciones. Bajo ese marco, los proyectos del Fondo procurarían abordar la falta de acceso de las MIPYME y los hogares pobres al financiamiento, los mercados y los servicios básicos.

El Marco de Acceso ayudó al FOMIN a alinear mejor su cartera con los objetivos y finalidades que se le impartieron por mandato. Aun cuando el marco reflejó cambios que ya se estaban operando en la selección de proyectos y las prioridades del FOMIN, ayudó a formalizar y alinear mejor el trabajo del Fondo, por un lado, con el objetivo que se le impartió por mandato de reducir la pobreza y abordar las necesidades de la micro y pequeña empresa, por el otro. Asimismo, en relación con el trabajo del FOMIN en materia de inclusión financiera, el marco ayudó a aquel a reenfocarlo en los mercados faltantes e incompletos, como los mercados rurales, y en nuevos servicios financieros como los de ahorro y seguros. También tuvo un impacto importante en la cartera del FOMIN de acceso a los mercados, al introducir claramente la intención de trabajar con micro y pequeños productores, vinculándolos con mercados más amplios a través de “empresas líderes” y un criterio de cadena de valor. Ese nuevo enfoque en cuanto a los mercados también reflejó el reconocimiento de las limitaciones que afrontaba el FOMIN al procurar responder a las necesidades de las pequeñas empresas centrándose únicamente en sus limitaciones técnicas. Por último, el Marco de Acceso introdujo el objetivo explícito de abordar los “servicios básicos” para los pobres, que también está en plena consonancia con sus objetivos y funciones.

El Marco de Acceso fortaleció la experimentación y los conocimientos en el FOMIN, pero la institución todavía no ha integrado esas funciones con sus objetivos declarados de ampliación de escala y de logro de un “impacto sistémico”. El marco reconoció la ventaja comparativa del FOMIN en tanto institución innovadora, y procuró sustentarse

en ese papel fortaleciendo las funciones de experimentación y conocimiento. Para ello, el marco propuso una serie de cambios, incluido un mayor enfoque en la evaluación de impacto y en un nuevo papel para el FOMIN en tanto agente de generación de conocimientos, pero no determinó de qué manera el conocimiento incrementaría la capacidad del FOMIN de producir “impactos sistémicos”. La institución ha avanzado en la adopción de mecanismos más rigurosos para probar la efectividad de los proyectos, pero la misma carece de claridad acerca del vínculo entre las actividades relacionadas con la generación de conocimientos, y su modelo de negocios basado en efectos de demostración y en el incremento de la innovación. Y si bien OVE constató que la principal fuente de innovación del FOMIN se encuentra a nivel de proyectos, y de hecho reside en la rica red de organismos ejecutores que este financia, es notable la poca atención que se presta a dichos agentes en las iniciativas en curso en la institución. De hecho, los productos analíticos alineados operativamente con los proyectos del FOMIN, tales como las evaluaciones finales, no se han abordado como fuente potencial de información o conocimiento.

Las operaciones del FOMIN están bien alineadas con el objetivo que se le ha impuesto por mandato de promoción del crecimiento, y la institución ha cumplido su mandato de focalizarse en las pequeñas empresas. Los modelos de intervención del FOMIN promueven la productividad a nivel de empresa, los ingresos o la competitividad de las empresas, y la institución trabaja en general en ámbitos que abordan las restricciones que se presentan para el crecimiento de las firmas. Ese enfoque también aumentó con el tiempo, y los nuevos ámbitos de trabajo están en mayor consonancia con los actuales criterios de desarrollo en cuanto al fomento del crecimiento en la micro y pequeña empresa. El FOMIN también ha tenido éxito en cuanto a su focalización en este tipo de empresas: trabaja predominantemente con firmas de ingresos de menos de US\$50.000, y esa focalización ha aumentado con el tiempo. Ello obedece en gran medida a la selección de los socios del FOMIN en el ámbito del desarrollo, que trabajan activamente en el desarrollo de mercados para la micro y pequeñas empresa.

El FOMIN también ha cumplido los mandatos relacionados con su capacidad para innovar, utilizar tecnología y compartir conocimientos. El FOMIN ha trabajado activamente para promover la utilización de tecnología en el acceso tanto al financiamiento como a los mercados, y en esas labores ha tenido más éxito en la generación de resultados tangibles al usar la tecnología como complemento de las medidas dirigidas a abordar otras restricciones que enfrentan las empresas. La utilización de tecnología en la profundización de la inclusión financiera resulta particularmente prometedora, si bien para ser eficaz requerirá de una labor complementaria (por el FOMIN o por otros) de involucrar a las autoridades de reglamentación bancaria. El Fondo también ha podido seguir innovando, alcanzando muy buenos puntajes al respecto, dado que con frecuencia sus proyectos introducen productos, servicios o procesos que son nuevos en los mercados locales. La innovación es una de las principales ventajas comparativas del FOMIN, que se destaca por poder utilizar de manera singular una combinación de instrumentos no reembolsables, de financiamiento y de capital

para cumplir esa función. El Fondo también ha logrado promover satisfactoriamente el intercambio de información y conocimientos por medio de sus actividades de difusión y su amplia red de socios en el ámbito del desarrollo. No obstante, es demasiado temprano para evaluar el éxito del FOMIN en su nuevo compromiso como agente de generación de conocimientos.

El FOMIN no ha tenido pertinencia en la promoción de marcos normativos y jurídicos y ha tenido poco éxito en sus esfuerzos por promover la integración regional. Conforme el FOMIN se fue alejando de una participación directa con agentes del sector público en un programa de reformas, también ha pasado a participar menos en actividades dirigidas a promover la reforma jurídica o normativa. Si bien se registraron algunos esfuerzos en el FOMIN II, como los relacionados con las asociaciones público-privadas, en general la institución no ha sido pertinente en ese ámbito. Además, procuró abordar las necesidades de las PYME en el contexto de acuerdos de comercio bilaterales y multilaterales, pero esas actividades se vieron mayormente perjudicadas por la lentitud de las legislaturas en ratificar dichos acuerdos. La institución ha tenido muy poca pertinencia en las iniciativas de integración regionales afuera de las del ámbito del comercio exterior.

El FOMIN experimentó con la elaboración de elementos de un “modelo relativo a la pobreza”, pero en el período bajo análisis no ha encontrado una manera clara de responder a su mandato de reducción de la pobreza. El nuevo mandato del FOMIN incluye la clara disposición de que promueva la reducción de la pobreza a través del desarrollo del sector privado. La institución ha dado pasos para mejorar la focalización de sus proyectos, pero los datos empíricos muestran que sus proyectos en ejecución no llegan directamente a una gran proporción de pobres, si bien más proyectos llegan a beneficiarios de ingreso bajo. El FOMIN ha experimentado en el transcurso de los años con “modelos relativos a la pobreza” alternativos o con métodos indirectos mediante los cuales pudiera cumplir mejor su objetivo de reducir la pobreza. Se trata de un tema de actualidad permanente en el FOMIN.

No obstante, independientemente de su capacidad para articular mejor vías por las cuales sus proyectos puedan reducir la pobreza de manera indirecta, el FOMIN tiene ventajas comparativas que puede utilizar para incrementar su enfoque en la reducción de la pobreza. Aun cuando el FOMIN no llega a una gran proporción de pobres, llega a poblaciones pobres en el marco de muchos proyectos, y a poblaciones de ingreso bajo en el marco de muchos más. En este sentido, el Fondo se destaca frente a la mayoría de las otras ventanillas del Grupo del BID dedicadas al sector privado. Además, ha desarrollado una red de organizaciones no gubernamentales, socios en el sector privado y contrapartes públicas que comparten su objetivo de desarrollar segmentos de mercado en los que el acceso a financiamiento, los activos productivos y los servicios básicos faltan o bien son precarios.



El FOMIN ha desarrollado una red de organizaciones no gubernamentales, socios en el sector privado y contrapartes públicas que comparten su objetivo de desarrollar segmentos de mercado en los que el acceso a financiamiento, los activos productivos y los servicios básicos faltan o bien son precarios.

© Federico Delgado, 2009

El criterio del FOMIN de focalizarse en los mercados rurales y los mercados frontera es relativamente nuevo y prometedor, y no cabe duda de que aborda las restricciones que enfrentan las empresas y los hogares, pero es demasiado temprano para poder evaluar su impacto en los mercados.

© Federico Delgado, 2009



Los proyectos del FOMIN se caracterizan por una gran experimentación, pero también por una alta incidencia de fracasos y, por ende, cuestiones de sostenibilidad. En general, los proyectos del FOMIN tienen una alta tasa de innovación y buena ejecución, pero también una tasa de fracasos relativamente alta, lo cual repercute en la sostenibilidad de los beneficios, pues, casi por definición, los proyectos fallidos son insostenibles en los mercados. Es de prever un cierto grado de fracasos en una institución que procura innovar; sin embargo, un riesgo elevado y una gran innovación se relacionan con una alta tasa de fracasos, y ese es el modelo del FOMIN. No obstante, de cara al futuro la institución deberá identificar claramente los retornos potenciales que espera cosechar de la experimentación y sopesar esos retornos en función de los riesgos que asume con sus carteras de inversión y de fondos no reembolsables. El enfoque actual del FOMIN en cuanto a los fracasos en la experimentación es muy ad hoc, pues no tiene en cuenta explícitamente tanto las recompensas como los riesgos de la experimentación y la innovación como parte de su modelo de desarrollo.

A nivel temático, los resultados del FOMIN han sido variados, pues algunos enfoques tuvieron más éxito que otros en la creación de “impactos sistémicos”. El FOMIN ha registrado un éxito temprano en la producción de “impactos sistémicos”, principalmente en su trabajo de desarrollo de un nuevo sector de microfinanzas en América Latina y el Caribe. Si bien hay ejemplos claros de los impactos de la institución en los mercados locales, la misma no ha repetido en otros sectores sus éxitos iniciales. Durante el período cubierto por la presente evaluación, el FOMIN registró su mayor éxito en la promoción de un sector de capital emprendedor y capital en etapas tempranas, particularmente en el marco de su exitosa alianza con FINEP en Brasil. El FOMIN se centró en soluciones de mercado y en evitar los defectos de su

anterior enfoque en cuanto al capital emprendedor, en el que la búsqueda de objetivos heterogéneos ponía en riesgo el rendimiento financiero de sus inversiones y llevaba a resultados insostenibles y de poco impacto en el mercado. El enfoque del FOMIN ha apalancado un creciente monto de recursos, y en general la institución ha podido generar impactos sostenidos en el ámbito del capital emprendedor.

El FOMIN también ha tenido resultados mixtos en el logro de impactos que trascienden a los beneficiarios inmediatos. En el ámbito del desarrollo económico local, las experiencias en Argentina y Perú han sido importantes en la elaboración de modelos de desarrollo económico locales en las provincias en las cuales se implementaron. El FOMIN también registró cierto éxito en la ampliación de escala de ciertas partes de sus proyectos de innovación con los jóvenes. En muchos casos, los agentes públicos han adoptado determinadas partes de los componentes del Entra21 en sus políticas públicas (si bien la ampliación de escala del propio modelo es una tarea todavía pendiente). Y en el ámbito de las microfinanzas, el FOMIN ha tenido pertinencia en el acontecer reciente en la región, incluso registrando ciertos avances en cuanto a la ayuda para desarrollar los mercados de microseguros. No obstante, en otros casos los proyectos no han arrojado resultados sistemáticos, como en el intento del FOMIN por desarrollar mercados de energía limpia para PYME, su experiencia con servicios de desarrollo empresarial y su intento por desarrollar mercados de capital para PYME.

En otros ámbitos, el FOMIN introdujo nuevos enfoques, pero es demasiado pronto para poder evaluar los resultados respectivos. El criterio del FOMIN de focalizarse en los mercados rurales y los mercados frontera es relativamente nuevo y prometedor, y no cabe duda de que aborda las restricciones que enfrentan las empresas y los hogares, pero es demasiado temprano para poder evaluar su impacto en los mercados. De igual manera, la adopción de un área de acceso de “servicios básicos” resulta innovadora y ambiciosa, pero nuevamente en este caso, el Fondo todavía se encuentra desarrollando su enfoque estratégico

Y en Haití, el FOMIN enfrenta un desafío en su elaboración de una estrategia para apalancar su impacto. Si bien el FOMIN respondió al terremoto de 2010, ha funcionado en Haití de la misma manera que en otros países sin internalizar los desafíos y oportunidades particulares que se plantean en el trabajo en Haití. Por ende, no ha podido apalancar el impacto de su cartera. El Fondo se encuentra en una posición privilegiada en Haití para ampliar su impacto forjando alianzas estratégicas. El FOMIN trabaja en estrecha colaboración con socios innovadores en el ámbito del desarrollo y también tiene acceso a la comunidad financiera internacional más amplia que está trabajando en Haití.

El FOMIN es una institución singular con ventajas comparativas que la colocan en condiciones de lograr un éxito constante en la promoción del desarrollo de micro y pequeñas empresas en América Latina y el Caribe. Por naturaleza, el FOMIN es

innovador y experimentador, y ha desarrollado una red de socios y entidades activas en el ámbito del desarrollo. La institución también ha alcanzado un alto grado de autonomía dentro del Grupo del BID, merced a lo cual ha podido experimentar con nuevos enfoques en cuanto al desarrollo del sector privado en América Latina y el Caribe. Ha forjado alianzas con organizaciones del sector privado y organismos de desarrollo, que le han permitido apalancar sus recursos financieros en manera creciente con el correr del tiempo. OVE tiene cinco recomendaciones que aprovechan las ventajas comparativas del FOMIN al tiempo de fortalecerlo:

- 1. Implementar un marco de resultados institucionales, velando por que preserve la flexibilidad del FOMIN para innovar.** El Marco de Acceso brinda orientación acerca de los ámbitos en los cuales el FOMIN trabajará y no trabajará. No obstante, el Fondo carece de objetivos y metas a nivel institucional, y la identificación de objetivos y metas es dispar a nivel de tema. El FOMIN ha de implementar un marco de resultados institucionales que aproveche la orientación estratégica proporcionada por el Marco de Acceso, adaptándola de modo de contar con un amplio margen de innovación y flexibilidad a nivel programático.
- 2. Definir mejor la estrategia del FOMIN para focalizarse en los beneficiarios de ingreso bajo y promover la reducción de la pobreza.** El FOMIN puede abordar mejor la pobreza por medio de estrategias flexibles que se focalizan en las MIPYME y el empleo y que están centradas en segmentos de mercado que alcanzan a beneficiarios de ingreso bajo.
- 3. Especificar y clarificar en mayor detalle la función del sector público en la ampliación de escala de la innovación.** Para lograr impacto sistémico, el FOMIN debe poder ampliar la escala de la innovación. En la mayoría de los casos, quienes incrementaron la escala han sido agentes provenientes del sector privado, atraídos por el éxito comercial de las intervenciones del Fondo y de otras entidades de desarrollo. El FOMIN también puede cumplir un papel destacado en cuanto a dar participación a organismos del sector público de dos maneras importantes. En primer lugar, los agentes de dicho sector pueden abordar las restricciones normativas y de coordinación que pueden estar limitando el éxito de los proyectos y sus posibilidades de ampliación de escala. En segundo lugar, el propio sector público puede servir como agente para determinar la escala de la innovación por medio de las políticas públicas. Eso puede revestir una pertinencia especial en la ampliación de escala de los proyectos del FOMIN relativos a servicios básicos y a capacitación de jóvenes. La participación y el financiamiento públicos también revisten una importancia especial en intervenciones que llegan a los pobres, lo cual puede no ser financieramente viable exclusivamente por conductos privados. El FOMIN ha de considerar también la función del Grupo del BID en términos más amplios en las labores de ampliación de escala.

4. Fortalecer el seguimiento de la implementación y los resultados. El seguimiento que el FOMIN lleva de la ejecución de los proyectos ha mejorado sustancialmente, pero hay ciertos ámbitos clave en los cuales se siguen necesitando mejoras. La institución carece de un instrumento que le permita dar seguimiento sistemático a la implementación de las operaciones de préstamo y de capital, si bien está trabajando para elaborar uno. Al FOMIN también le ha resultado difícil dar seguimiento sistemático a los resultados reales de los proyectos a nivel de efectos directos. Para mejorar el seguimiento de los resultados, el FOMIN ha de hacer lo siguiente:

- Definir efectos directos intermedios, o indicadores sustitutivos de los mismos, que se puedan medir durante la ejecución y sirvan como nexo entre la ejecución y los resultados finales;
- Rever los instrumentos disponibles para dar seguimiento a la ejecución y los resultados de las inversiones financieras; y
- Rediseñar el sistema de evaluación final como para que se lo pueda usar con el objeto de informar sistemáticamente sobre los resultados globales de la cartera, fortaleciendo para ello la recopilación de datos y aplicando metodologías preferidas.

5. Definir mejor y fortalecer la función del FOMIN como institución de conocimiento. Tanto el mandato del FOMIN como el Marco de Acceso ponen de relieve la función que le cabe al conocimiento en la ampliación de escala de la innovación. El FOMIN ha registrado avances en la elaboración de una agenda de aprendizaje, pero no tiene una estrategia que identifique claramente la función que deberían desempeñar en su modelo de negocios el conocimiento y el aprendizaje. Para abordar esos temas, el Fondo ha de elaborar y adoptar una estrategia de conocimiento institucional que vincule claramente con sus objetivos institucionales a sus distintas actividades en cuanto a promoción del conocimiento y el aprendizaje. Además, el FOMIN ha de hacer lo siguiente:

- Repasar lo adecuado de la agenda de conocimiento de la institución, con vistas a identificar las principales brechas de conocimiento y decidir la manera en que la estrategia de conocimiento promoverá las metas y objetivos de desarrollo del FOMIN a nivel de agenda;
- Fortalecer las oportunidades de experimentación a nivel de proyectos, y vincularlas con las metas de conocimiento del FOMIN, adaptando los experimentos para que prueben la validez de los modelos propuestos por los socios del Fondo; y
- Fortalecer la función de control de calidad del FOMIN estableciendo para ello un sistema de control de calidad basado en revisiones por homólogos.



1

El FOMIN II también reconoce el segmento especializado que el Fondo había abierto para sí como laboratorio de innovación, y fortalece dicho segmento disponiendo que el FOMIN siga promoviendo “iniciativas innovadoras”.
©Federico Delgado, 2009

1 Introducción

Este documento es el informe final a los donantes acerca de la segunda evaluación independiente sobre el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) realizada por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, o el Banco). La primera evaluación independiente, realizada por OVE en 2003 en momentos en que los donantes estaban considerando la solicitud del FOMIN en cuanto a una reposición, se preparó para informar a los donantes acerca del desempeño del Fondo durante su primer mandato (FOMIN I), y ofrecer lecciones aprendidas para el propio FOMIN. En 2007, los donantes aprobaron la reposición del Fondo (FOMIN II) y, como parte del acuerdo de reposición, exigieron que al final de dicha reposición se efectuara un trabajo de evaluación similar. El momento de aparición de la presente evaluación, que tiene los dos mismos objetivos que la primera, se ha determinado para poder tener los resultados finales que permitan informar tanto a los donantes como a la Gerencia del FOMIN acerca del desempeño de la institución durante el FOMIN II.

El informe está estructurado en cinco capítulos. Este primer capítulo describe al FOMIN y su evolución con el tiempo, el cambio en el mandato y el enfoque de la institución, y los cambios organizacionales que se han registrado, especialmente desde 2005. El Capítulo II describe la metodología general de la evaluación, las preguntas de evaluación y los trabajos correspondientes llevados a cabo por OVE en 2011-2012. El Capítulo III presenta los hallazgos generales sobre el desempeño del FOMIN con

respecto a sus dos objetivos fundamentales de reducción de la pobreza y de crecimiento, y evalúa los cambios registrados recientemente en el FOMIN. El Capítulo IV presenta los hallazgos a nivel de sector, y el Capítulo V, las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

A. BREVE HISTORIA DEL FOMIN (1993-2007)

El FOMIN es el mayor proveedor de asistencia técnica para el desarrollo del sector privado en América Latina y el Caribe. El FOMIN fue establecido en 1993 para definir nuevas maneras de aumentar las inversiones privadas, promover el desarrollo del sector privado y mejorar el entorno de negocios que sustentaba a la micro y pequeña empresa. Desde sus orígenes, el Fondo ha aprobado más de 1.700 proyectos, comprometido más de US\$1.900 millones y movilizado más de US\$2.700 millones en América Latina y el Caribe¹. Utiliza una combinación de herramientas para alcanzar sus objetivos. Su principal herramienta de desarrollo es la de pequeños proyectos no reembolsables, generalmente por entre US\$250.000 y US\$2 millones. Dicha herramienta se complementa con instrumentos de financiamiento reembolsables e inversiones de capital. La mayoría de las actividades del FOMIN está dirigida al sector privado.

El FOMIN fue creado para acompañar al sector privado en el proceso de liberalización económica y privatización por el que pasó la región durante los años noventa. La creciente globalización y liberalización de los mercados en América Latina y el Caribe (y en todo el mundo) provocaron en los países una preocupación creciente sobre lo adecuado de las políticas económicas (incluidos los marcos normativos) de la región, el efecto de una mayor apertura tanto sobre los trabajadores como sobre las pequeñas y medianas empresas (PYME), y lo adecuado de los mercados laborales, de capital y de otra índole para afrontar las nuevas realidades de una economía más integrada. Con ese enfoque, la misión original del FOMIN era la de promover el desarrollo del sector privado —particularmente para las PYME— y las reformas normativas y de políticas².

En consonancia con ese objetivo doble de desarrollo de la pequeña empresa y de reforma de políticas, las primeras operaciones del FOMIN se prepararon en el marco de tres ventanillas: reforma normativa y de políticas, capacitación y recursos humanos, y desarrollo de la pequeña empresa³. Esas tres líneas estaban complementadas por una rama de capital, el Fondo de Inversiones para la Pequeña Empresa. En tanto unidad pequeña, el FOMIN estaba administrado por el BID y se basaba en la estructura y los recursos humanos de este para la originación, el desarrollo y la ejecución de proyectos. Vista la amplitud del mandato original, los primeros proyectos del FOMIN estaban dispersos desde el punto de vista temático, y se dividían entre proyectos vinculados con objetivos del BID y proyectos e iniciativas propios del FOMIN.



La primera estructura del FOMIN resultó ser problemática y condujo a una serie de cambios organizacionales y de enfoque durante el FOMIN I. Los primeros análisis sobre el Fondo identificaron problemas claros con el mecanismo mediante el cual el mismo desarrollaba sus proyectos, con el enfoque de la primera cohorte de proyectos del Fondo⁴ y con su interacción con el BID. Los funcionarios del Banco que funcionaban como “agentes” para la preparación y ejecución de proyectos del FOMIN tendían a asignarles menos prioridad que a las operaciones preparadas por el propio BID, lo cual provocaba demoras en la preparación y ejecución correspondientes. Estudios realizados incluso tan temprano como en 2001 recomendaron que el FOMIN desarrollara sus propias capacidades internas y dejara de utilizar al BID como agente de ejecución. Además, los procesos del FOMIN, que estaban basados en los del BID, no estaban adaptados al tipo de unidades ejecutoras que solían estar involucradas en los proyectos del Fondo. Otras críticas tempranas al FOMIN eran las de una falta de priorización y de enfoque y una fragmentación de su cartera (el Recuadro 1.1 resume los hallazgos de la primera evaluación de OVE acerca del FOMIN.)

En sus primeros años, el FOMIN experimentó con lo que podía y no podía hacer, y desarrolló un segmento especializado más definido dentro de un mandato relativamente amplio. El mandato original del FOMIN era extremadamente ambicioso. Objetivos

La mayoría de las funciones identificadas en el mandato del FOMIN II se relacionan con el objetivo del Fondo en cuanto a crecimiento, sin embargo, las funciones no abordan de manera explícita la forma en que el FOMIN había de procurar alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza.

© Federico Delgado, 2009

como el de promover “políticas económicas sólidas” resultaron no guardar congruencia con los instrumentos de la institución, a la cual le resultó difícil ser pertinente en esa parte de su trabajo⁵. Su capacidad para implementar “reformas en las inversiones” estaba limitada a contribuciones técnicas específicas en ámbitos relativamente neutros desde el punto de vista político. Al mismo tiempo, durante sus primeros años el Fondo tuvo más éxito en la implementación de un programa con micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME), incluido el trabajo para el desarrollo del sector de microfinanzas en América Latina y el Caribe y la experimentación con distintas intervenciones para abordar las restricciones técnicas y organizacionales que afrontaban aquellas empresas. Esa labor temprana se traduciría más adelante en la ventaja comparativa básica de la institución.

RECUADRO 1.1. RESUMEN DE LOS HALLAZGOS DE LA PRIMERA EVALUACIÓN EFECTUADA POR OVE (1994-2004)

OEl informe de la evaluación efectuada por OVE se presentó a los Gobernadores en 2004. Entre los principales hallazgos de dicha evaluación cabe mencionar el de que el FOMIN había seguido innovando en toda su cartera. El sector que se destacaba en el informe era el de las microfinanzas: el FOMIN había sido especialmente pertinente en el desarrollo de un nuevo sector en América Latina y el Caribe, alcanzando un claro “impacto sistémico”. La solución alternativa de controversias y el desarrollo de competencias del mercado laboral también fueron otras dos líneas de trabajo de buen desempeño. En cambio, entre los ámbitos en los cuales el FOMIN tuvo un desempeño deficiente cabe mencionar la mayoría de sus actividades tendientes al desarrollo de mercados de capital, y los proyectos de servicios ambientales. Según el informe, los trabajos del FOMIN para el desarrollo de un mercado de capital emprendedor en América Latina y el Caribe fueron innovadores en la región, pero al mismo tiempo deficientes en cuanto a resultados y a sostenibilidad. De igual manera, el trabajo inicial del FOMIN en servicios de desarrollo empresarial fue limitado ante la falta de intervenciones complementarias de desarrollo de mercados.

La primera evaluación del FOMIN por OVE resaltó desafíos importantes para la institución. A nivel estratégico, los desafíos comprendían la necesidad de (i) fortalecer su función como “laboratorio”; (ii) priorizar en mayor medida en los “grupos de proyectos” de alto impacto; (iii) adaptar sus instrumentos a las necesidades del mercado, separando claramente los de “reformas de políticas/de mercados” (que eran de modalidad a más largo plazo) de los de “desarrollo de mercados” (de modalidad a más corto plazo); y (iv) apalancar su impacto mediante el desarrollo de “redes” de socios. Los desafíos operacionales comprendían la necesidad de (i) fortalecer la implementación de proyectos, incluso mediante el desarrollo de una gestión de proyectos basada en parámetros; (ii) mejorar la identificación de riesgos y la selección de proyectos sobre la base del riesgo y de las capacidades de la unidad ejecutora; (iii) fortalecer el seguimiento y la evaluación; y (iv) invertir en un flujo mejorado de operaciones de proyecto, incluidos mecanismos transparentes de selección de proyectos⁶.

Para abordar esos y otros temas, el FOMIN realizó una serie de cambios en el período que culminó en su reposición de capital en 2007: La introducción de “grupos de proyectos” como manera de organizar y priorizar las actividades del FOMIN; la simplificación de los procedimientos de aprobación y desembolso; y la descentralización de la preparación en el caso de proyectos de pequeña envergadura (minifomines), así como la descentralización de la ejecución de proyectos. El Fondo también introdujo cambios en su modus operandi, desarrollando paulatinamente su propia burocracia y sus propias competencias y dejando de hecho de depender del Grupo del BID para el apoyo operacional. Los tipos de grupos de proyectos que el FOMIN identificó también reflejaban una función más fuerte de suministro de apoyo directo a la MIPYME y un papel más limitado en la agenda de reforma de políticas.

El FOMIN puso en práctica la mayoría de las recomendaciones de OVE, con ciertas excepciones importantes. En cuanto a las recomendaciones estratégicas, el FOMIN tuvo un buen desempeño en el desarrollo de redes y el apalancamiento de su influencia por intermedio de ellas. En cuanto a financiamiento y operaciones, el Fondo ha logrado cada vez más involucrar a socios y apalancar financiamiento⁷. Además, al introducir los “grupos” de proyectos, pudo reducir la fragmentación de su cartera⁸. Y si bien no abordó directamente los temas de agencia entre el mismo y el Grupo del Banco, lo hizo indirectamente al reducir los ámbitos de trabajo conjunto; de igual manera, no desarrolló instrumentos alternativos con vistas a su utilización para la reforma de políticas, sino que dejó de trabajar en esos ámbitos. La recomendación estratégica que resultó más difícil de poner en práctica integralmente fue la de fortalecer la función del FOMIN en tanto “laboratorio”⁹. El Fondo también puso en práctica la mayoría de las recomendaciones operativas, si bien en algunos casos al cabo de varios años. La única recomendación operativa importante que no se ha abordado es la atinente al tema de los derechos de propiedad intelectual (en el Anexo A se presenta un análisis más completo de las recomendaciones de la evaluación y la respuesta del FOMIN).

B. EL FOMIN II Y EL MARCO DE ACCESO

En 2007, la Asamblea de Gobernadores del FOMIN aprobó la primera reposición de recursos de la institución, lo cual llevó al establecimiento del “FOMIN II”. El convenio extiende el financiamiento del Fondo hasta el 31 de diciembre de 2015, con un compromiso de recursos de US\$500 millones y una opción para prorrogar el convenio por hasta cinco años más. El nuevo mandato establece el objetivo de “brindar apoyo al crecimiento económico y la reducción de la pobreza en la región mediante la promoción del aumento de la inversión privada”. El convenio define dos “objetivos” para el FOMIN —crecimiento, y reducción de la pobreza— junto con 10 “funciones”:

- incrementar la competitividad
- promover el entorno empresarial
- fomentar los esfuerzos de integración regional

- promover un marco jurídico y normativo adecuado
- estimular a las micro y pequeñas empresas, así como a otras actividades empresariales
- promover el uso y la aplicación de tecnología
- compartir conocimientos, particularmente para la microempresa y la pequeña empresa
- fomentar la aplicación de iniciativas innovadoras
- complementar la labor del Banco, la CII y otros organismos multilaterales de desarrollo
- promover un desarrollo económico ecológicamente racional y sostenible, así como la igualdad entre géneros, en toda la gama de sus operaciones

El nuevo convenio del FOMIN marcó un cambio con respecto al mandato original del Fondo y validó cambios que la institución venía efectuando desde hacía tiempo. Los objetivos del nuevo mandato marcaron un apartamiento con respecto a la reforma normativa y de políticas que había sido un elemento medular del FOMIN I, centrándose en cambio más en una institución que trabaja directamente con el sector privado. Si bien una de las 10 funciones del FOMIN II es la de “promover la realización de reformas jurídicas y normativas adecuadas”, la lista de funciones se sustenta en muchas de las ventajas comparativas del Fondo que OVE había identificado en su primera evaluación, que guardan poca relación con un programa de reformas¹⁰. Por ejemplo, el FOMIN II reconoce su proximidad a las instituciones que trabajan con PYME, e identifica de manera explícita a dichas empresas como un objetivo de la acción del Fondo. El FOMIN II también reconoce el segmento especializado que el Fondo había abierto para sí como laboratorio de innovación, y fortalece dicho segmento disponiendo que el FOMIN siga promoviendo “iniciativas innovadoras”. Asimismo, al mandar que el Fondo “complemente” al Banco, la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y otras organizaciones, el convenio del FOMIN II valida la autonomía que el Fondo había conseguido dentro del Grupo del BID, al tiempo que advierte sobre el riesgo de superposiciones entre distintas unidades del Banco¹¹. La mayoría de las nuevas directivas incorporadas en el mandato del FOMIN II —el alejamiento con respecto a la reforma, el enfoque en la MIPYME y el énfasis en la innovación— eran congruentes con la práctica del FOMIN.

Si bien el documento de reposición del FOMIN II identifica al crecimiento y a la reducción de la pobreza como los objetivos principales de la institución, solamente brinda orientación acerca del logro del objetivo de crecimiento. La mayoría de las funciones identificadas en el mandato del FOMIN II se relacionan con el objetivo del Fondo en cuanto a crecimiento —por ejemplo, “incrementar la competitividad”, o

“promover el entorno empresarial”. Muchas de las funciones también están claramente enfocadas en la micro y pequeña empresa, tales como las dirigidas a “estimular a las micro y pequeñas empresas” y “compartir conocimientos para la microempresa y la pequeña empresa”. Las funciones no abordan de manera explícita la forma en que el FOMIN había de procurar alcanzar el objetivo de reducción de la pobreza.

Tres años después de entrada en vigor el FOMIN II, el Fondo adoptó un nuevo marco operativo que modificó la manera en la cual estaba organizado¹². En 2010 el FOMIN introdujo el “Marco de Acceso” en tanto nuevo marco bajo el cual organizaría tanto sus proyectos como sus unidades operativas. El Marco de Acceso promovió tres grandes cambios: (i) clasificar los proyectos según tres “áreas de acceso”, a saber, financiamiento, mercados, y servicios básicos; (ii) organizar las unidades operativas en torno a las tres áreas de acceso, tal que cada funcionario del FOMIN fue asignado a una de esas áreas; y (iii) formalizar la intención del Fondo de lograr impactos que fueran más allá de sus beneficiarios directos, colocando el conocimiento y el aprendizaje en el punto medular de la institución y vinculando la función de conocimiento del FOMIN con sus operaciones.



Los modelos de intervención se dividen en función del segmento de mercado en el que procuran incidir. En el área de Acceso a Financiamiento, los servicios microfinancieros y financieros procuran llegar a personas pobres y de ingreso bajo, y a microempresas.
©Federico Delgado, 2009

2 Objetivos, Preguntas de Evaluación y Metodología

A. OBJETIVOS

En el Convenio Constitutivo del FOMIN II se dispuso que OVE efectuara una segunda evaluación independiente¹³. En su propuesta para una segunda evaluación independiente sobre el FOMIN, OVE se comprometió a presentar un informe de avance y un informe final a los donantes¹⁴. El informe de avance, presentado a estos en marzo de 2012, resumía los hallazgos a nivel de proyectos. En esa oportunidad, los donantes manifestaron interés en la expansión de algunos ámbitos de análisis temático a fin de que incluyeran un estudio más cuantitativo sobre la pobreza, y sobre la evaluación de OVE en cuanto a la implementación y lo adecuado del Marco de Acceso adoptado en 2010. El presente informe final presenta hallazgos globales sobre el desempeño del FOMIN y concluye con un conjunto de recomendaciones formuladas para ayudar al Fondo a adquirir más pertinencia y efectividad.

El documento de enfoque de OVE definió el objetivo de la evaluación en el sentido de “evaluar el desempeño del FOMIN en términos de los objetivos y funciones establecidos en el convenio del FOMIN II”. Si bien el FOMIN II entró en vigor en 2007, la evaluación se fijó como período el de 2005-2011. La inclusión de los dos años anteriores a 2007 fue útil para identificar proyectos que estaban en ejecución y generando resultados durante el FOMIN II.

B. PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

La evaluación está estructurada en torno a las tres preguntas siguientes:

- ¿Han estado las intervenciones del FOMIN en consonancia con las prioridades del mandato del FOMIN II?

- ¿Ha podido el FOMIN experimentar y promover la innovación y la adopción de soluciones comprobadas?
- ¿Ha tenido éxito el FOMIN en la producción de resultados a nivel de proyectos y en la promoción de un “impacto sistémico” en mercados en sus distintos ámbitos de trabajo?

A esas preguntas de evaluación se responde aplicando los criterios de evaluación estándar del OCDE-CAD, ajustados para incluir la norma de innovación, según lo dispuesto en el mandato del FOMIN II. Esas normas se aplicaron tanto en el análisis a nivel de proyectos como en los análisis temáticos.

- **Pertinencia:** grado en el cual el programa del FOMIN abordó las prioridades establecidas en su mandato y grado en el cual los proyectos identificaron y abordaron necesidades importantes y fallas en el desarrollo de mercados específicos en América Latina y el Caribe.
- **Efectividad:** grado en el cual el programa del FOMIN produjo resultados a nivel de empresa y grado en el cual dichos resultados se adoptaron o profundizaron a nivel de mercado o influenciaron políticas públicas.
- **Innovación:** grado en el cual el programa del FOMIN promovió nuevos productos, servicios u otras formas de innovación para abordar problemas o restricciones afrontados por los beneficiarios y grado en el cual dicha innovación fue adoptada a nivel de mercado.
- **Sostenibilidad:** capacidad prevista de mantener productos, servicios u otros flujos de beneficios cuando el apoyo brindado por el proyecto finaliza, y capacidad de generar un mercado para las soluciones del FOMIN.
- **Eficiencia:** grado en el cual el FOMIN implementó su programa de manera oportuna y respondió a desafíos en la ejecución —y cambios en el contexto— sin menoscabo de la efectividad del programa.

C. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

Para evaluar el FOMIN, OVE se basó en cinco tipos de insumos: análisis a nivel de proyectos, encuesta de organismos ejecutores, evaluaciones sectoriales, evaluaciones transversales y evaluaciones de impacto específicas.

- **Análisis a nivel de proyectos.** OVE evaluó sobre el terreno una muestra de 299 proyectos del FOMIN, labor pormenorizada para la cual fue necesario realizar análisis documentales y visitas a los lugares, y examinar documentación adicional proporcionada tanto por el FOMIN como por otras fuentes. Los hallazgos correspondientes se consolidan y divulgan mediante la aplicación del instrumento de encuesta de evaluación, instrumento de valoración a nivel de proyectos desarrollado específicamente para el FOMIN¹⁵.

- **Encuesta de organismos ejecutores.** OVE realizó una encuesta electrónica de organismos ejecutores, para (i) ayudar a describir las características de los organismos ejecutores del FOMIN en cuanto a la innovación; (ii) averiguar la manera en la cual dichos organismos habían interpretado el mandato del FOMIN, especialmente en los ámbitos de innovación, evaluación de resultados y creación de programas financiados de manera sostenible y de escala adaptable; y (iii) determinar que había llevado a los organismos ejecutores a colaborar con el FOMIN, mediante la identificación de lo que los mismos percibían como ‘valor agregado’ de trabajar con el FOMIN. La tasa de respuesta fue de 58% (300 encuestas).
- **Evaluaciones sectoriales.** OVE realizó evaluaciones sectoriales pormenorizadas en los principales sectores temáticos en los que trabaja el FOMIN: (i) fondos de microfinanzas, (ii) marco de acceso a financiamiento y microfinanzas, (iii) capital emprendedor (documento teórico y una evaluación de las fortalezas y los puntos débiles del FOMIN), (iv) asociaciones público-privadas y servicios básicos, (v) capacitación de jóvenes, y (vi) acceso a los mercados. La inclusión de la evaluación de la agenda especial para Haití refleja el enfoque especial del FOMIN y del BID en dicho país¹⁶.
- **Evaluaciones transversales.** OVE realizó evaluaciones transversales sobre los temas de pobreza, conocimiento y cambios operativos. En particular, la evaluación sobre pobreza fue solicitada por el FOMIN y los donantes en el examen intermedio.
- **Evaluaciones de impacto.** OVE realizó tres evaluaciones de impacto y preparó un documento sobre simulaciones de impacto con vistas a su aplicación al acceso a los mercados¹⁷.

D. CARTERA DEL FOMIN (2005-2011)

El universo de análisis del FOMIN para esta evaluación consistió en todas las operaciones aprobadas entre 2005 y 2011: 562 operaciones por unos US\$811 millones. Dichas operaciones estaban distribuidas entre cooperación técnica (CT), financiamiento e instrumentos de capital. El Cuadro 2.1 resume los principales tipos de actividades que financió el FOMIN. Los modelos están clasificados en función de la tipología del Marco de Acceso que el FOMIN introdujo en 2010¹⁸. En términos de la cartera, los principales ámbitos de trabajo del Fondo son los de acceso a financiamiento y acceso a los mercados. El financiamiento representó alrededor de la mitad de las aprobaciones de la institución en dólares, y 35% en número de proyectos. Los mercados representaron 40% de las aprobaciones por monto, y la mitad en cuanto al número de proyectos aprobados. Los dos temas especiales introducidos en 2010 (Haití) y 2012 (género) no están enumerados; representan 3% y 1%, respectivamente.

Cuadro 2.1. Cartera del FOMIN 2005-2011

<i>Área</i>	<i>Principales tipos de modelos de intervención</i>	<i>Instrumentos</i>
Servicios básicos	Asociaciones público-privadas. Desarrollo de servicios públicos financiados por medio de asociaciones público-privadas. Proyectos mayormente con organismos del sector público involucrados en la estructuración de operaciones de asociaciones público-privadas, centrados en infraestructura pública, como caminos.	CT
	Servicios básicos. Desarrollo o expansión del suministro de servicios básicos a poblaciones pobres. Se trata de un área nueva, con modelos claros todavía en elaboración.	CT
	Medio ambiente y energía limpia. Desarrollo de medidas de conservación entre MIPYME. Incluían muchos de los proyectos de servicios ambientales de tipo anterior.	CT
Financiamiento	Capital en etapas tempranas. Desarrollo de mercados de capital emprendedor y mercados en etapa temprana, mayormente con inversiones en fondos de capital emprendedor, y en algunos casos mediante asistencia técnica específica a fondos y socios en el ámbito del desarrollo. También comprende el desarrollo de inversionistas “ángel” y grupos sectoriales.	Capital y CT
	Microfinanzas. Desarrollo de las microfinanzas, principalmente por medio del financiamiento de fondos de microfinanzas, inversiones directas en instituciones de microfinanzas específicas y asistencia técnica a grupos sectoriales.	Préstamos, capital y CT
	Servicios financieros. Desarrollo de nuevos productos y servicios financieros para los pobres, centrándose en gran medida en el desarrollo de servicios de microseguros, ahorro y pagos. Esta área incluyó también algunos de los antiguos proyectos sobre remesas.	CT
	Financiamiento de PYME. Desarrollo de mercados de servicios financieros para PYME. Ha incluido modelos como el de factoraje, así como el desarrollo de mercados de deuda y de capital para empresas medianas, y herramientas de evaluación de riesgos. Ámbito de trabajo relativamente pequeño.	Préstamos y CT

Cuadro 2.1. Cartera del FOMIN 2005-2011

Área	Principales tipos de modelos de intervención	Instrumentos
Mercados y capacidades	Competencias empresariales (jóvenes). Desarrollo de aptitudes para jóvenes en situación de riesgo. Los modelos son los servicios para jóvenes en materia de capacitación, intermediación de mercados laborales y colocación laboral.	CT
	Desarrollo económico regional. Promueve la competitividad e innovación en una región mediante el fomento de una acción colectiva entre empresas, grupos sectoriales y agentes públicos involucrados en el desarrollo económico de dicha región.	CT
	Cadena de valor. Desarrolla competencias y vinculaciones a lo largo de la cadena de valor, centrándose en la micro y pequeña empresa. Se enfoca en la integración de productores de ingreso bajo y pequeños productores en la cadena de valor (empresas incluyentes) y en el desarrollo de cadenas de valor en la agricultura (mercados de alto valor).	CT

Los modelos de intervención se dividen en función del segmento de mercado en el que procuran incidir. En el área de Acceso a Financiamiento, los servicios microfinancieros y financieros procuran llegar a personas pobres y de ingreso bajo, y a microempresas. A su vez, el área de Financiamiento de PYME, Capital en Etapas Tempranas y Capital Emprendedor se focaliza en pequeñas empresas: el ámbito de etapas tempranas lo hace en empresas con un presunto potencial de alto crecimiento. En Acceso a Mercados, el área de empresas incluyentes (bajo Cadena de Valor) se focaliza en micro y pequeñas empresas, generalmente con una empresa “ancla” de mayor tamaño como adquirente; y el ámbito de mercados de alto valor se focaliza mayormente en PYME. Si bien la mayoría de las áreas de trabajo se focalizan directamente en empresas, algunos modelos identifican a personas y hogares como sus principales beneficiarios: en Acceso a Mercados, los proyectos relativos a los jóvenes benefician a estos directamente; a su vez, en Acceso a Servicios Básicos, los principales beneficiarios son hogares que carecen de servicios básicos de calidad. En ambos casos, el éxito o fracaso de los modelos tiene consecuencias directas para las personas y los hogares, si bien carece mayormente de pertinencia para el desarrollo del sector privado.



La proporción de la cartera del FOMIN centrada en los mercados rurales aumentó un poco con el correr del tiempo, pasando de un promedio de 18% en 2005-2006 a 32% en 2010-2011.

©Federico Delgado, 2009

3 Hallazgos Transversales

Esta sección describe la manera en que el FOMIN ha cumplido su mandato y analiza otros resultados transversales: implementación de cambios institucionales, y especialmente el Marco de Acceso y su agenda de conocimiento; implementación del mandato de promover el crecimiento por medio del desarrollo del sector privado; e implementación de la misión del FOMIN de llegar a los pobres, incluidos los temas atinentes a la labor del FOMIN en pos de ese objetivo.

A. CAMBIOS INSTITUCIONALES: EL MARCO DE ACCESO Y SU AGENDA DE CONOCIMIENTO

Tal como el enfoque estratégico FOMIN cambió con el tiempo, también lo hizo la estructura de la institución¹⁹. En el período cubierto por esta evaluación, el cambio institucional más importante fue la implementación del Marco de Acceso. La presente sección describe los cambios que condujeron a dicho marco y los de tipo específico introducidos por el propio marco, y concluye con hallazgos de evaluación sobre los resultados de dichos cambios.

1. Cambios anteriores a 2010

Una gran preocupación de la primera evaluación de OVE radicaba en la eficiencia de ejecución de los proyectos del FOMIN. La evaluación comprobó que el factor más decisivo en el uso ineficiente de recursos era el de las demoras en la ejecución de los proyectos, que aumentaban los gastos administrativos, generalmente a expensas de otros rubros presupuestarios vinculados con el suministro de servicios. La evaluación encontró problemas con el diagnóstico y análisis ex ante de los proyectos por parte del FOMIN, el análisis detallado de riesgos por parte de las unidades ejecutoras, y la evaluabilidad de los proyectos. La evaluación también resaltó problemas en la división de trabajo entre el diseño y la ejecución de los proyectos. Con frecuencia los proyectos del FOMIN eran diseñados y supervisados por funcionarios del Banco que no estaban familiarizados con el mandato del FOMIN ni con el desarrollo del sector privado, y para quienes la innovación no constituía un punto de enfoque.

En los años que culminaron en el FOMIN II, el Fondo puso en práctica una gran serie de reformas e iniciativas operativas. En parte como resultado de la evaluación de OVE, y en parte como resultado del proceso más amplio de autoevaluación y reposicionamiento por parte del propio FOMIN, este emprendió una serie de iniciativas para estudiar las barreras que enfrentaba e implementar soluciones al respecto²⁰. Las reformas que se introdujeron afectaron la mayoría de las áreas de organización del FOMIN, así como todo el ciclo de proyecto (de la originación a la evaluación). También abordaron preocupaciones planteadas por OVE durante la primera evaluación (esas reformas se resumen en el Recuadro 3.1).

RECUADRO 3.1. RESUMEN DE LAS PRINCIPALES REFORMAS INTRODUCIDAS POR EL FOMIN (2005-2012)

Originación de proyectos. Conforme el FOMIN fue generando sus propias capacidades internas, pudo asumir control del proceso de identificación y selección de proyectos. Las reformas más importantes en ese proceso fueron la labor de descentralización para establecer funcionarios del FOMIN en las Representaciones a fin de manejar las relaciones con los clientes y hacer un seguimiento más eficiente de las actividades, y la “delegación de autoridad” que permitió realizar las aprobaciones de los minifomines a nivel local. Ese cambio le permitió al Fondo desarrollar y afianzar redes, aprovechando el contacto constante de sus especialistas con los agentes pertinentes en el campo.

Consolidación de la preparación y ejecución de proyectos. La preparación y la implementación de proyectos se han visto fortalecidas por la descentralización de las funciones de supervisión de proyectos y la introducción de nuevas herramientas de evaluación de riesgos —incluido el análisis como parte de la iniciativa del Informe de situación de proyecto-Gestión de proyectos basada en el riesgo y el desempeño (ISP-PMRP). En fecha más reciente, el FOMIN introdujo nuevas herramientas para la preparación de proyectos, como la Síntesis (2012) y el formulario o matriz sobre Calidad para la Efectividad en el Desarrollo (QED), y el DNA de proyecto (2010), que clasifica los proyectos en función de una topología de riesgos.

Fortalecimiento y simplificación de procesos. Uno de los principales desafíos identificados por OVE era la necesidad de que el FOMIN adaptara sus procesos al modelo bajo el cual opera, que está basado en la cooperación técnica y en la demanda. El Fondo introdujo reformas a sus procesos administrativos y de adquisiciones, incluida la adopción de los desembolsos basados en resultados (iniciativa del PMRP), que cambió la interacción con los organismos ejecutores para alinear mejor los incentivos con los resultados.

Mejoras en cuanto a seguimiento y evaluación. Al introducir el ISP (que desarrolló parámetros para supervisar la implementación de proyectos sobre fundamentos técnicos), fortalecer la Unidad de Efectividad en el Desarrollo y crear el Fondo de Evaluación de Impacto, el FOMIN ha mejorado su estructura de seguimiento y evaluación, fortaleciendo con ello su función de laboratorio y simplificando la ampliación de escala de las innovaciones.

Esos cambios operativos han aumentado la eficiencia de la cartera. En general, la calidad de implementación ha mejorado en comparación con la evaluación anterior. La mayoría de los proyectos del FOMIN analizados generaron los productos previstos y pudieron abordar de manera adecuada los riesgos conforme estos se materializaban. La evaluación a nivel de proyectos efectuada por OVE muestra un mejoramiento paulatino de esta norma de evaluación. El tiempo promedio de ejecución de los proyectos del FOMIN II es similar al del FOMIN I, pero los tiempos de preparación y las extensiones de proyectos se han reducido. También hay una incidencia de cancelaciones muy baja en la cartera. Se han registrado menos demoras en los proyectos, pero ello obedece más a una mejor concordancia entre tiempos planificados y tiempos de ejecución que a un ritmo de ejecución acelerado.

2. El Marco de Acceso

En 2010 el FOMIN introdujo el Marco de Acceso para reordenar sus prioridades y centrarse en un conjunto de áreas más chico en las que la institución tenía una ventaja comparativa²¹. El marco propuso una tipología nueva que resaltaba las barreras de acceso que afrontan empresas y hogares. Los funcionarios involucrados en la preparación y ejecución de proyectos fueron asignados a una de las tres áreas de acceso: Finanzas, Mercados y Servicios Básicos. Dentro de cada una de esas áreas de acceso, tanto los funcionarios como los proyectos se organizaron con posterioridad en torno a una serie de temas, y dentro de cada tema, en función de un conjunto más específico de agendas.

Al clasificar las operaciones según sus objetivos subyacentes, el FOMIN estuvo en mejores condiciones de vincular las distintas intervenciones con un objetivo común. Ese enfoque basado en objetivos faltaba en el enfoque anterior del FOMIN, que estaba basado en grupos de proyectos. Los análisis del Marco de Acceso en el ámbito de microfinanzas y mercados confirman en general la pertinencia de las prioridades específicas del marco (ver el Anexo C “Objetivos de las Agendas y relación con el BID”). El Cuadro 3.1 muestra la nueva estructura de proyectos del FOMIN, en función del Marco de Acceso, para proyectos anteriores y posteriores a la adopción del marco (OVE clasificó los proyectos aprobados antes del marco según los ámbitos prioritarios del mismo). Si bien, naturalmente, el número de proyectos afuera de las categorías del marco es, desde la implementación del mismo, menor que antes, en gran medida el marco también reflejó los tipos de proyectos que el FOMIN había priorizado en el transcurso del tiempo.

CUADRO 3.1: PROYECTOS ANTES Y DESPUÉS DEL MARCO DE ACCESO

	2005-2009				2010-2011				Total			
Acceso y Tema	#	%	Monto	% Total	#	%	Monto	% Total	#	%	Monto	%
<i>Servicios básicos</i>												
Servicios básicos	16	4%	15,480,615	3%	9	6%	11,638,385	5%	25	4%	27,119,000	3%
Medio ambiente y energía limpia	10	2%	7,097,261	1%	10	7%	19,820,977	9%	20	4%	26,918,238	3%
Otros	1	0%	498,800	0%	0	0%	0	0%	1	0%	498,800	0%
Subtotal	27	7%	23,076,676	4%	19	13%	31,459,362	15%	46	8%	54,536,03	
<i>Financiamiento</i>												
Capital de etapa temprana	28	7%	97,894,956	16%	15	10%	47,217,566	22%	43	8%	145,112,522	18%
Servicios financieros para personas de ingreso bajo	15	4%	29,806,592	5%	10	7%	6,381,068	3%	25	4%	36,187,660	4%
Microfinanzas	72	17%	143,211,179	24%	20	13%	34,660,150	16%	92	16%	177,871,329	22%
Financiamiento de PYME	18	4%	18,339,716	3%	7	5%	5,787,700	3%	25	4%	24,127,416	3%
Otros	11	3%	9,791,855	2%	0	0%	0	0%	11	2%	9,791,855	1%
Subtotal	144	35%	299,044,298	50%	52	35%	94,046,484	44%	196	35%	393,090,782	48%
<i>Mercados y aptitudes</i>												
Aptitudes empresariales	22	5%	34,075,287	6%	4	3%	6,853,963	3%	26	5%	40,929,250	5%
Desarrollo económico regional	30	7%	41,407,040	7%	9	6%	12,547,880	6%	39	7%	53,954,920	7%
Cadena de valor	48	12%	60,109,824	10%	23	15%	28,686,768	13%	71	13%	88,796,592	11%
Otros	116	28%	119,596,273	20%	29	19%	19,682,486	9%	145	26%	139,278,759	17%
Subtotal	216	52%	255,188,424	43%	65	43%	67,771,097	31%	281	50%	322,959,521	40%
<i>Temas especiales</i>												
Haití	14	3%	7,380,353	1%	11	7%	20,805,637	10%	25	4%	28,185,990	3%
Género	3	1%	5,691,311	1%	1	1%	321,306	0%	4	1%	6,012,617	1%
Subtotal	17	4%	13,071,664	2%	12	8%	21,126,943	10%	29	5%	34,198,607	4%
<i>Otros</i>												
Otros	8	2%	5,022,338	1%	2	1%	935,000	0%	10	2%	5,957,338	1%
Subtotal	8	2%	5,022,338	1%	2	1%	935,000	0%	10	2%	5,957,338	1%
	412	100%	595,403,400	100%	150	100%	215,338,886	100%	562	100%	810,742,286	100%

Pese al enfoque basado en objetivos, el Marco de Acceso sigue confundiendo los objetivos con los instrumentos usados para alcanzarlos. En el ámbito de Acceso a Financiamiento, el marco promueve el objetivo de inclusión financiera identificando a los servicios financieros para personas de ingreso bajo como tema para un trabajo futuro. No obstante, sigue basado en instrumentos específicos, como el de microfinanzas. Si bien este ha sido ciertamente uno de los ejemplos más claros de un nuevo sector que suministra servicios a poblaciones de ingreso bajo, no está claro que constituyan el único mecanismo para ampliar el financiamiento, o el instrumento más visible en determinados países²².

En otros ámbitos, el Marco de Acceso incorpora temas y agendas que no guardan una clara relación con el concepto de acceso subyacente. Si bien en la mayoría de los casos los temas y agendas de acceso se relacionan con el concepto de acceso subyacente, la selección de temas muestra signos de fragmentación, pues las nuevas áreas de trabajo no se encuadran necesariamente en el marco²³. Por ejemplo, bajo Servicios Básicos, la inclusión del medio ambiente y la energía limpia no parece guardar un vínculo claro con la provisión de servicios básicos de calidad para personas pobres y de ingreso bajo, o, por lo menos, los argumentos que establecen un nexo se basan en una interpretación muy poco rigurosa de lo que constituye un servicio básico. El desafío para el FOMIN radica en que el marco sirve de mecanismo para priorizar, al tiempo que le permite a la institución ir en pos de su objetivo de experimentar con enfoques novedosos, que es una de sus competencias básicas.

Al igual que en otros trabajos para estructurar la cartera del FOMIN, el Marco de Acceso reflejó cambios que la institución ya había empezado a efectuar. La cartera del FOMIN ha cambiado constantemente. En gran medida, el Marco de Acceso reflejó las decisiones estratégicas tomadas por el Fondo poco antes de 2010. Por ejemplo, para 2010 la institución había abandonado muchos de los proyectos ejecutados bajo el concepto de grupos de proyectos. Además, la composición de los grupos de proyectos había cambiado, reflejando cambios registrados en la región y en los enfoques de la comunidad del desarrollo en cuanto al desarrollo de MIPYME. Los servicios de desarrollo empresarial son un buen ejemplo de ello: el FOMIN había abandonado su enfoque anterior de centrarse en las capacidades y tecnologías de las empresas²⁴, reemplazándolo con criterios más integrados basados en cadenas de valor y en el desarrollo económico local. De igual manera, había dejado de lado sus intentos anteriores por desarrollar la eficiencia energética con empresas muy pequeñas, pues dichos modelos habían resultado ser antieconómicos para ese segmento de mercado.

En otros casos, la introducción del Marco de Acceso reflejó un cambio de enfoque en curso hacia mercados incompletos o hacia la inclusión económica y financiera. El Marco de Acceso identificó prioridades en el ámbito de las microfinanzas, como los mercados frontera y el financiamiento rural. En los mercados frontera, el cambio supuso abandonar el desarrollo del microcrédito urbano en mercados desarrollados para centrarse en cambio en los países con mercados de microfinanzas poco desarrollados.

En cuanto al desarrollo del financiamiento rural, el nuevo tema hizo que el FOMIN se reenfocara en desarrollar uno de los ámbitos de menos cobertura de los servicios financieros. Cuando OVE analizó la cartera por primera vez, algunos de esos cambios ya se estaban llevando a cabo²⁵; más aún, a partir de mediados de la década del 2000 se registró en toda la cartera un cambio hacia las instituciones financieras rurales²⁶. En general, la proporción de la cartera del FOMIN centrada en los mercados rurales aumentó un poco con el correr del tiempo, pasando de un promedio de 18% en 2005-2006 a 32% en 2010-2011. En el Acceso a Mercados, el cambio en favor de la inclusión económica también comenzó a principios de 2007 con el plan de acción de alivio de la pobreza a través del desarrollo del sector privado y la iniciativa de soluciones empresariales a la pobreza.

La introducción del marco validó prioridades mejor encuadradas con el mandato del FOMIN II. El mandato del FOMIN II aumentó el enfoque del Fondo en la MIPYME e introdujo un mandato explícito en cuanto a la pobreza —un enfoque no bien alineado con muchas de las líneas de actividad que el FOMIN tenía anteriormente hasta el mandato de 2007. Por ejemplo, el trabajo del Fondo con asociaciones público-privadas tenía poco que ver con pequeñas empresas, ya que la mayoría de aquellas operaciones se registra entre grandes contratistas y gobiernos nacionales y estatales, así como con organismos de desarrollo gubernamentales. Las asociaciones público-privadas tradicionales perdieron espacio en el Marco de Acceso. En términos globales, el grado en el que los proyectos del FOMIN se focalizan en MIPYME ha sido constante, pero el enfoque particular en la micro y pequeña empresa se ha incrementado con el tiempo. De igual manera, el porcentaje de proyectos focalizados en poblaciones pobres también aumentó con el tiempo²⁷. Y en cuanto al enfoque rural, el porcentaje de la cartera del FOMIN que tiene mayormente beneficiarios rurales ha tenido un gran aumento²⁸.

El Marco de Acceso también cambió la manera en que el FOMIN aprendería de los proyectos. Los materiales del FOMIN presentados a los donantes en 2010 muestran la clara intención de cambiar la manera en que se usarían los proyectos para experimentar —por ejemplo, a través de (i) un mayor enfoque en la elaboración de conocimientos a nivel de proyectos, y de usarlos como insumo para el diseño y la toma de decisiones estratégicas; (ii) un mayor esfuerzo para producir evaluaciones de impacto rigurosas, a fin de alcanzar en última instancia 25 proyectos por año; (iii) la identificación de indicadores de impacto a los niveles de proyectos, agendas y el FOMIN; y (iv) un enfoque en la difusión de conocimientos y el aprendizaje²⁹.

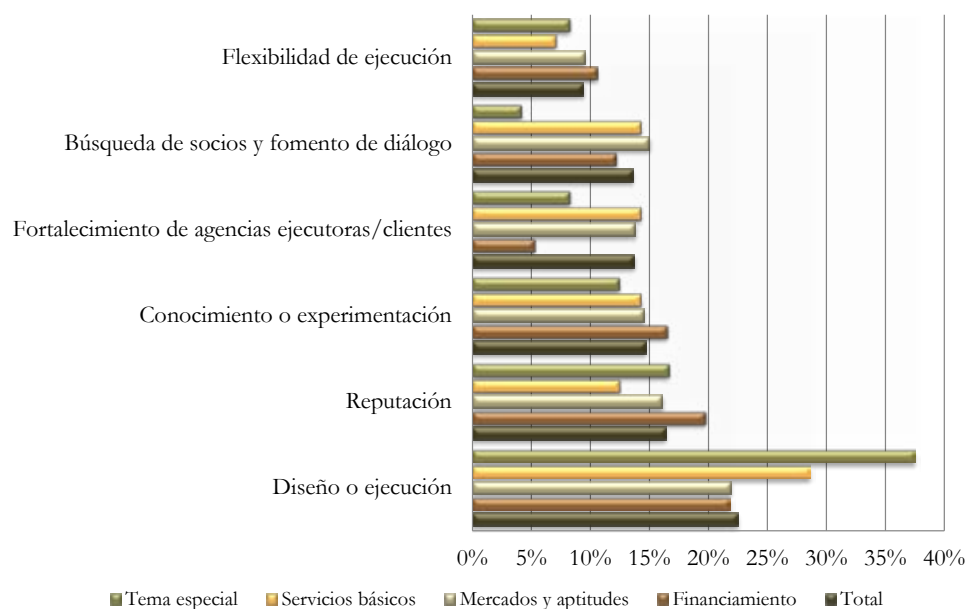
El enfoque en el aprendizaje podría complementar la ventaja comparativa del FOMIN en cuanto a innovación. Como OVE consignó en su informe intermedio y su documento de antecedentes sobre resultados a nivel de proyectos, el FOMIN es una institución muy innovadora, que prepara proyectos que introducen sistemáticamente nuevos productos, servicios o procesos a nivel de empresa. También registra logros al proponer enfoques que con frecuencia resultan nuevos en un mercado específico.

La función del FOMIN en cuanto a innovación se ha basado en la identificación de socios de gran calidad que comparten sus objetivos y su enfoque en la micro y pequeña empresa. Sin embargo, la institución ha tenido menos éxito en la adaptación de la escala de las innovaciones³⁰. El nuevo enfoque establece, en términos amplios y no específicos, que el conocimiento y el aprendizaje se pueden usar como herramientas básicas para alcanzar el objetivo del FOMIN de aumentar la escala de los proyectos piloto y de generar un “impacto sistémico”.

El enfoque del Marco de Acceso implica un cambio en la función del FOMIN de generar conocimiento, y en sus capacidades reales. El FOMIN se ha basado en sus socios —organizaciones no gubernamentales (ONG), centros de reflexión, fundaciones y entidades privadas, e incluso organismos de gobierno— como fuentes de innovación y experimentación. No obstante, el Marco de Acceso parece apuntar a la función futura que el FOMIN podría tener en la elaboración de conocimientos de manera directa. Eso, a su vez, supone un cambio en las capacidades de la institución: el FOMIN no ha tenido capacidades internas para elaborar hipótesis y ensayarlas formalmente, ni se ha destacado sistemáticamente como fuente renombrada de generación de documentos analíticos u otros insumos dirigidos a ensayar de manera más formal hipótesis sobre el desarrollo. Independientemente del papel que el FOMIN tenga en el futuro como fuente de generación de conocimiento, vale la pena destacar que sus socios reconocen la función que cumple en la promoción de experimentación y conocimientos. El Gráfico 3.1 presenta el resultado de la encuesta de OVE a organismos ejecutores acerca de su percepción del valor agregado que aporta el FOMIN³¹.

GRÁFICO 3.1

Evaluación de los organismos ejecutores en cuanto al principal valor agregado que aporta el FOMIN



El FOMIN avanzó en la implementación de algunos de los cambios identificados en el Marco de Acceso. A nivel institucional, el FOMIN efectuó una serie de cambios relacionados con la gestión del conocimiento. Fortaleció la Unidad de Efectividad en el Desarrollo (DEU) como parte de su intento de elaborar un sólido programa de evaluación de impacto. También creó la Unidad de Conocimiento y Comunicaciones Estratégicas (KSC), con el mandato de servir de nexo entre los productores de conocimiento y los profesionales facilitando un incremento del número de productos de creación de conocimiento y generando un repositorio fácilmente accesible sobre el FOMIN. A nivel de agenda, se asignaron recursos monetarios a los productos y actividades de gestión del conocimiento a través de Cuentas de Agenda, que cobraban un cargo por cada proyecto³². El FOMIN también produjo una “Estrategia de Aprendizaje, Comunicación y Catalización” (ACC) que enunció las principales necesidades y brechas de conocimiento de las partes interesadas, así como sus potenciales públicos, y modalidades para responder a esas necesidades. Se exigió a todas las agendas elaborar estrategias de ACC. A nivel de proyectos, todas las operaciones aprobadas tras la adopción del Marco de Acceso incluyeron componentes de difusión de conocimiento.

Los resultados de esas actividades en términos de la capacidad del FOMIN de promover una agenda de conocimiento son mixtos:

- **Si bien el FOMIN está trabajando para realizar evaluaciones de impacto de manera más sistemática, la DEU no ha alcanzado la meta del Marco de Acceso de evaluar 25 proyectos por año.** Además, el FOMIN ha tenido poca experiencia con el uso de técnicas de evaluación complejas, que en muchos casos resultan necesarias para responder a preguntas sobre los impactos de los proyectos. Entre los proyectos analizados por OVE, solamente 5% habían planificado, ejecutado o implementado alguna forma de evaluación de impacto³³. Y, al igual que a cualquier otra institución multilateral de desarrollo, al FOMIN le está resultando difícil elaborar enfoques analíticos para responder a hipótesis que no se prestan a evaluaciones de impacto. La creación de KSC parece haber arrojado un beneficio neto para el FOMIN, si bien de entrevistas al personal se desprende que dicha unidad cuenta con una plantilla insuficiente para un trabajo del alcance del contemplado en el Marco de Acceso.
- **La utilidad de las estrategias de ACC varía mucho entre agendas, y depende de los antecedentes de la agenda dentro del FOMIN³⁴.** Entrevistas a los jefes temáticos y de agendas revelan una gran disparidad de opiniones acerca de la utilidad de las estrategias de ACC para orientar los trabajos del FOMIN en el ámbito del conocimiento. En general, dentro de la institución parece no existir una comprensión común sobre el papel que cumple el conocimiento en el Fondo, y como se lo podría usar para promover los objetivos institucionales.

- **También hay interrogantes acerca de la efectividad de las Cuentas de Agenda para dirigir el financiamiento a ámbitos de alta prioridad.** El valor monetario de las Cuentas de Agenda varía mucho³⁵. Casi todos los entrevistados dijeron que si bien dichas cuentas son útiles, la escasez de recursos para gestión del conocimiento obliga a solicitar apoyo externo para generar por lo menos algunos de sus productos de conocimiento.
- **A nivel de proyectos, la calidad de la información analítica producida es dispar.** Si bien la iniciativa ha incrementado el número de productos de conocimiento provenientes de los proyectos, se trata de productos muy dispares en su calidad, grado de exactitud y franqueza de las evaluaciones, y calidad de las preguntas de evaluación formuladas y las metodologías usadas para responderlas. Muchos organismos ejecutores consideraron haber tenido poco apoyo en la identificación de potenciales consultores para generar esos productos de conocimiento³⁶. Además, ninguno de los jefes de agendas consideraron que disponían de recursos suficientes para someter los productos de conocimiento a un control de calidad adecuado.

El FOMIN enfrenta interrogantes fundamentales acerca de su función en la generación de conocimiento. La introducción del Marco de Acceso colocó el conocimiento en un lugar destacado dentro del FOMIN, y los datos empíricos respaldan la hipótesis de que el conocimiento es fundamental para una institución centrada en la innovación. Sin embargo, el modelo propuesto en el Marco de Acceso no resultó ser suficientemente específico para ofrecer una vía clara entre la generación de conocimiento y los medios para alcanzar los objetivos del FOMIN. Iniciativas como la del laboratorio de innovación, que no se implementó, podrían ser un recurso útil para ensayar modelos en los países. Pero sin una idea clara acerca de la manera en que los agentes de mercado pueden usar esa información para incrementar la innovación sería difícil alinear con las necesidades de los clientes del FOMIN las actividades del mismo en cuanto a gestión del conocimiento. Asimismo, dentro del FOMIN falta claridad acerca de la utilización de la información arrojada por las evaluaciones de impacto. ¿Se la utilizará para establecer un orden de prioridad entre intervenciones? ¿Para incorporar encargados de ampliar la escala en ámbitos que tengan gran impacto en grupos en los que se focaliza el FOMIN? ¿Y qué papel cumpliría la evaluación de impacto para los incrementadores de escala provenientes del sector privado y de qué manera diferiría del caso de los incrementadores de escala provenientes del sector público? Si bien OVE comprobó que la principal fuente de innovación del FOMIN se ubica a nivel de proyectos, y de hecho reside en la rica red de organismos ejecutores que el Fondo financia, llama la atención la escasa atención que se presta a dichos agentes en las iniciativas en curso en la institución. De hecho, los productos analíticos alineados operativamente con los proyectos del FOMIN, como las evaluaciones finales, no se han abordado como potencial fuente de información o conocimiento.

B. MANDATO SOBRE CRECIMIENTO Y PROMOCIÓN DEL SECTOR PRIVADO

El mandato del FOMIN II, de 2007, contenía una disposición explícita de promover el crecimiento económico a través del desarrollo del sector privado, y suministró “funciones” para guiar esa labor. Dichas funciones variaban en cuanto a su grado de especificidad y su naturaleza. Por ejemplo, funciones como la de “incrementar la competitividad” son muy amplias, en tanto que otras como la de “fomentar el uso y la aplicación de tecnología” son muy específicas. El mandato también incluía disposiciones en cuanto a las entidades con las que el FOMIN había de trabajar, y especialmente una disposición en el sentido de “estimular a las micro y pequeñas empresas” —reconociendo de hecho el modelo de beneficiarios en el que el Fondo ya se estaba concentrando antes de 2007. Y si bien el mandato estaba menos orientado a la reforma de políticas, mantuvo dos disposiciones importantes en cuanto a la relación entre los sectores privado y público: “promover un marco jurídico y normativo adecuado” y “promover un entorno empresarial adecuado”. Por último, las disposiciones para el FOMIN II mantuvieron un enfoque en el comercio exterior, mandando que el Fondo “fomente los esfuerzos de integración regional”.

Además de las funciones del mandato relacionadas con el crecimiento, el FOMIN II contenía disposiciones acerca de la manera en que había de trabajar el Fondo. En particular, en el FOMIN II se dispuso que el Fondo promoviera la innovación, compartiera conocimientos (particularmente para PYME) y complementara el trabajo de otros miembros del Grupo del Banco, así como de otros socios en el ámbito del desarrollo. El enfoque en la innovación también se asienta en diagnósticos anteriores del FOMIN, que lo resaltaron como una de las ventajas comparativas de la institución, tanto dentro como fuera del Grupo del BID. La disposición sobre compartir conocimientos es relativamente nueva y ambigua. El énfasis en el conocimiento entre empresas no refleja tanto una disposición fundamental sobre cómo debería de trabajar el FOMIN, sino más bien la importancia percibida de la asociatividad de las empresas como elemento importante de su éxito y crecimiento. El enfoque en el conocimiento fue puesto de relieve con la elaboración del Marco de Acceso y ya se ha analizado más arriba.

La mayoría de los proyectos del FOMIN procuran abordar restricciones que enfrentan las MIPYME, por lo cual se relacionan con la disposición fundamental de “promover la competitividad”. Los modelos de intervención del FOMIN en general están en consonancia con el objetivo de incidir en la productividad a nivel de empresa, o de afectar la estructura de costos o la tecnología de una empresa, que son factores determinantes fundamentales de la competitividad³⁷. El FOMIN trabaja en ámbitos que abordan las restricciones al crecimiento de las empresas. Por ejemplo, la mayoría de los proyectos de Acceso a Financiamiento abordan restricciones que la obra escrita especializada ha relacionado sistemáticamente con un mejor desempeño por las

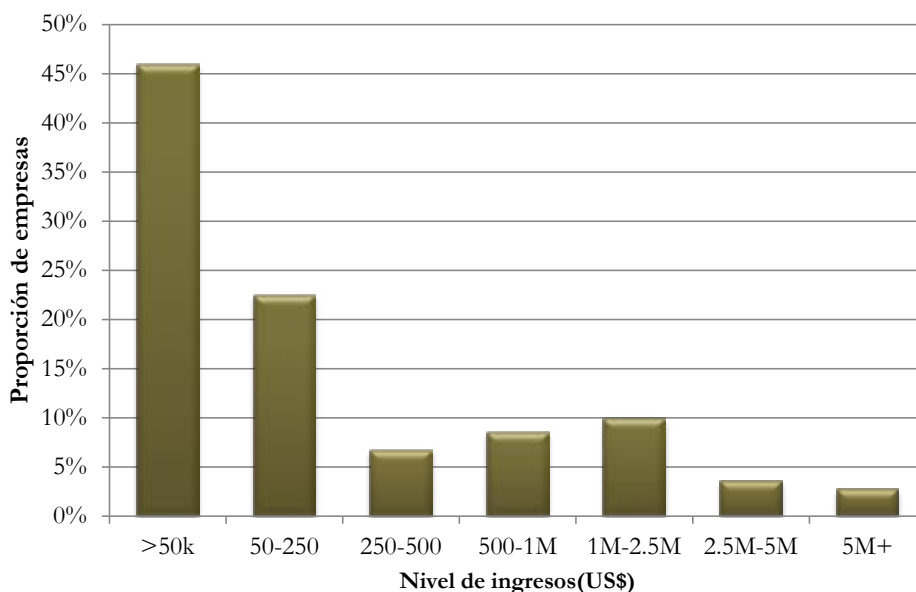
empresas, resultado que tiende a ser más marcado para las pequeñas empresas que para las medianas o grandes³⁸. Los datos empíricos también muestran una sólida relación entre desarrollo del sector financiero y crecimiento de las empresas, y pone de relieve la importancia de las variables de políticas y gobernanza para incidir en los canales mediante los que las empresas se benefician del financiamiento. De igual manera, las restricciones relacionadas con las prácticas de gobernanza y administración a nivel de empresa³⁹, la asociatividad de las empresas, el acceso a mano de obra calificada, el acceso a tecnología, la aglomeración y los efectos secundarios⁴⁰, así como los vínculos débiles a los canales de distribución y los vínculos a los mercados, son todos factores relacionados de manera empírica con el desempeño deficiente, los niveles de productividad bajos y los fracasos en las empresas. Los tipos de proyectos que el FOMIN aprueba en las áreas de acceso tanto a los mercados como al financiamiento suelen estar alineados con las restricciones subyacentes que enfrentan las empresas.

No obstante, dada la escasa disponibilidad de información sobre los proyectos del FOMIN a nivel de empresa, es difícil estimar la capacidad de los proyectos del FOMIN de generar aumentos de productividad, ganancias, empleo o crecimiento. Como OVE informó anteriormente, la recopilación de datos firmes por parte del FOMIN acerca del desempeño de las empresas es deficiente⁴¹. Si bien el Fondo ha efectuado algunas evaluaciones de impacto de proyectos dirigidos a incidir en la competitividad a nivel de empresa, la gran mayoría de proyectos no genera información sistemática al respecto. Además, las mayores deficiencias en recopilación de datos e información sobre resultados se registran, en grado desproporcionadamente grande, en proyectos cuyos beneficiarios son MIPYME.

El FOMIN ha cumplido su mandato de focalizarse en la micro y pequeña empresa. Tanto el análisis a nivel de proyectos como el cuestionario a empresas mostraron que el Fondo se focaliza satisfactoriamente en pequeñas empresas. La encuesta a organismos ejecutores también registró datos sobre el número de empleados. Los hallazgos muestran de manera sistemática que las empresas financiadas por el FOMIN se concentran claramente en la categoría de empresas con ingresos anuales de menos de US\$50.000 (Gráfico 3.2), es decir, entidades que son pequeñas empresas según cualquier definición en América Latina y el Caribe. El número de beneficiarios en las categorías de mayores ingresos disminuye hasta que las categorías se aproximan al nivel de US\$1 millón. Este hallazgo es congruente con el análisis de OVE sobre el terreno, que comprobó que 59% de los proyectos del FOMIN dirigidos a empresas estaban concentrados en empresas unipersonales o en microempresas, 34% en pequeñas empresas, y solamente 7% en empresas medianas o grandes. Este enfoque en la micro y pequeña empresa ha aumentado con el tiempo, pasando de 55% de la cartera en 2005-2008 a 68% en 2009-2011; en el mismo período, la proporción de empresas medianas disminuyó de 8% a 4,5%. Visto el papel fundamental que les cabe a las MIPYME en el crecimiento y el desarrollo, el enfoque del FOMIN en dichas empresas es congruente con su mandato de promover el crecimiento, especialmente si se lo acopla a su mandato de promover la competitividad de esas empresas. El análisis

muestra que el Fondo está bien focalizado en la micro y pequeña empresa y ha llevado a cabo la mayor parte de su trabajo en apoyo de la misma, según se comprueba con respecto a las actividades del FOMIN en apoyo tanto del Acceso a Financiamiento como del Acceso a Mercados.

GRÁFICO 3.2
Distribución de empresas en las que se focaliza el FOMIN, por categoría de ingresos, miles de US\$, 2012



El FOMIN se ha basado sistemáticamente en la innovación tecnológica para promover su objetivo de crecimiento, pero con resultados que han sido mixtos. Los avances tecnológicos desempeñan un papel fundamental en el impacto de la innovación a nivel de empresa. El FOMIN ha utilizado sistemáticamente la innovación tecnológica como parte de su enfoque —tanto para generar nuevos productos como para reducir sus costos fijos. Por ejemplo, proyectos recientes de la institución buscan ampliar el acceso de los mercados rurales a productos financieros, usando para ello nuevas tecnologías de información (TI) y tecnologías celulares. Parte de esa innovación se generó en el marco de la iniciativa del FOMIN titulada “Tecnologías para la Inclusión Financiera” (Tec-In), implementada conjuntamente con el BID y la Corporación Andina de Fomento⁴². Sin embargo, en otros casos el uso de tecnología ha resultado menos fructífero —especialmente en los intentos de generar mercados para la adopción de nuevas tecnologías por parte de micro y pequeñas empresas. En general, los proyectos dirigidos promover la adopción de tecnología por los beneficiarios han tenido más éxito cuando combinaban la tecnología con otras restricciones que enfrentaban las empresas, como por ejemplo un vínculo mejor con los mercados.

A diferencia de los mandatos relacionados con la competitividad y el desarrollo de MIPYME, el éxito del FOMIN en el cumplimiento de la función de integración regional fue limitado. En general, el FOMIN procuró abordar ese objetivo preparando a las empresas para el cambiante entorno económico generado por los acuerdos de comercio regionales, mayormente respetando las barreras no arancelarias impuestas por los acuerdos de libre comercio. El objetivo de integración regional creció en

importancia conforme se fueron concertando acuerdos regionales en América Latina y el Caribe. No obstante, el criterio no tuvo mayor éxito, pues el marco cronológico de la ratificación de los acuerdos no se correspondió con el de la aprobación de las operaciones del FOMIN.

El distanciamiento con respecto a los objetivos de reforma que caracterizaban al FOMIN I apartaron al Fondo de la función que se le impuso de promover marcos jurídicos y normativos adecuados. Si bien el FOMIN siguió conservando cierta pertinencia en ese ámbito —por ejemplo, promoviendo marcos normativos adecuados para la estructuración de asociaciones público-privadas o reduciendo las cargas normativas para las PYME— en general no ha tenido pertinencia para las reformas normativas o legislativas que han incidido en el entorno empresarial durante el FOMIN II. El Fondo abandonó su involucramiento en la reforma de las competencias laborales y de los mercados de capital y de productos básicos se abandonó —en algunos casos debido a bajos niveles de efectividad y en otros, debido a que carecía de instrumentos adecuados, como documentó la evaluación anterior de OVE.

El FOMIN ha tenido mucho éxito en cuanto a “fomentar la aplicación de iniciativas innovadoras”. El mandato del FOMIN II dispone que el Fondo prosiga su enfoque en la innovación. A nivel de proyectos, el FOMIN ha introducido nuevos productos, servicios o procesos a nivel de empresa en la mayoría de sus intervenciones⁴³. Y si bien no suele introducir una innovación que no esté ya presente en el sector correspondiente, introduce de hecho una innovación que resulta nueva en el mercado local, o adapta una innovación ya presente en el mercado a las necesidades de empresas específicas (Gráfico 3.3). Además, ha tenido un cierto éxito al promover la adopción de dichas innovaciones por el mercado y la ampliación de escala de las mismas (según se analiza en mayor profundidad en el Capítulo IV). El nivel de éxito del FOMIN se relaciona con el tipo de innovación y con el logro del proyecto en la generación de resultados⁴⁴. De hecho, el Fondo ha tenido más éxito incrementando la escala de experiencias que constituyen soluciones nuevas en el mercado o bien las que son adaptaciones de productos, servicios o tecnologías existentes.

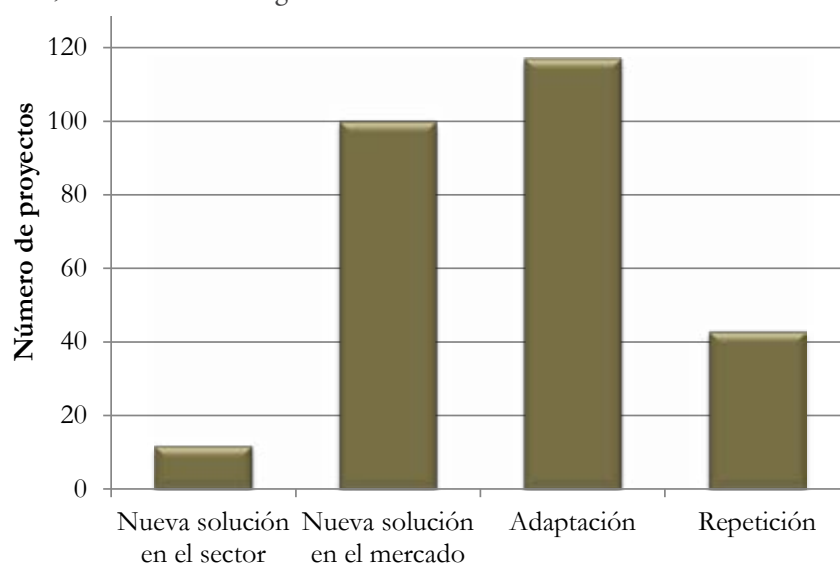


GRÁFICO 3.3
Tipo de innovación del FOMIN

El FOMIN ha avanzado en el cumplimiento de su mandato de “compartir conocimientos, particularmente para la microempresa y la pequeña empresa”. Ha promovido el intercambio de conocimientos a través de comunidades de práctica, eventos sectoriales y reuniones temáticas, de las que las más importantes son FOROMIC, CSRAmericas y PPPAmericas⁴⁵. Según ya se señaló, el FOMIN también se ha trazado la meta adicional no solamente de compartir conocimientos sino también de generarlos y de convertirse en una institución que utiliza el conocimiento para alcanzar los objetivos de su mandato. Si bien el Fondo dista de haber plasmado cabalmente esa interpretación ampliada de su mandato de compartir conocimientos, en el transcurso de los años ha invertido en actividades y eventos que buscan promover el intercambio de conocimientos y de experiencias entre sus organismos ejecutores y sus socios.

C. MANDATO DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Un cambio importante en el mandato del FOMIN II radicó en la inclusión de la reducción de la pobreza como uno de los objetivos de la institución. El mandato no dispone específicamente que el Fondo limite sus operaciones al ámbito de los pobres, ni dice de qué manera ha de trabajar para cumplir dicho objetivo. Además, el propio convenio constitutivo no contiene un criterio conceptual sobre la manera en que la actividad del sector privado se puede orientar para promover un objetivo de reducción de la pobreza. Eso reviste especial pertinencia, pues las restantes disposiciones para el FOMIN II se basaron en la experiencia anterior del Fondo y en el acervo de conocimientos especializados acumulados en el sector privado, particularmente la MIPYME. A diferencia de las partes del Grupo del BID que promueven rutinariamente en sus operaciones el objetivo de reducción de la pobreza, el FOMIN no tenía una base de esa índole sobre la cual elaborar un programa específico. En la presente sección analizamos la manera en la que el FOMIN abordó ese objetivo a través de su selección y focalización de proyectos.

En respuesta a ese mandato nuevo, el FOMIN elaboró paulatinamente elementos de un “enfoque relativo a la pobreza”. En mayo de 2007, el Fondo aprobó un plan de acción de “Alivio de la Pobreza mediante el Desarrollo del Sector Privado”⁴⁶, que indicaba que el FOMIN II aumentaría su enfoque en el alivio de la pobreza encauzando su asistencia hacia ámbitos en los que a los pobres se les suele denegar un acceso productivo, a saber: (i) financiamiento, (ii) soluciones empresariales y (iii) la economía formal. Propuso focalizar la asistencia en áreas en las que las personas de pobreza relativa⁴⁷ tenían un limitado acceso a activos productivos. El plan era breve y de formulación difusa, pero identificaba ámbitos en los que el FOMIN tendría la posibilidad de alcanzar a los pobres directamente e incidir en los mismos, como por medio de remesas, microfinanzas y empleo de los jóvenes. Asimismo, proponía usar una amplia gama de medidas de pobreza y de indicadores de desempeño para mejorar la focalización de las intervenciones y evaluar el aporte efectuado por los programas al ámbito del desarrollo.



Otro elemento del anterior “enfoque relativo a la pobreza” del FOMIN se basaba en una variante del enfoque relativo a la base de la pirámide. Ese enfoque, también elaborado y presentado en 2007, promovía un programa de soluciones empresariales para la pobreza, llamado a complementar los grupos de proyectos existentes del FOMIN y que se ejecutaría en coordinación con la iniciativa Oportunidades para la Mayoría (OMJ) del Banco. Dicho programa procuraba usar mecanismos de mercado para involucrar directamente al sector privado en actividades que aumentarían el ingreso y los activos de los pobres. En particular, el programa procuraba (i) integrar a importantes empresas que tenían la posibilidad de llegar a los segmentos pobres en tanto consumidores, productores o distribuidores; y (ii) apoyar a empresas emergentes mediante el desarrollo de redes o de operaciones de franquicia que permitieran movilizar a productores de ingreso bajo a fin de convertirlos en empresas rentables. El enfoque partía del supuesto de que entre los pobres existe riqueza suficiente para sostener empresas que sirvan a esos segmentos de mercado, y que el suministro de dichos servicios ayudaría en última instancia a sacar de la pobreza a los beneficiarios. Sin embargo, ese enfoque no afectó mayormente la selección de proyectos por el FOMIN, ni se convirtió en un grupo importante de proyectos de la institución. En 2007-2009 se aprobaron bajo ese programa solamente cuatro proyectos⁴⁸.

En 2008, el FOMIN aprobó un plan de acción similar para la promoción de la inclusión económica⁴⁹. Este grupo de proyectos proponía la inclusión de proyectos diseñados para generar y mejorar oportunidades de mercado para micro y pequeñas empresas donde vive y trabaja la población de ingreso bajo. También proponía suministrar apoyo al desarrollo de alianzas con empresas más grandes y grupos de la sociedad civil que tuvieran interés en trabajar con la población de ingreso bajo y promover la inclusión de esos grupos tradicionalmente excluidos. Por último, el documento tomaba nota de que el FOMIN estaba bien posicionado para apalancar sus propios recursos, trabajar directamente con el sector privado y apalancar los recursos de otras

El Fondo aprobó un plan de acción de “Alivio de la Pobreza mediante el Desarrollo del Sector Privado”, que indicaba que el FOMIN II aumentaría su enfoque en el alivio de la pobreza encauzando su asistencia hacia ámbitos en los que a los pobres se les suele denegar un acceso productivo.

© Federico Delgado, 2009

entidades a fin de generar oportunidades de negocios y promover con carácter pionero nuevas formas de iniciativas empresariales incluyentes, así como también ayudar a generar el conocimiento necesario para avanzar hacia iniciativas de mayor impacto y sostenibilidad. El Fondo ha promovido iniciativas de empresas incluyentes, pero todavía no se conocen los resultados de dichas intervenciones.

Como ya se indicó, el Marco de Acceso reenfocó el trabajo del FOMIN en prioridades más acordes con los hogares y empresas de ingreso bajo, y en grupos situados en mercados poco desarrollados e incompletos. El fundamento subyacente del Marco de Acceso es que los objetivos del FOMIN se pueden alcanzar identificando y abordando las restricciones al acceso en los ámbitos de Financiamiento, Mercados y Capacidades, y Servicios Básicos⁵⁰. El nuevo marco ofreció un enfoque más preciso para que el FOMIN pudiera abordar las necesidades de acceso de los grupos de menor ingreso, y en cierta medida las de las empresas de menor tamaño y menor desarrollo en cada área de acceso. Ahora bien, el nuevo marco no elaboró ninguna estrategia explícita que vinculara las líneas de trabajo (mejor focalizadas) con un objetivo de reducción de la pobreza.

El FOMIN no ha utilizado el ingreso de las empresas, el ingreso de los hogares ni la pobreza como criterio explícito para priorizar los proyectos en la etapa de aprobación, si bien en 2011 introdujo de hecho algunos mecanismos que recompensan los proyectos favorables para los pobres. En 2010 el FOMIN preparó y actualizó una serie de estrategias para cada una de sus agendas, en cada una de las cuales se describían los objetivos individuales de la agenda de que se tratara y se analizaban los problemas que se abordaban. Las agendas reflejaban el aumento del enfoque en la exclusión y la falta de acceso a servicios entre los grupos de menor ingreso, pero todavía sin identificar mecanismos de focalización en la pobreza para seleccionar proyectos. De igual modo, hasta la introducción de la QED, que asignó puntajes altos ex ante a los proyectos que identificaran en forma explícita a beneficiarios pobres, los procesos y procedimientos del FOMIN no incluían ningún mecanismo para medir y priorizar los proyectos en función de parámetros de medición de la pobreza. Este mismo énfasis indirecto en la pobreza se presentaba como síntesis del proyecto, resaltando proyectos que hicieran hincapié tanto en las poblaciones vulnerables como en las poblaciones pobres⁵¹.

Hasta la fecha, el FOMIN no ha podido informar acerca de la focalización en pobreza o acerca de resultados en cuanto a pobreza. Gran parte de poder determinar el grado en el cual soluciones específicas son adecuadas para la población objetivo radica en la capacidad de medir y evaluar características y efectos directos a nivel de beneficiario. Excepto en las áreas de microfinanzas, jóvenes y empresas incluyentes, donde se ha registrado una cierta recopilación de datos de manera más o menos sistemática, los proyectos del FOMIN no suelen recabar datos sobre las características de los beneficiarios. Además, si bien el Fondo elabora una publicación anual sobre los resultados de su cartera (el Informe sobre Efectividad en el Desarrollo), esta todavía no

ha adoptado un método sistemático para medir las características de los beneficiarios en cuanto a ingreso ni los resultados de las intervenciones. Otra dificultad que el FOMIN enfrenta al respecto es su dependencia de la información de los organismos ejecutores. Los datos recabados de los organismos ejecutores muestran claramente que si bien dichos organismos tienen una estimación muy alta del grado de focalización en la pobreza por parte de los proyectos, los cálculos se basan mayormente en una observación aleatoria⁵², lo cual representa un desafío para el FOMIN en cuanto a su posibilidad de basarse en sus socios para la recopilación de datos primarios.

Como parte de esta evaluación, OVE procuró medir el grado en el que el FOMIN estaba alcanzando a poblaciones pobres. Para evaluar el grado de éxito registrado por el FOMIN II a la hora de llegar a poblaciones pobres o de ingreso bajo entre 2005 y 2011, OVE analizó los indicadores de pobreza provenientes de una encuesta especializada aplicada a empresas y hogares beneficiarios en proyectos seleccionados del Fondo. OVE también procuró evaluar el grado en el que los proyectos de FOMIN habían llegado a los pobres en todo el universo de proyectos analizados sobre el terreno (299), usando las fuentes de información existentes.

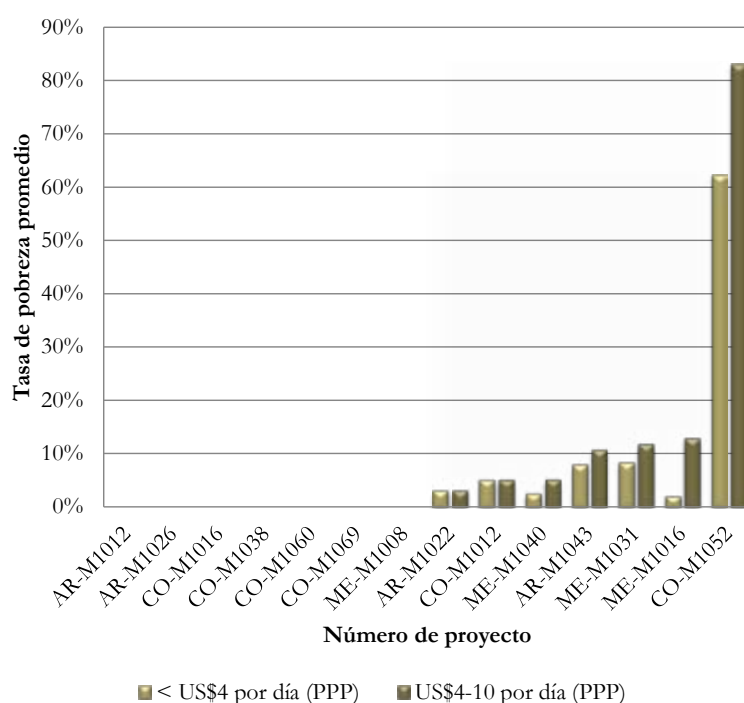


GRÁFICO 3.4
Distribución de la incidencia de la pobreza entre beneficiarios, según las encuestas a hogares y establecimientos

Los resultados del universo de proyectos mostraron el éxito limitado que la mayoría de los proyectos del FOMIN había tenido en cuanto a llegar directamente a poblaciones pobres, pero también mostraron que esa cifra aumentó en los últimos años. El análisis de OVE reveló que solo 16% de los proyectos tenían por beneficiarios directos a poblaciones pobres, pero también es claro que esos resultados aparecen concentrados mayormente en los últimos años, particularmente en el caso de las operaciones aprobadas tras la implementación del Marco de Acceso. Entre 2005 y 2009, solo

12% de los proyectos tenían por beneficiarios a poblaciones pobres o de ingreso bajo, mientras que en 2010-2011 esa cifra aumentó a 26%. Los temas de Juventud (85%) (dentro de Acceso a Mercados) y de Competencias y Servicios Financieros para Poblaciones de Ingreso Bajo (55%) (dentro de Acceso a Financiamiento) son los que han tenido más éxito en cuanto a alcanzar directamente a poblaciones pobres y de ingreso bajo.

Las estimaciones más firmes sobre pobreza basadas en encuestas a establecimientos y hogares beneficiarios del FOMIN mostraron que los proyectos estaban llegando a una pequeña proporción de pobres pero a una proporción considerablemente más alta de grupos de ingreso bajo⁵³. La proporción promedio de pobres (quienes viven con US\$4 por día) para los proyectos analizados era del 14%. Si se extrae de la muestra a las PYME y se estudian solamente hogares y microempresas, la proporción aumenta sustancialmente, al 21% (Gráfico 3.4). En promedio, esa proporción fue más grande en México y Colombia que en Argentina. No obstante, el FOMIN responde mejor a las poblaciones de ingreso bajo que no son pobres. Al cambiarse la definición de pobreza para medir la proporción de beneficiarios situados por debajo del umbral de US\$10 por día a paridad de poder adquisitivo, la proporción aumenta considerablemente. Ese resultado vale tanto para los proyectos de Acceso a Mercados como para los de Acceso a Financiamiento.

Las encuestas a nivel de establecimientos también muestran que las empresas beneficiarias del FOMIN dieron cuenta de una modesta creación neta de puestos de trabajo en 2011, de los que una proporción relativamente pequeña correspondió a empleados que ganaban una suma que los colocaba por debajo del umbral de pobreza. Otra manera mediante la cual el FOMIN puede tener un impacto en la pobreza es a través de mecanismos indirectos, tales como la generación de empleo entre los pobres. La aplicación de una encuesta a nivel de establecimientos por parte de OVE muestra que las PYME beneficiarias del FOMIN indicaron que en 2011 habían registrado una contratación neta positiva, situada en promedio en 1,2 empleados por empresa apoyada por el FOMIN. Las microempresas (por definición, las de menos de cinco empleados) apoyadas por el Fondo no informaron acerca de ningún cambio en su nivel de empleo durante el año. El mismo grupo de PYME beneficiarias del FOMIN también informó que entre 3% y 7% de sus empleados recibían una remuneración menor que los US\$4 correspondientes al umbral de pobreza⁵⁴. Las microempresas beneficiarias del Fondo informaron que 15% de sus empleados recibían una remuneración de menos de esa cuantía y 43% una remuneración menor que los US\$10 diarios correspondientes al umbral de vulnerabilidad⁵⁵.

Pese a las restricciones que limitaron el éxito del FOMIN en su focalización en beneficiarios de ingreso bajo, son precisamente esos grupos los que requieren de soluciones creativas. Si bien esta evaluación resalta los desafíos que supone el trabajar con mercados incompletos y mercados marginales o con hogares y empresas de ingreso bajo, el FOMIN puede agregar el mayor valor a dichos grupos. La institución tiene

una ventaja comparativa en su trabajo con pequeñas empresas y con ONG centradas en los objetivos de desarrollo de la misma. Se trata también del ámbito en el que el FOMIN ha desarrollado aptitudes y capacidades y, de hecho, este tendría poco que agregar en mercados plenamente competitivos y desarrollados. En los casos en que el Fondo centró su labor en mercados más desarrollados, por lo general los proyectos se ejecutaron bien pero hicieron una contribución pequeña en términos de adopción de la innovación por los agentes del mercado.

El FOMIN también enfrenta un desafío en cuanto a la ampliación de escala de proyectos que funcionan bien mayormente con poblaciones de menor ingreso. El análisis a nivel de proyectos efectuado por OVE comprobó que si bien los proyectos del FOMIN centrados en poblaciones pobres en realidad se ejecutan bien y generan resultados comparables a nivel de beneficiario, no tienen un desempeño igualmente bueno al ampliar la escala de su innovación. Entre los proyectos tendientes a incrementar la escala de la innovación a través de agentes provenientes del sector privado, 36% tuvieron algún impacto en el mercado, en tanto que entre los proyectos focalizados en los pobres solamente 11% tuvieron ese impacto. De este hallazgo se desprende una clara concesión recíproca entre la búsqueda de soluciones de mercado y la innovación dirigida a los pobres.

La conclusión general de esta sección es que el FOMIN ha procurado cumplir su mandato de reducción de la pobreza, pero en el período bajo análisis no definió un claro “modelo relativo a la pobreza”. Si bien el Fondo ha experimentado distintos enfoques en cuanto a la pobreza, que van desde una actividad temprana para elaborar un modelo de base de la pirámide hasta un reciente trabajo para mejorar la focalización en la pobreza directamente, no ha podido definir una vía clara para responder de manera directa al mandato. Sus proyectos no llegan directamente a grandes proporciones de pobres, si bien se desenvuelven mejor cuando se trata de llegar a poblaciones “vulnerables”. Asimismo, los beneficiarios del FOMIN informan haber generado un cierto nivel de empleo, y una proporción modesta de ese aumento del empleo se registra entre poblaciones pobres. El Fondo también ha tenido dificultades en la ampliación de escala de las operaciones dirigidas a segmentos de mercado de ingreso bajo. Habida cuenta de esos desafíos, la institución sigue embarcada en sus esfuerzos para definir mejor su estrategia sobre pobreza. Los datos empíricos muestran que ha tenido más éxito en la respuesta a su mandato de reducción de la pobreza en los siguientes casos: (i) cuando se ha centrado en el desarrollo de mercados marginales e incompletos, que suelen ser segmentos de mercado en los que las poblaciones de ingreso bajo son importantes agentes económicos; (ii) al adoptar un enfoque flexible en cuanto a la pobreza y procurar llegar también a poblaciones de ingreso bajo y vulnerables; y (iii) cuando ha hecho hincapié tanto en la focalización en la pobreza como en la eficacia, puesto que la primera sin la segunda no hace nada para promover el mandato del FOMIN.



Las encuestas a nivel de establecimientos también muestran que las empresas beneficiarias del FOMIN dieron cuenta de una modesta creación neta de puestos de trabajo en 2011, de los que una proporción relativamente pequeña correspondió a empleados que ganaban una suma que los colocaba por debajo del umbral de pobreza.

© Federico Delgado, 2009

Además, en relación con la reducción de la pobreza no parece haber una estrategia convenida que el FOMIN pueda adoptar con facilidad. El campo del desarrollo ha dedicado mucho tiempo a evaluar y estudiar maneras de reducir la pobreza, y si bien es mucho lo que se ha aprendido, no hay ninguna estrategia que se haya perfilado como dominante, según se desprende de estudios recientes de la Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Banco Mundial. Además, la mayoría de las recomendaciones de políticas relativas tanto a la reducción de la pobreza como a la generación de puestos de trabajo favorables para los pobres se basan en opciones normativas que por lo general han escapado al alcance de una institución como el FOMIN. Además, si bien el sector privado es reconocido ampliamente como el principal mecanismo mediante el cual se genera riqueza, la manera de influenciar las “palancas” que inciden en su toma de decisiones ha sido una meta esquivada.

Pese a esas limitaciones, el FOMIN tiene una clara ventaja comparativa en cuanto a la respuesta a las necesidades de las poblaciones pobres y de ingreso bajo. En primer lugar, trabaja con redes de organismos ejecutores que comparten su interés en el desarrollo de segmentos de mercado dominados por agentes de ingreso bajo, y la institución ha tenido más logros a la hora de alcanzar a beneficiarios de ingreso bajo, cuando no pobres. En segundo lugar, el enfoque del FOMIN en el “acceso” supone un claro incentivo para abordar las restricciones que limitan el desarrollo de agentes de ingreso bajo. Y en tercer lugar, su enfoque en la innovación y su capacidad para experimentar lo colocan en situación privilegiada para ensayar modelos que puedan ampliar el acceso para grupos de ingreso bajo y para utilizar ese instrumento de experimentación con el objeto de generar impactos de mayor amplitud en materia de reducción de la pobreza.

Sin perjuicio de esas observaciones, hay ámbitos susceptibles de mejora en cuanto a la estrategia del FOMIN para reducir la pobreza:

- **La focalización del FOMIN en los beneficiarios ha de basarse en un diagnóstico de las limitaciones que enfrentan las empresas y los hogares.** La naturaleza y gravedad de las limitaciones tiene a aumentar en relación inversa a los ingresos, pero de manera muy específica en función del mercado. Este es un aspecto fundamental tanto para mejorar la focalización en las poblaciones pobres y de ingreso bajo como para aumentar la probabilidad de lograr resultados.
- **Los mercados se suelen segmentar de una manera que hace que las poblaciones pobres y de ingreso bajo tengan acceso a servicios de menor eficiencia y calidad.** El FOMIN ha de seguir enfocándose en dichos grupos y procurando abordar los factores que impiden un ulterior desarrollo de esos mercados, reconociendo de manera especial la función que le puede caber a la innovación en esa labor.
- **Podría ser útil que el FOMIN adopte un enfoque más amplio relativo a la pobreza, partiendo de su ventaja comparativa y sus activos comprobados.** No obstante, ha de evitar adoptar modelos que intrínsecamente no se puedan ensayar ni evaluar, pues ello iría en menoscabo de su capacidad para autorresponsabilizarse en cuanto a su mandato de desarrollo.



Proyecto para incrementar la productividad en el sector de la producción de muebles en la República Dominicana. El FOMIN ha perdido pertinencia en la capacitación y la reforma laborales. Elaboró una agenda restringida de capacitación de jóvenes para abordar el problema del desempleo de jóvenes vulnerables, que son quienes más dificultades tienen en cuanto a empleo e inserción laboral.

©Federico Delgado, 2009

4 Hallazgos Temáticos

Esta sección presenta un resumen del análisis sobre el FOMIN a nivel de proyectos y organiza los principales hallazgos por área de acceso. Los documentos de antecedentes temáticos y el de análisis a nivel de proyectos contienen hallazgos más detallados.

A. RESUMEN DE RESULTADOS A NIVEL DE PROYECTOS⁵⁶

El FOMIN ha seguido siendo un agente pertinente en la promoción del desarrollo del sector privado en la región. La primera evaluación de OVE evaluó la pertinencia del FOMIN en términos muy favorables, habida cuenta de que el mismo abordaba desafíos importantes en la mayoría de las áreas en las que había desarrollado una cartera, y los datos empíricos muestran que ese patrón ha proseguido. En general, el FOMIN ha trabajado donde el sector privado enfrenta restricciones al desarrollo y hay espacio para que la institución pueda ayudar a abordarlas. No obstante, la cartera del FOMIN II todavía está demasiado dispersa para poder alcanzar niveles de pertinencia elevados en todos los sectores. La priorización de los proyectos y el énfasis en el impacto sistémico a través del Marco de Acceso introduce un foco más definido y brinda al FOMIN la posibilidad de aumentar su pertinencia mediante el suministro de servicios a grupos de menor ingreso y la focalización explícita en mercados incompletos. El marco sostiene que para aumentar al máximo sus impactos, el FOMIN debe restringir su enfoque: “[organizar] un conjunto de actividades en torno a un objetivo sistémico concreto establecido desde el comienzo”⁵⁷.

La pertinencia ha sido más acentuada en algunas esferas de actividad que en otras. Aunque su acción sigue siendo pertinente en la esfera de las microfinanzas, el FOMIN no ha sostenido la pertinencia de su participación inicial, pues en muchos países los mercados de microfinanzas se han desarrollado, y cada vez se advierte con más claridad que se trata de uno de los muchos instrumentos financieros que se pueden utilizar para beneficiar a las microempresas de menor ingreso. El Fondo ha sido especialmente pertinente en las esferas del capital de etapa temprana, pero en lo sucesivo se beneficiaría de una clara estrategia para priorizar sus recursos limitados

entre mercados más desarrollados y mercados menos desarrollados. El Fondo ha sacado provecho de su éxito inicial en el desarrollo de una red de organizaciones no gubernamentales y grupos sectoriales para promover iniciativas de desarrollo de las PYME y ha formulado nuevos enfoques para elevar la productividad de las empresas y el crecimiento de las empresas más pequeñas. Las iniciativas de desarrollo económico local que acompañan a la descentralización del Estado y en muchos países las reformas de las políticas de intervención en las PYME han resultado pertinentes, si bien el modelo de intervención no se ha integrado en las políticas gubernamentales. El FOMIN ha perdido pertinencia en la capacitación y la reforma laborales. Elaboró una agenda restringida de capacitación de jóvenes para abordar el problema del desempleo de jóvenes vulnerables, que son quienes más dificultades tienen en cuanto a empleo e inserción laboral. El Fondo tiene todavía que hacer hincapié en su complementariedad con el sector público en esta esfera. Sus proyectos en el área del financiamiento de las PYME han tropezado con dificultades para identificar un segmento especializado de mercado adecuado. En el área del Acceso a los Servicios Básicos, el Fondo todavía tiene que demostrar su pertinencia⁵⁸.

El FOMIN ha mantenido un grado elevado de innovación, a nivel tanto de proyectos como de sectores específicos. En el mandato del FOMIN II se reconoce explícitamente el papel del Fondo en la promoción de soluciones creativas. Como el FOMIN tiene una escala pequeña en relación con las necesidades del sector privado en la región, el fomento de la innovación es una estrategia valedera para hacer aportes importantes al desarrollo en un contexto de restricciones presupuestarias. En la primera evaluación del Fondo, se observó que la innovación había sido una constante en la mayor parte de su labor, tendencia que ha continuado durante el FOMIN II⁵⁹. Las áreas que sobresalieron como las más innovadoras fueron las de los proyectos destinados a prestar servicios financieros a poblaciones de ingreso bajo, los proyectos de capital de etapa temprana, los proyectos de cadenas de valor que hacen hincapié en modelos operativos incluyentes y los programas de capacitación para jóvenes en los que se hace hincapié en la inserción laboral y la preparación para la vida activa.

La mayoría de los proyectos del FOMIN generaron productos según lo previsto y pudieron abordar los riesgos de manera adecuada conforme estos se fueron materializando⁶⁰, pero fueron deficientes en la medición de los resultados. La implementación de los proyectos es importante porque desempeña un papel central en el logro de resultados⁶¹. La implementación de los proyectos se vio afectada negativamente por los cambios en las condiciones del mercado, las reformas en el marco normativo o las deficiencias de las unidades ejecutoras. Las ONG internacionales y las asociaciones sectoriales fueron los mejores organismos ejecutores; en cambio, el desempeño de las instituciones del sector público y de las ONG locales fue deficiente. Solo se dispuso de información sobre los resultados (efectos directos) respecto del 60% de los proyectos que habían desembolsado más de la mitad de sus recursos; por esa razón es difícil evaluar globalmente los resultados de los proyectos. De los proyectos que contenían información sobre los resultados, 40% obtuvieron calificaciones

de efectividad elevadas. Un diseño deficiente de los proyectos y unos modelos de intervención excesivamente complejos menoscabaron la efectividad de los proyectos. A veces la efectividad de un proyecto dependía de supuestos que no se hicieron realidad, como la disposición o capacidad de los beneficiarios para adoptar nuevas tecnologías, servicios u otros productos; una demanda de mercado suficiente para los productos y servicios; o la existencia de los servicios de mercado complementarios que se necesitan para que la intervención sea exitosa. La efectividad de los proyectos es similar en todas las áreas de acceso.

En el examen de los proyectos se observó un número pequeño pero importante de casos en los que las innovaciones de los proyectos del FOMIN fueron adoptadas por mercados más amplios o pasaron a formar parte de las políticas públicas. Cuando el FOMIN introdujo el Marco de Acceso, formalizó un compromiso de producir impactos que fueran más allá de los beneficiarios inmediatos de los proyectos. De las operaciones examinadas por OVE, 22% formaban parte de un proceso de desarrollo de mercado o de adopción de políticas. Cuando los cálculos se limitan a los proyectos que obtuvieron calificaciones de efectividad elevadas (pues la efectividad del proyecto eleva la probabilidad de que este produzca un impacto en el mercado), el porcentaje aumenta a 47%. Este resultado es importante, teniendo en cuenta, por un lado, el alcance limitado de los instrumentos que tiene el FOMIN (cooperación técnica, pequeños préstamos/capital) para influir en los mercados y, por el otro, que el impacto sistémico no formó parte del modelo operativo del Fondo hasta que en 2010 se adoptó el Marco de Acceso. Todos los proyectos de impacto elevado incluían alianzas con un socio innovador y de alta calidad en el ámbito del desarrollo⁶².

Los datos muestran que un porcentaje importante de proyectos del FOMIN no se sostiene o enfrenta desafíos con respecto a la sostenibilidad⁶³. Los aspectos de sostenibilidad relacionados con las unidades ejecutoras se debieron, muchas veces, a que se dio más prioridad a otras actividades que a los proyectos del Fondo y a que hubo rápidos cambios en su personal directivo. Los problemas de sostenibilidad relacionados con los mercados se debieron más frecuentemente a la imposibilidad para crear una base de consumidores de amplitud suficiente para que el producto o servicio pasara a ser viable por sí solo. Así ocurrió, en particular, en el caso de los modelos que incorporaban planes de precios altamente subsidiados que resultaron incompatibles con la estructura de costos de las empresas al tiempo de la terminación de los proyectos. Las intervenciones en el área del Acceso a Financiamiento fueron, en general, más sostenibles que otros proyectos de acceso. Los proyectos de apoyo a tecnología para el desarrollo empresarial, servicios de desarrollo empresarial y algunos programas de cadena de valor tuvieron las calificaciones más bajas en materia de sostenibilidad.



Creación de oportunidades económicas para familias que viven en áreas rurales y desatendidas en El Salvador. A medida que los mercados de microfinanzas en zonas urbanas se fueron desarrollando, el FOMIN fue haciendo más hincapié en las estrategias para ampliar el acceso a los servicios financieros en zonas rurales y desatendidas.

© Federico Delgado, 2009

B. ACCESO A FINANCIAMIENTO

En el área del Acceso a Financiamiento, el FOMIN se centró en tres categorías diferentes de actividades.

- Actividades relacionadas con las microfinanzas y otros tipos de servicios financieros para las poblaciones de menor ingreso.
- Actividades destinadas a desarrollar mercados y acceso a financiamiento para PYME, incluidos el factoraje y el desarrollo de mercados de capital.
- Proyectos destinados a desarrollar mercados de capital de etapa temprana.

1. Servicios financieros para poblaciones de ingreso bajo

El área por la cual el FOMIN es más conocido y en la que ha tenido mayor éxito es la de las microfinanzas. Este fue el único sector que en la primera evaluación de OVE recibió calificaciones elevadas en los aspectos de ejecución y resultados, innovación y sostenibilidad. El Fondo ha sido uno de los líderes de la región en el desarrollo de las microfinanzas, inicialmente en Bolivia, después en Perú y Ecuador y, en fecha más reciente, en países de Centroamérica. El Fondo también ha hecho una inversión considerable en el desarrollo de productos analíticos y redes en microfinanzas, de los cuales los más importantes son Microscope y el FOROMIC. En este sentido, la pertinencia del Fondo durante el FOMIN I fue elevada en esta área e hizo una indudable contribución a la ampliación del acceso a financiamiento para los grupos de menor ingreso.

El FOMIN continúa siendo un agente importante en la promoción de las microfinanzas en la región, pero no en la escala que logró durante el FOMIN I. Durante el período que se examina, el sector de las microfinanzas continuó expandiéndose en toda la región. Los datos de MIX Market indican que el financiamiento para las instituciones de microfinanzas en América Latina y el Caribe aumentó sustancialmente de 2005 a 2011, con carteras que exhibieron típicamente tasas anuales de crecimiento superiores a 10%, y llegó a un total US\$28.000 millones en carteras de préstamos en cifras brutas. Esa evolución refleja el patrón global de expansión de las microfinanzas. El Fondo continuó siendo un agente importante en este mercado, pues suministró tanto financiamiento como cooperación técnica para fortalecer a las instituciones y desarrollar nuevos productos en nuevos mercados. Sin embargo, no tuvo un éxito de la envergadura de la alcanzada durante el FOMIN I, ni tampoco ha podido mantener los altos niveles de innovación que se observaron en la primera evaluación de OVE.

A medida que los mercados de microfinanzas en zonas urbanas se fueron desarrollando, el FOMIN fue haciendo más hincapié en las estrategias para ampliar el acceso a los servicios financieros en zonas rurales y desatendidas. En su enfoque estratégico, el

Marco de Acceso prioriza los “mercados frontera” rurales y los grupos de ingreso bajo, enfoque que refleja la práctica del Fondo, puesto que ya había empezado a desarrollar mercados rurales y a concentrarse en zonas desatendidas. El porcentaje de proyectos de Acceso a Financiamiento focalizados en poblaciones rurales aumentó de 7,74% (US\$3,92 millones) en 2005 a 23,83% (US\$12,96 millones) en 2011. Los estudios de casos en Honduras y Perú, en particular, apuntan hacia una estrategia deliberada de prestar asistencia a entidades financieras con exposiciones particularmente elevadas a carteras rurales y agrícolas⁶⁴.

Análogamente, a medida que los mercados crediticios se fueron desarrollando, el FOMIN también se orientó hacia el desarrollo de servicios financieros no crediticios. El crédito es solo uno de una serie de servicios financieros que pueden mejorar el bienestar; los demás servicios que cabe mencionar a este respecto son los seguros, el ahorro, las pensiones, las hipotecas y los servicios de pago. Al desarrollarse el mercado crediticio, el Fondo diversificó sus proyectos para incluir algunos de estos otros servicios, en particular los productos de ahorro y seguros. De los 97 proyectos de Acceso a Financiamiento examinados por OVE, 20 incluían el desarrollo de nuevos productos (por lo general, productos de seguros o ahorro). El Fondo también hizo hincapié en la innovación tecnológica como medio de mejorar el acceso, como se señaló en el Capítulo III⁶⁵. Los ensayos destinados a desarrollar nuevos productos y utilizar nuevas tecnologías respondían a una necesidad en la región. La obra escrita pone de relieve la importancia de los seguros para elevar la productividad y reducir los efectos de perturbaciones idiosincrásicas negativas sobre el bienestar de los productores. Durante varias décadas, la región ha tenido una aguda necesidad de desarrollar los mercados de seguros para la actividad agrícola, y el Fondo ha tratado de desarrollar esos mercados en alguna medida. Ello no obstante, los resultados de las iniciativas del Fondo en estas áreas han sido de signo mixto. Hasta la fecha, diversos obstáculos imprevistos han limitado la sostenibilidad y el impacto de mercado de estas iniciativas.

La estrategia del FOMIN de desarrollar los mercados mediante el fomento de la formalización de las instituciones de microfinanzas basadas en ONG y otras instituciones de microfinanzas más pequeñas, a fin de que se transformaran en agentes reglamentados en el mercado, tropezó con problemas importantes. A pesar de la buena ejecución de los proyectos, fue difícil lograr el objetivo de transformar las instituciones de microfinanzas basadas en ONG en instituciones de microfinanzas formales y reglamentadas. De los proyectos aprobados desde 2005 y examinados por OVE que incorporaban ese objetivo, solo en un tercio de ellos pudo lograr el Fondo el objetivo de formalizar instituciones con licencias operativas para fines de 2012⁶⁶. La estrategia de buscar la formalización también resultó mucho menos efectiva cuando el Fondo colaboró con grupos del sector que cuando dio apoyo directo a instituciones de microfinanzas específicas. La falta de conocimiento o de apetito de riesgo de los organismos normativos ha sido una constante, hecho que lleva a preguntarse si los servicios financieros de mayor riesgo sistémico — como la agricultura — pueden ser

objeto de una reglamentación eficaz en ausencia de una planificación y un apoyo más vigorosos. Otro problema ha sido la falta de interés por parte de las propias instituciones de microfinanzas. La reglamentación implica un cambio importante en la estructura de costos de las instituciones de microfinanzas⁶⁷ y, en las entrevistas realizadas para esta evaluación, muchas de esas instituciones dijeron que sencillamente no se trataba de un modelo cuya adopción pudiera obrar en su interés. Los proyectos del Fondo han subestimado sistemáticamente esta resistencia. En los diagnósticos no se analizaron ni esos costos ni las razones por las cuales las entidades financieras se abstendrían de “graduarse” al estado de entidades o bancos reglamentados.⁶⁸

El FOMIN ha promovido el desarrollo de nuevos productos, pero con un éxito limitado para colocarlos en el mercado. El Fondo ha logrado ayudar a sus socios a crear nuevos productos⁶⁹, pero ha tenido menos éxito en cuanto a lograr una mayor aceptación en el mercado. La realidad empírica indica que productos como algunos tipos de microseguros⁷⁰ son más comunes en el mercado hoy en día⁷¹ y han mostrado un crecimiento importante. La encuesta de OVE a clientes del Fondo también muestra una proporción importante de clientes que ofrecen productos de microseguros y ahorro. Sin embargo, una vez desarrollados, los productos han generado una demanda limitada en el mercado. En el caso de los productos de seguros, un problema común ha sido la ausencia de canales de distribución. El costo unitario del seguro disminuye cuando aumenta el número de pólizas, y la estrategia del Fondo de trabajar con entidades financieras pequeñas, que por lo general no pueden emitir un gran número de pólizas, ha hecho difícil captar esos rendimientos de escala. Todavía no se han ofrecido soluciones puramente privadas para los productos de seguros agrícolas, ya que el riesgo subyacente es demasiado elevado y no se han podido resolver los problemas perniciosos de la selección adversa y el riesgo moral⁷².

El FOMIN tuvo éxito en sus esfuerzos para utilizar las innovaciones tecnológicas, en particular en las comunicaciones y la tecnología de información, y para desarrollar nuevos productos y métodos a fin de llegar a las poblaciones en mercados incompletos o marginales. De los proyectos examinados en el área de Acceso a Financiamiento, 13% contenían elementos relacionados con el uso de nuevas tecnologías. Datos empíricos preliminares indican que esos proyectos estaban bien focalizados en zonas con una baja oferta de servicios y que pudieron ampliar los servicios de pago; en la mayoría de los casos ampliaron la disponibilidad de servicios de crédito y ahorro en zonas poco pobladas.⁷³ Aunque sería prematuro evaluar a fondo esta línea de trabajo, los datos del primer examen a nivel de proyectos muestran niveles relativamente elevados de implementación y de colocación satisfactoria de los productos. El desafío principal que se observó en las visitas sobre el terreno fue la falta de participación de los principales agentes del sector público, tales como los organismos de reglamentación bancaria, en el despliegue de nuevas plataformas financieras. Así ocurre, en particular, en lo que se refiere al uso de la tecnología de telefonía móvil para los servicios de banca, pues los organismos normativos no se muestran demasiado inclinados a dejar que grandes proporciones de los depósitos se realicen fuera de su esfera de control.

Los trabajos para utilizar las remesas como medio de desarrollar nuevos productos de ahorro, seguros o tecnología tuvieron un éxito desigual. Anteriormente, el FOMIN se había ocupado de reducir los costos de transacción de las remesas y de acrecentar la competencia en el sector, logrando importantes impactos sistémicos⁷⁴. Con la mira de aprovechar esa labor inicial, elaboró proyectos para que los destinatarios pudieran apalancar sus remesas en forma de inversiones productivas. Sin embargo, en la mayoría de los casos que se examinaron, la focalización en las remesas no resultó útil; no fue posible hacer realidad la hipótesis de que las entradas de remesas conferirían una ventaja específica que abordaría el riesgo crediticio subyacente u otras restricciones que inhibían el desarrollo de nuevos productos. De hecho, en un porcentaje elevado de los proyectos se abandonó la focalización en las remesas cuando los organismos ejecutores comprobaron que los nuevos servicios y productos eran (o no eran) atractivos para los clientes de remesas y otros clientes⁷⁵.

Por último, una de las principales estrategias del FOMIN para desarrollar servicios financieros en mercados incompletos fue recurrir a fondos de desarrollo de las microfinanzas (FDM), que produjeron resultados tangibles. El Fondo ha invertido en FDM casi desde su creación. En la primera evaluación, OVE observó que estos fondos eran importantes para el desarrollo del mercado de microfinanzas, y que el Fondo era un importante inversionista de primera etapa en esas actividades⁷⁶. Los fondos que recibieron apoyo del FOMIN fueron ejecutados satisfactoriamente, produjeron resultados tangibles y siguieron siendo pertinentes en el desarrollo del sector, aun cuando no pudieron mantener la pertinencia que habían tenido en los inicios del sector. Los datos empíricos indican que la capitalización de las instituciones de microfinanzas aumentó considerablemente y que los FDM tuvieron un impacto importante en la disponibilidad de capital para las instituciones de microfinanzas⁷⁷. En su examen de la participación de las instituciones de microfinanzas en los FDM, OVE tampoco encontró datos empíricos de que estuvieran desplazando a las fuentes de financiamiento privadas, tema que ha sido una preocupación central de los especialistas del desarrollo en este sector⁷⁸. En el examen de los proyectos también se observaron ejemplos en los que el FOMIN había hecho inversiones en fondos de carácter particularmente creativo⁷⁹.

El examen de los FDM también demuestra, sin embargo, que no son vehículos apropiados para el desarrollo de mercados particularmente riesgosos. Los FDM han ido adquiriendo una mayor especialización, profesionalismo e idoneidad y están en mejores condiciones de gestionar los recursos y el riesgo, generar una tasa de rentabilidad más elevada y recopilar y comunicar información sobre sus inversiones. Los logros financieros de los fondos, a su vez, les han permitido atraer financiamiento privado y así apalancar su capital. En efecto, la contracción económica de 2008 no afectó de manera importante el desempeño de los fondos de desarrollo de las microfinanzas. Como dichos fondos están en condiciones cada vez mejores de acceder a las fuentes privadas de capital, el examen de OVE demuestra que están respondiendo adecuadamente a los deseos de los inversionistas a través de la focalización en el

riesgo y la rentabilidad. Esta circunstancia limita la capacidad de estos fondos para invertir en mercados particularmente poco desarrollados, pues sería contrario a las motivaciones de inversión de los inversionistas. Estos fondos no se han interesado en invertir cuando los riesgos comerciales o normativos son desconocidos, la rentabilidad no está demostrada o los mercados están poco desarrollados por otras razones.

En su trabajo con el sector de las microfinanzas principalmente por medio de operaciones de cooperación técnica y préstamos e inversiones de capital en fondos de desarrollo de las microfinanzas, el FOMIN se ha alejado de las inversiones directas en las instituciones de microfinanzas y, por lo tanto, ha eludido la crítica de la función de las instituciones de financiamiento para el desarrollo en sus inversiones directas de cartera⁸⁰. El FOMIN ha seguido invirtiendo en ciertas instituciones de microfinanzas, pero en general ha obrado con sensatez y estrategia en su enfoque⁸¹. Exámenes recientes de las carteras de instituciones de financiamiento para el desarrollo han formulado críticas profundas a organismos como la IFC y la CII, pero fueron mayormente benignos con respecto al FOMIN.

Otras preguntas que plantea la estrategia de microfinanzas del FOMIN se refieren al impacto último del enfoque y al posible efecto desfavorable del sobreendeudamiento. Las primeras estrategias de microfinanzas sobreestimaron el alcance y la función de las microfinanzas en el desarrollo. Los argumentos sobre el papel de las microfinanzas en la reducción de la pobreza, por ejemplo, no han sido confirmados por estudios empíricos, aunque se han allegado firmes datos empíricos en sustento de otros efectos directos⁸². Análogamente, a medida que los mercados de microfinanzas comenzaron a desarrollarse y el crédito a saturarse — especialmente en zonas urbanas—, los interrogantes sobre la sostenibilidad del endeudamiento, que es un riesgo sistémico, y la preocupación adicional de que esta deuda pueda producir resultados limitados para los pobres, crearon una mayor conciencia entre las instituciones de financiamiento para el desarrollo. El FOMIN respondió a estas preocupaciones mediante la inclusión de una agenda de transparencia responsable en el financiamiento. Hasta el momento, no hay mucho que evaluar en esta agenda, pero los pocos casos examinados por OVE sugieren que se plantean dificultades de implementación y que es excesiva la focalización en las entidades reglamentadas (circunstancia que es comprensible, pues los proyectos están bajo control de entes normativos bancarios). Siguen siendo importantes los temas de saber cuán grave es el problema del sobreendeudamiento y con qué eficacia se lo puede abordar por medio tanto de actividades con el sector público como del desarrollo de agencias de calificación crediticia.

2. Desarrollo de los mercados de capital, y capital emprendedor

Si bien una gran parte de la labor del Fondo se focalizó en el aspecto normativo de los mercados de capital durante el FOMIN I, el FOMIN II se alejó de la colaboración con el sector público y del desarrollo del ecosistema de infraestructura y reglamentación de los mercados de capital. El FOMIN I contenía mandatos muy ambiciosos respecto

de actividades relacionadas con múltiples facetas del desarrollo de los mercados de capital, incluido el aspecto normativo, entre ellos los mandatos relacionados con el trabajo en torno a la supervisión bancaria, la reforma de los regímenes de pensiones y la infraestructura de desarrollo de los mercados de capital, incluidas las bolsas de valores. El mandato del FOMIN II fue mucho menos ambicioso y no estableció mandatos específicos de acompañar los trabajos del Banco en el desarrollo de instituciones del sector financiero. En consecuencia, la cartera de reforma financiera del FOMIN básicamente desapareció en 2003 y fue sustituida por intervenciones más específicas con las bolsas de valores orientadas hacia las PYME⁸³.

El enfoque del FOMIN respecto del desarrollo de bolsas de valores para las PYME tuvo un cierto éxito en la promoción de los mercados de bonos, pero no tuvo un impacto importante en el ámbito del capital. OVE examinó tres proyectos destinados a incorporar empresas más pequeñas a los mercados bursátiles. El proyecto más exitoso fue, en todo sentido, el de Colombia Capital, que superó su meta de facilitar la cotización en bolsa de bonos de empresas medianas y más pequeñas⁸⁴, y también suministró fondos de cooperación técnica en apoyo de los esfuerzos de Colombia para mejorar el entorno normativo. Las otras dos experiencias tuvieron mucho menos éxito. En Perú, solo una empresa cotizó instrumentos de deuda en el mercado, a pesar de un esfuerzo muy intenso para sensibilizar a las pequeñas empresas sobre los beneficios de captar capital por medio de los mercados de valores. Análogamente, en Costa Rica, a pesar de un esfuerzo sostenido de la unidad ejecutora, se han realizado solamente tres cotizaciones de valores en bolsa, y el proyecto corre el riesgo de que se le ponga término⁸⁵. En ambos casos, el proyecto subestimó los costos que deben afrontar las empresas más pequeñas para acceder a formas más sofisticadas de financiamiento. Las empresas que deciden hacer colocaciones en bolsa no solo incurren en costos de transacción sustanciales (por única vez y anualmente), sino que deben también cumplir con una serie de requisitos organizacionales, contables y de gobernanza que pueden ser tanto onerosos como subóptimos para las empresas de menor tamaño. Hasta el momento, los proyectos del FOMIN han experimentado, pero no han podido demostrar que este modelo operativo sea viable para el segmento de mercado que se había contemplado originalmente.

En materia de capital emprendedor, el FOMIN mantuvo su participación, mejoró su desempeño financiero y comenzó a avanzar hacia el capital de etapa temprana. El capital emprendedor, como clase de activo, ha continuado su expansión en la región. El mercado se ha expandido sustancialmente, y en los últimos años ha incluido no solo el capital privado, sino también auténticos fondos de capital emprendedor⁸⁶. El FOMIN ha sido uno de los pioneros en esta esfera, y desde su constitución ha estado presente en la promoción del capital privado. En su primera evaluación, OVE comprobó que esta era una de las áreas más innovadoras del Fondo⁸⁷.

El FOMIN ha trabajado con el capital emprendedor mediante dos modalidades. En primer lugar, está invirtiendo en fondos de capital emprendedor, una actividad enmarcada en su estrategia desde sus inicios, y desde 2005 lleva invertidos US\$120,61 millones en 28 fondos⁸⁸. En segundo lugar, está estableciendo y fortaleciendo grupos del sector y trabajando con asociaciones público-privadas para desarrollar el ecosistema de capital emprendedor. Los agentes de mercado —inversionistas y administradoras de fondos— en general reconocen y destacan el valor agregado del FOMIN en el sector. En particular, las administradoras de fondos destacan el valor de señalización de la marca del FOMIN para generar interés en otros inversionistas. Las administradoras también ponen de relieve el papel del Fondo en la facilitación de contactos, aun cuando el propio FOMIN no se involucra, y en la promoción de prácticas óptimas entre los inversionistas, que a veces no están habituados a depender de administradoras de fondos para adoptar decisiones de inversión.

El FOMIN ha podido recuperarse en alguna medida de los resultados extremadamente decepcionantes de las inversiones iniciales en capital emprendedor, aunque sus rendimientos son todavía modestos. Los datos sobre rendimientos financieros hasta 2011 muestran que el desempeño financiero de los fondos del FOMIN ha mejorado, y estimaciones recientes colocan a la institución al mismo nivel que sus entidades homólogas del mercado⁸⁹. El Fondo tiene ante sí un desafío para mantener un desempeño a la par de los promedios de las clases de activos, si ha de generar efectos de demostración respecto de la viabilidad del capital emprendedor en América Latina y el Caribe, y sobre todo si trata de desarrollar nuevos mercados de capital emprendedor como Colombia o Perú.

La idoneidad y competencia de las administradoras de fondos respaldadas por el FOMIN también han mejorado sustancialmente. Las administradoras de fondos apoyadas por el FOMIN han adquirido experiencia y mejorado su desempeño con el correr del tiempo. Los hallazgos que surgen del examen de OVE son muy diferentes de los de 2002, cuando había pocas administradoras de fondos profesionales en la región. Además, el FOMIN ha ayudado a desarrollar grupos del sector, tales como la Asociación Latinoamericana de Capital Privado y Emprendedor (LAVCA) y la Asociación Brasileña de Capital Privado y Emprendedor (ABVCAP), que han desempeñado un papel importante en el intercambio de conocimientos y la generación de información sobre el desempeño de la clase de activos. Estas iniciativas pueden también servir como un “elevador” de experiencias innovadoras. Por ejemplo, la ABVCAP formaba parte de la estrategia del proyecto INOVAR del FOMIN para transferir las actividades de promoción del capital emprendedor en Brasil del organismo ejecutor patrocinado por el Estado, Finança de Estudos e Projetos (FINEP), a la asociación del sector.

Hasta ahora, el FOMIN ha optado por priorizar las inversiones en fondos con un potencial de rentabilidad económica, y se ha abstenido de colaborar con fondos carentes de un modelo de negocios bien definido o de posibilidades de apalancar fondos privados. Si bien en la primera evaluación de OVE se observó que el financiamiento del

capital emprendedor se había basado en gran medida en contribuciones de organismos multilaterales e instituciones gubernamentales, los fondos más recientes han tenido más éxito con financiamiento mayoritariamente privado. Otro hallazgo fundamental es que el grado de apalancamiento de los fondos no gubernamentales y distintos de las instituciones de financiamiento para el desarrollo ha ido aumentando en el curso del tiempo, aunque el grado de apalancamiento de las instituciones financiadas públicamente se ha incrementado más que el de los agentes privados. En todo caso, la participación del FOMIN ha disminuido con respecto a la de otros inversionistas, razón por la cual el grado de apalancamiento del financiamiento adicional se ha elevado considerablemente en el curso del tiempo.

Al parecer, los fondos del FOMIN se están desempeñando mejor que antes cuando se trata de focalizarse en fondos más pequeños y de capital de etapa temprana, aunque todavía hay margen para mejorar. El examen de los datos recogidos por LAVCA sobre capital emprendedor y capital privado indica que el FOMIN se focaliza en fondos de menor tamaño, y que esta focalización se ha acentuado en el curso del tiempo. En sus análisis en el terreno sobre los fondos del FOMIN, OVE también comprobó que en muchos casos las inversiones focalizadas en empresas habían sido auténticas iniciativas de capital de etapa temprana. Sin embargo, no siempre es así. Los datos sobre una muestra de inversiones del FOMIN muestran también un número elevado de inversiones que llevaban varios años y ya habían desarrollado flujos de efectivo elevados y fiables. Aunque los datos no tienen la amplitud requerida para poder efectuar una evaluación longitudinal, es evidente que gran parte de lo que el Fondo clasifica como capital emprendedor contiene un porcentaje importante de empresas que también podrían considerarse en la categoría de capital privado⁹⁰. En la primera evaluación de OVE se llegó a la misma conclusión.

La cartera de capital emprendedor del FOMIN ha evitado los resultados financieros desalentadores asociados con su fallido enfoque de búsqueda no solamente de rentabilidad sino también de impacto social durante el FOMIN I; sin embargo, las operaciones de capital emprendedor no guardan relación directa con el mandato del Fondo relativo a la reducción de la pobreza. En la evaluación anterior de los fondos de capital emprendedor del FOMIN se indicó claramente que los primeros intentos de lograr resultados tanto sociales como financieros habían fracasado, y se recomendó que se abandonara esa modalidad. Además, el desarrollo de las inversiones de impacto social todavía no se ha constituido en una clase de activos, y las experiencias recientes plantean interrogantes importantes sobre la sostenibilidad de mercado de esa modalidad⁹¹. El FOMIN ha logrado evitar, en general, los resultados negativos asociados con esta modalidad durante el FOMIN I⁹². Sin embargo, los fondos de capital emprendedor del FOMIN financian a empresarios innovadores y avezados, y no están vinculados con los mercados en los que los pobres realizan transacciones⁹³. Además, los negocios que desarrollan los empresarios de capital emprendedor por lo común dependen de mano de obra calificada y, en general, tienen vínculos comerciales limitados con las poblaciones de ingreso bajo (ver el Recuadro 4.1).

RECUADRO 4.1. EL CAPITAL EMPRENDEDOR EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las iniciativas de capital emprendedor en América Latina y el Caribe pueden extraer aprendizaje de las experiencias realizadas en otros mercados. En todo lugar en el que se desarrollaron —ya sea en Silicon Valley o en Israel—, los mercados dependieron de una combinación de contribuciones públicas y privadas sostenidas en el tiempo; la función del sector público asumió diversas formas: suministro de financiamiento y apoyo al desarrollo del ecosistema, junto con la correspondiente reforma jurídica y normativa, capacitación, investigación, etc. Los datos empíricos sobre el desarrollo del capital emprendedor indican que este siempre ha dependido de un fuerte impulso de las políticas públicas. En Estados Unidos, Israel y Nueva Zelanda, entre otros países, un elemento fundamental del desarrollo del sector ha sido el de cuantiosos volúmenes de financiamiento, conjugados con inversiones para promover flujos de conocimiento e información, todo sumado a la debida aplicación de los derechos de propiedad. Este patrón se observa en los mercados de capital emprendedor más desarrollados de la región, y el FOMIN ha participado en esa evolución.

- En Brasil, las actividades de FINEP (organismo financiado con recursos públicos), a través del programa INOVAR, fueron esenciales para el desarrollo del mercado. FINEP aportó una enorme cuantía de recursos de financiamiento público para invertir en los primeros fondos de capital emprendedor. También proporcionó, en asociación con el FOMIN, un marco para el aprendizaje y el intercambio de información. Estos recursos fueron fundamentales para desarrollar las capacidades de las administradoras de fondos y los inversionistas y para difundir conocimientos sobre prácticas óptimas en los mercados de capital privado y capital emprendedor, particularmente en las primeras etapas (Leamon y Lerner, 2012).
- También en Chile, el desarrollo del mercado ha dependido de la participación de iniciativas públicas, en su mayoría financiadas por CORFO. En particular, se destaca el programa global de CORFO, InnovarChile, que invirtió en empresas en etapa temprana, empresarios, investigación y desarrollo, universidades y otras entidades en el ecosistema de innovación (Applegate et al., 2012).

El FOMIN no ha tenido una estrategia específica sobre el uso de la cooperación técnica como parte de su cartera de inversión de capital emprendedor. El FOMIN utiliza operaciones de cooperación técnica para desarrollar mercados de capital emprendedor, como hizo con LAVCA. No obstante, no ha utilizado dichas operaciones de manera efectiva como parte de sus inversiones en fondos de capital emprendedor. Su estrategia ha sido la de usar cooperaciones técnicas para poner en marcha fondos de capital emprendedor y financiar los costos conexos, es decir, para compensar algunos de los gastos de explotación. En otros casos, el Fondo utilizó la cooperación técnica para promover objetivos como los de gobernanza institucional y objetivos ambientales u otros de índole social. En esos casos no hay datos empíricos de que los fondos hayan sido eficaces, y las administradoras de fondos entrevistadas tendían a considerarlos o bien con indiferencia o como costos de transacción.

El seguimiento y la evaluación de los resultados también son deficientes en el ámbito del capital emprendedor. Diversos factores conspiran contra la evaluabilidad de los fondos del FOMIN. En primer lugar, los períodos de inversión son tan prolongados que no es posible observar el desempeño en toda la cohorte de empresas dentro de un plazo inferior a un decenio, más o menos. En segundo lugar, a pesar de que el Fondo ha desarrollado una infraestructura excelente para informar de los resultados de la cooperación técnica, no existe una infraestructura comparable para la cartera de inversiones⁹⁴. En tercer lugar, el carácter confidencial de la información en cuestión hace que la evaluación y el seguimiento sean difíciles. En su calidad de socio comanditario de los fondos en los que invierte recursos, el FOMIN tiene derecho a recibir información sobre el desempeño del fondo y sus inversiones, pero las administradoras no son consecuentes en la reunión de datos, y está bien documentada su tendencia a presentar información insuficiente sobre los resultados⁹⁵. Por último, el que el FOMIN carezca de una estrategia clara con objetivos claros hace aún más difícil esta tarea. Los fondos examinados no fueron aprobados con metas financieras específicas o con metas de desempeño de las inversiones.

En la evaluación se constató que, si bien su capacidad para experimentar con enfoques nuevos y creativos en capital emprendedor ha obrado a su favor y ha producido resultados tangibles, el FOMIN carece todavía de una estrategia clara respecto de lo que espera lograr mediante sus actividades de capital emprendedor en diferentes mercados. El Fondo no ha identificado un enfoque de mercado segmentado para orientar sus decisiones de inversión de acuerdo con el nivel de desarrollo y las características institucionales de los países beneficiarios. Ha identificado en cambio necesidades diferenciadas según el segmento de mercado de capital emprendedor, pero no ha determinado una vía concreta a seguir, con objetivos y metas específicos para alcanzar en los distintos segmentos de mercado. Además, su cartera está concentrada en los mercados de capital emprendedor más desarrollados de la región⁹⁶. En el informe que se preparó en el contexto de esta evaluación figura una lista de condiciones que han estado presentes en los mercados en los cuales se desarrolló el sistema “clásico” de capital emprendedor (Lerner et al., 2012). También se toma nota con claridad de que, para hacer realidad el objetivo de innovación y crecimiento se puede recurrir a diversos enfoques --no todos los países tienen que seguir el mismo camino. En este contexto, sería útil que el FOMIN haga un alto y utilice su análisis de los diferentes mercados de capital emprendedor a fin de elaborar una estrategia para esos mercados que defina qué espera lograr en un plazo definido. Este proceso aumentaría el enfoque en las actividades del Fondo, por un lado, y le ayudaría a autorresponsabilizarse de sus éxitos y fracasos, por el otro.

C. ACCESO A MERCADOS Y CAPACIDADES

La cartera del FOMIN en el área de Acceso a Mercados y Capacidades se relaciona con las aptitudes de las empresas, la organización de ciertos sectores y el marco normativo que incide en su desempeño y competitividad. Bajo el Acceso a Mercados, la promoción

del desarrollo económico local y las cadenas de valor representa la mitad de la cartera, en la cual la aprobación de proyectos se ha mantenido constante en el tiempo. Otra serie de programas promueve las aptitudes empresariales y la capacitación laboral, incluida la capacitación de jóvenes. El resto de la cartera, que en su mayor parte se ha descontinuado desde que se aprobó el Marco de Acceso, abarca tres tipos de intervenciones: (i) intervenciones que mejoran las aptitudes empresariales (servicios de desarrollo empresarial y tecnología para el desarrollo empresarial); (ii) intervenciones que mejoran el entorno de negocios (reducción de las cargas normativas mediante ventanillas únicas y mejoras de las adquisiciones y contrataciones públicas para PYME); y (iii) intervenciones relativas a grupos temáticos (por ejemplo, turismo e integración regional).

1. Desarrollo económico local

La estrategia de desarrollo económico local vincula explícitamente las intervenciones del FOMIN con las políticas del sector público. El grupo de proyectos de Promoción de la Competitividad mediante el Desarrollo Territorial Productivo se aprobó en 2007 y se centraba en el entorno local y regional propicio para la competitividad de las PYME. Apoyaba iniciativas de desarrollo público- privadas en un territorio mediante la asociación con grupos de PYME, gobiernos locales y regionales y otros agentes institucionales pertinentes, como los centros regionales de investigación y desarrollo. El Marco de Acceso consolidó esta línea de trabajo en una Agenda para el Desarrollo Económico Local.

El enfoque de desarrollo económico local fue oportuno y útil pues acompañó un proceso de descentralización fiscal y administrativa e introdujo modelos innovadores. A partir de principios de la década de 2000, los países de América Latina y el Caribe promovieron iniciativas de descentralización que transfirieron recursos y funciones a los gobiernos subnacionales. De esta manera se mejoró el perfil de los estados y municipios, pues pasaron a ser protagonistas en la elaboración e implementación de las políticas económicas locales y adquirieron un volumen creciente de bienes y servicios producidos localmente. En este contexto, en determinados casos el FOMIN se asoció a otras instituciones internacionales de financiamiento para elaborar políticas de competitividad territorial y de desarrollo local aplicadas por determinados gobiernos subnacionales en la región⁹⁷. Sin embargo, la pertinencia de los proyectos del FOMIN se vio perjudicada por una identificación incompleta de restricciones de mercado y por limitaciones en la adaptación del modelo de intervención para determinados territorios regionales/locales⁹⁸.

Como la cartera es relativamente nueva, solo unos pocos proyectos han arrojado resultados⁹⁹. Muchos de esos proyectos se focalizaban en territorios que carecían de condiciones básicas necesarias tales como unos incentivos de política pública adecuados, una sólida capacidad institucional, cadenas productivas establecidas con acceso a mercados y financiamiento, y un capital social y laboral desarrollado. Independientemente de los distintos grados de preparación institucional, los proyectos

de desarrollo económico local también eran demasiado ambiciosos en cuanto al establecimiento de estructuras de gobernanza en las que había un gran número de agentes y tareas, con instrumentos de asistencia técnica limitados. Cabe señalar que la mayoría de las evaluaciones intermedias y finales indicó que los proyectos se aprobaron con plazos demasiado cortos, considerando el tiempo que insumen los procesos de desarrollo local. Dichas evaluaciones también determinaron la necesidad de secuenciar las intervenciones del Fondo para que puedan responder de manera adecuada a los procesos de desarrollo a largo plazo¹⁰⁰.

Aunque la agenda es nueva, se han dado algunos casos de impactos sobre la política local sobre competitividad, especialmente entre los proyectos que obtuvieron buenos resultados en materia de efectividad. Estos hallazgos son importantes, dado que la ampliación de escala de las experiencias exitosas es muy compleja en este contexto, pues en muchos países no se dispone de recursos públicos para promover este tipo de apoyo. Con algunas excepciones, en América Latina y el Caribe el apoyo institucional a los programas de competitividad territorial y desarrollo empresarial es limitado. Los municipios dirigen estos procesos de desarrollo económico local, pero su financiamiento es limitado. Los proyectos de desarrollo económico local emprendidos por el FOMIN en Argentina y Perú se ejecutaron satisfactoriamente¹⁰¹. Estos proyectos tuvieron un desempeño satisfactorio en términos de efectividad y también hubo algunos datos empíricos sobre el impacto de mercado. Por ejemplo, el proyecto del FOMIN en Rafaela (Argentina) no solo contribuyó a aumentar la productividad del territorio (sectores agroindustrial y metalmecánico), sino que influyó también en las políticas de competitividad para la región y la provincia de Santa Fe¹⁰².

2. Cadenas de valor incluyentes

Con el Marco de Acceso, el FOMIN definió tres estrategias principales en su enfoque de cadenas de valor: (i) vincular a pequeñas empresas con mercados agrícolas de alto valor mediante la potenciación y el financiamiento de grupos de pequeños agricultores, asociaciones y PYME en los sectores de la agricultura y la alimentación, para que puedan acceder a mercados de mayor valor con sus productos (agroindustria); (ii) vincular a pequeños productores con cadenas de valor mediante la creación de mejores oportunidades económicas para las poblaciones vulnerables y de ingreso bajo mediante prácticas de negocios incluyentes en la cadena de valor de empresas más grandes; y (iii) promover las microfranquicias¹⁰³. A pesar de que en cada una de estas áreas por separado es posible encontrar pertinencia estratégica, los elementos comunes entre estas áreas de trabajo no se exploraron más a fondo¹⁰⁴. Además, no se hizo un análisis crítico de los elementos compensatorios fundamentales ni de la contribución potencial de cada agenda a la inclusión social¹⁰⁵.

El nuevo enfoque del FOMIN en cuanto al apoyo a las cadenas de valor introduce un sesgo favorable a los pobres. En los últimos años, los especialistas e investigadores se han preocupado por comprender las consecuencias favorables que tienen para los pobres los programas de cadenas de valor y su contribución potencial a la inclusión

social. Los datos empíricos muestran que las cadenas de valor pueden incidir en el empleo que alivia la pobreza, así como en el ingreso y el bienestar de los trabajadores en la cadena de valor. Sin embargo, los beneficios de participar en una cadena de valor pueden estar distribuidos de manera desigual. Ciertos tipos de cadenas de valor pueden tener un impacto más directo sobre la pobreza (Altenburg, 2006)¹⁰⁶. Por otra parte, la obra escrita indica que las cadenas de valor esencialmente producen ganadores y perdedores entre las empresas y los trabajadores y que ciertos tipos de trabajadores pueden salir perdiendo cuando las cadenas de valor ascienden de categoría. Por lo tanto, cuando se piensa en el efecto favorable que tienen para los pobres las cadenas de valor, es fundamental, en el proceso de diseño, caracterizar adecuadamente a las empresas beneficiarias a lo largo de dichas cadenas, con miras a identificar la dinámica de estas empresas durante la ejecución a fin de cuantificar el número tanto de ganadores como de perdedores.

En general, los proyectos de cadena de valor del FOMIN están bien focalizados en empresas de menor tamaño y hogares de ingreso bajo, en parte debido a las alianzas con organismos que fomentan el desarrollo. Cuando se considera la cartera en su conjunto, se observa que los proyectos de agronegocios y los proyectos de negocios incluyentes se focalizaron en micro y pequeñas empresas/fincas (80%) y hogares pobres (20%). En la agroindustria, la transición a mercados de alto valor y el establecimiento de asociaciones con grandes empresas privadas han añadido pertinencia a enfoques más tradicionales sobre la cadena de valor, especialmente porque han podido establecer nexos con agricultores más pequeños. La agenda de negocios incluyentes contiene una intención explícita de focalizarse en los productores de ingreso bajo. Esto fue posible gracias a la asociación con agentes de desarrollo que comparten el objetivo común de aumentar la productividad y el nivel de ingresos de los pequeños productores, por ejemplo, la asociación estratégica con SNV, una organización de desarrollo neerlandesa.

Los proyectos de cadena de valor han sido innovadores y tienen la posibilidad de generar efectos de demostración. El enfoque de la cadena de valor en cuanto a los mercados en desarrollo para los pequeños productores se ha destacado como el enfoque más innovador en el área de Acceso a Mercados. Entre otras cosas, en Bolivia este enfoque ha reconocido la nueva función de los gobiernos subnacionales en el financiamiento de políticas de desarrollo productivo; en Paraguay ha formulado modelos en los que empresas ancla internalizan los beneficios de mejorar la calidad de los pequeños productores, lo que a su vez lleva a que las empresas ancla y las pequeñas empresas compartan los gastos para financiar operaciones de asistencia técnica para productos; y en Colombia ha desarrollado segmentos de mercado especializados que suelen tener un valor más elevado y un mayor potencial para generar riqueza en beneficio de los participantes en dicho país. En Colombia, los resultados de la evaluación de impacto de OVE mostraron que el proyecto pudo mantener su efectividad incluso entre beneficiarios de menor ingreso.

En algunos casos, un análisis insuficiente del mercado en la fase de diseño de los proyectos se tradujo en resultados limitados; en otros casos, la tentativa de colaborar con productores más pequeños se vio limitada por las capacidades de estos. En las cadenas de valor incluyentes, se observaron deficiencias en el diseño de los proyectos cuando los programas se focalizaban en el aspecto productivo, sin abordar los vínculos críticos para las nuevas disposiciones comerciales, por ejemplo, el financiamiento, la comercialización, los plazos de recuperación de la inversión y la escala para que la actividad comercial resultara rentable para los beneficiarios. Los resultados preliminares también pusieron de relieve la función que las redes de investigación y los agentes del sector público desempeñan en la producción de resultados. Dos ejemplos ilustran estas deficiencias. En primer lugar, el FOMIN careció de un enfoque integrado de mercado en el apoyo de negocio incluyente para recolectores y recicladores de residuos. Aunque el Fondo financió programas innovadores de apoyo a recicladores y encontró importantes socios internacionales como AVINA y SWISSCONTACT y nacionales como Ciudad Saludable, los resultados preliminares demostraron que, si bien algunos proyectos habían logrado impactos positivos en el ingreso de los hogares y mejoraron la gestión y organización de las empresas, todavía no se han creado mercados idóneos para los productos del reciclaje. Además, las primeras intervenciones del Fondo en relación con recolectores de residuos no estuvieron integradas bajo un marco común según lo previsto en la agenda¹⁰⁷. En segundo lugar, los proyectos de agronegocios exhibieron un bajo nivel de efectividad cuando promovían certificaciones de calidad que los mercados no exigían y cuando las explotaciones agrícolas no tenían las capacidades y el financiamiento para invertir en las mejoras tecnológicas o de infraestructura necesarias para obtener la certificación. De hecho, los proyectos que promovían normas de certificación también tuvieron dificultades para incorporar pequeños productores a la cadena de valor. En algunos casos, los proyectos se adaptaron a esta restricción ajustando su focalización en productores más grandes, por lo cual se apartaron de su intención original¹⁰⁸.

Algunos proyectos de cadena de valor del FOMIN pudieron producir impactos en el mercado, sobre todo cuando el Fondo se asoció con agentes líderes en el mercado. Así ocurrió con el proyecto del FOMIN con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. El proyecto, implementado inicialmente en dos de las provincias más importantes para la producción de café (Nariño y Cauca), se está repitiendo en otras regiones. La implementación en estas regiones estuvo dirigida a mejorar la competitividad del sector del café colombiano en los mercados internacionales al amparo del sello de la denominación de origen.¹⁰⁹

3. Capacitación laboral

El primer mandato del FOMIN propugnaba claramente una participación sostenida en la reforma y reglamentación de los mercados laborales; sin embargo, durante el período que se evalúa, la cartera del Fondo en el ámbito laboral se modificó de manera sustancial. Entre 1994 y 2002, el FOMIN desarrolló una amplia cartera que colaboraba con el sector y los grupos laborales para fortalecer los modelos de capacitación de los

trabajadores y la certificación de competencias. Esas actividades representaron 20% de la cartera del Fondo en ese período¹¹⁰. Después de 2005, la institución abandonó la modalidad de trabajo con los mercados laborales para el sector privado, y reorientó sus iniciativas hacia los proyectos de capacitación, sobre todo para los jóvenes. Su actividad global en el sector también declinó considerablemente, pues el porcentaje de la cartera se redujo a menos de 1% en términos de la cartera total, y 4% en términos de la cartera de Acceso a Mercados¹¹¹.

La pertinencia y el éxito del FOMIN en los proyectos de capacitación de jóvenes se fundaban en su capacidad para identificar socios regionales de alta calidad a fin de codiseñar y ejecutar proyectos innovadores. Cabe mencionar, en particular, dos asociaciones: (i) Partners of the Americas, que fue el principal organismo ejecutor del proyecto A Ganar, y (ii) la Fundación Internacional de la Juventud, principal organismo ejecutor del programa Entra21, que constaba de dos fases. La estrategia de capacitación de los jóvenes repitió un modelo establecido usado en diferentes países de América Latina y el Caribe partiendo de las aptitudes de supervisión y ejecución de ambos socios. El enfoque racionalizado tuvo un efecto positivo sobre la ejecución de los proyectos. La labor de Partners of the Americas y la Fundación Internacional de la Juventud fue esencial para reducir el número de demoras y problemas de ejecución, y ello se tradujo en una cartera con una buena calificación en el rubro de implementación (80% con calificación satisfactoria o superior). Los proyectos introdujeron innovaciones en las áreas de inserción laboral y preparación para la vida activa.

La cartera de juventud se destaca por su recopilación y evaluación sistemáticas de datos. Es una de las pocas áreas en las que el FOMIN ha recopilado datos sistemáticos sobre los beneficiarios y desarrollado datos empíricos de la efectividad mediante evaluaciones de impacto. Las asociaciones generaron datos administrativos de calidad relativamente elevada: se hizo un seguimiento de los beneficiarios antes y después del programa, y ese seguimiento permitió comparar el desempeño de los proyectos en diferentes contextos¹¹². Además, en la segunda fase del programa Entra21 se hicieron evaluaciones de impacto rigurosas de cuatro proyectos. Los hallazgos demuestran un patrón congruente con la obra escrita sobre capacitación laboral de jóvenes en América Latina y el Caribe: un impacto importante sobre las mujeres en términos de empleo y salarios, y algunos impactos sobre los hombres, principalmente en términos de la “calidad” de los puestos de trabajo. Las estimaciones paramétricas de estos impactos sugieren magnitudes iguales o superiores a las de programas de mayor escala.

A pesar de los datos empíricos positivos sobre los resultados, los programas han demostrado una capacidad limitada para influir en los mercados y las políticas. La segunda fase del programa Entra21 se diseñó con la previsión explícita de una ampliación de su escala. Los datos empíricos sugieren que en muchos casos los programas influyen en algunos aspectos de las políticas públicas relativas a los

programas de capacitación de jóvenes en Argentina, Chile y Colombia, así como en el plan de estudios en Brasil¹¹³. Esto es congruente con la focalización del proyecto en la búsqueda de posibles entidades receptoras en la fase de diseño, sobre todo en el sector público. No obstante, todavía no se conocen ejemplos de repetición de un modelo completo. La transferencia de los modelos de capacitación del sector privado a los institutos de formación patrocinados por el Estado ha sido un proceso complejo, en el cual tanto la Fundación Internacional de la Juventud como el FOMIN están, a todas luces, apenas al comienzo de un proceso de aprendizaje. Además, los ejemplos de programas de escala ampliada muestran efectivamente un aumento de la cobertura, pero también indicios de “pérdida de efectividad” con respecto a los proyectos piloto, ya que estos jóvenes tienen tasas considerablemente menores de inserción laboral después del programa. Por último, una de las principales estrategias empleadas en los programas para la juventud fue que hubiera suficiente interés por parte del sector privado, de modo que los institutos de capacitación liderados por ONG pudieran suministrar directamente trabajadores calificados a ciertos segmentos del sector industrial privado; todavía no se ha demostrado que este modelo sea viable.

Los hallazgos indican que la capacitación de los jóvenes es útil, pero hay diversos interrogantes que siguen sin respuesta. OVE estima que hay una agenda de aprendizaje muy importante para el FOMIN en cuanto a la capacitación de los jóvenes, sobre todo en dos áreas:

- **Innovación.** Una de las principales innovaciones de estos programas fue la focalización en la “preparación para la vida activa”, destinada a mejorar la empleabilidad, y la efectividad de los proyectos. Esta hipótesis todavía no se ha validado, a pesar de que los empleadores informan del gran valor que atribuyen a las aptitudes para la vida activa.
- **Ampliación de la escala.** Para poner a prueba la efectividad y viabilidad de los modelos ampliados, el FOMIN ha de invertir sumas considerables en detectar la disposición inicial a experimentar y ampliar la escala de los organismos nacionales de capacitación, los sistemas de educación y los estados y municipios. Además, es preciso explorar la posible dilución de los beneficios de los programas para los jóvenes cuando se amplía su escala; conforme los programas se amplían, migran teóricamente tanto hacia las poblaciones con mayores necesidades como hacia quienes tienen menos que ganar. Por último, no se ha explorado la posibilidad de ampliar la escala de los proyectos con el sector privado. Hasta la fecha se ha partido de la premisa de que, dadas las externalidades implícitas en la capacitación y la población especialmente vulnerable en la que el Fondo procura focalizarse, solo una solución pública con subsidios públicos sería viable en gran escala. Teniendo en cuenta que los modelos de transferencias privadas-privadas pueden ser relativamente más factibles y compatibles con incentivos para el FOMIN, esta posibilidad —incluida la posibilidad de programas tercerizados con financiamiento público— bien puede justificar una exploración más profunda. El alcance adecuado de las soluciones que tratan de ampliar la escala con ciertos grupos del sector se ha de explorar en profundidad.

Desarrollo del Circuito Turístico del Noreste del Perú. En turismo, la mayoría de los proyectos del FOMIN se focalizó en la oferta, y las intervenciones resultaron ser insostenibles.

© MIF, 2008



4. Otras iniciativas de desarrollo de las MIPYME

Durante el período de la evaluación, el FOMIN también aprobó e implementó otros proyectos que promovían el desarrollo de las PYME. Estas líneas de actividad están basadas en anteriores grupos de proyectos del Fondo y no se incluyeron en el Marco de Acceso.

- a. **Aunque la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para los proyectos de las PYME fue innovadora, por lo común se implementó por separado de otras estrategias de desarrollo empresarial, circunstancia que redujo su efectividad global¹¹⁴.** Como ejemplos de proyectos de TIC efectivos cabe mencionar los que estuvieron vinculados con cadenas de valor específicas, como la del sector frutícola en Argentina, e incorporaron a los organismos institucionales pertinentes (por ejemplo, los organismos de extensión rural)¹¹⁵. Los proyectos de TIC se podrían haber utilizado para facilitar las concatenaciones de empresas y una integración efectiva de las cadenas de producción mediante, por un lado, la provisión de una infraestructura para la logística eficiente de producción y comercialización y, por el otro, la reducción de los costos de transacción a fin de ampliar la escala de las operaciones en los mercados nacionales e internacionales.

- b. **El FOMIN ha continuado impulsando la agenda de reglamentación para las PYME, incluidas las adquisiciones públicas, con una pertinencia y unos resultados limitados**¹¹⁶. Hay consenso en que la reglamentación de las empresas afecta el grado de competencia, pues influye en la presión para innovar y aumentar la productividad. En este contexto, en la evaluación del FOMIN I se llegó a la conclusión de que las intervenciones de reglamentación de empresas habían sido de gran pertinencia, pues la mayoría de las empresas consideraban que un nuevo marco jurídico era una condición necesaria para el desarrollo de las MIPYME. Desde entonces, la mayoría de los gobiernos han asumido esas funciones. Entre 2005 y 2011, el Fondo continuó apoyando ventanillas únicas a nivel subnacional, con resultados de signo mixto¹¹⁷. En materia de adquisiciones públicas, en la evaluación del FOMIN I se comprobó que había una superposición entre el Fondo y el BID, y se recomendó que la intervención del FOMIN ayudara en el “último tramo” de las principales reformas y allanara el camino hacia el acceso a los beneficios para un gran número de PYME, principalmente mediante las adquisiciones electrónicas. Entre 2005 y 2011, el Fondo aprobó un programa regional (Argentina, Chile y Perú) para adquisiciones gubernamentales por vía electrónica, cuya contribución para mejorar el acceso de las PYME a las adquisiciones públicas en Argentina y Perú fue limitada. El gobierno electrónico, que abarca las adquisiciones electrónicas, siguió siendo un tema en la agenda del BID.
- c. **La estrategia de comercio internacional fue aprobada paralelamente a las negociaciones de acuerdos de libre comercio en la región.** La ratificación de esos acuerdos se demoró más de lo que se había previsto y la cartera perdió pertinencia y efectividad¹¹⁸. Como se mencionó en el Capítulo III, se esperaba que estos proyectos fomentaran la integración regional mediante la preparación de las empresas para la liberalización del comercio. En su mayoría, los países de la región demoraron más de lo previsto para ratificar los acuerdos sobre comercio, y los proyectos del FOMIN se enfrentaron a una falta de demanda, en especial por parte de pequeñas empresas, por los servicios que ofrecían. La implementación, por lo tanto, fue difícil y la efectividad fue baja.
- d. **En turismo, la mayoría de los proyectos se focalizó en la oferta, y las intervenciones resultaron ser insostenibles.** Los pocos proyectos exitosos fueron los que se ejecutaron en asociación con instituciones públicas. El FOMIN creó el grupo de proyectos de Turismo Sostenible en 2004. Las primeras intervenciones, focalizadas en el desarrollo de la oferta de servicios turísticos, no tuvieron éxito en términos de efectividad e impacto en el mercado. La estrategia, que se modificó en 2010, evolucionó hacia un concepto de “lugares de destino” y la promoción de una inclusión más amplia de MIPYME en la cadena de valor del sector turístico de la región, pero los resultados fueron elusivos. Los proyectos enfrentaron desafíos en la creación de alianzas públicas y privadas¹¹⁹.

D. ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS

En Servicios Básicos, el FOMIN incorporó tanto líneas de trabajo existentes como un nuevo tipo de intervención encaminado a promover servicios básicos para grupos de ingreso bajo. Los Servicios Básicos para los Pobres y la Adaptación al Cambio Climático son nuevos focos temáticos, y han sido uno de los cambios más grandes y notables en las prioridades que se reflejan en el nuevo Marco de Acceso¹²⁰.

1. Modelos para asociaciones público-privadas

Bajo el FOMIN I, la participación en asociaciones público-privadas se focalizó en sectores con bajos riesgos financieros en países con un grado elevado de desarrollo institucional e interés en la reforma. Los primeros trabajos del FOMIN durante los años noventa en Argentina, Brasil, Chile y México se basaron esencialmente en modelos de concesión. Los contratos de concesión otorgan a los proveedores privados un nivel mínimo de ingresos garantizados en función de proyecciones ex ante de la demanda del consumidor y, a su vez, exigen la prestación de ciertos servicios específicos (por ejemplo, operación, mantenimiento y rehabilitación de carreteras) de acuerdo con parámetros mínimos de calidad¹²¹.

Después de 2005, el enfoque del FOMIN respecto de las asociaciones público-privadas hizo una transición hacia un modelo que hacía intervenir a agentes públicos y privados en todo el ciclo de proyecto de asociaciones público-privadas, con riesgos compartidos a fin de aumentar la eficiencia en la prestación de los servicios. En 2005, el FOMIN creó el grupo de proyectos de Asociaciones público-privadas, que identificó debidamente los éxitos y fracasos de su experiencia anterior¹²². El grupo de proyectos tenía por objetivo aumentar el desarrollo y la implementación de un nuevo modelo de asociaciones público-privadas mediante el diseño de proyectos en consonancia con las políticas y prioridades de todos los países miembros de la región. El enfoque del grupo de proyectos identificó correctamente las diferencias en los niveles de desarrollo en toda la región, ya que estas diferencias implican riesgos diferenciados que los agentes de los sectores público y privado han de enfrentar en la estructuración de operaciones de asociaciones público-privadas para la prestación de servicios estatales. El enfoque, sin embargo, no reconoció las diferencias de riesgos entre los distintos tipos de servicios de empresas públicas.

La pertinencia del FOMIN dentro de la agenda de asociaciones público-privadas ha ido disminuyendo con el tiempo, debido tanto a cambios en la región como a la evolución en las prioridades de la propia institución. El FOMIN fue una de las primeras instituciones de desarrollo en apoyar el establecimiento de asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la pertinencia de las actividades del FOMIN en el ámbito de dichas asociaciones se redujo con el tiempo debido a que la acción del Banco tendiente a promover las alianzas de esa índole disminuyó, en gran parte como consecuencia de mejoras en las condiciones de financiamiento de la región. Además, en 2010 el Fondo aprobó una estrategia de

agenda que se apartaba de las asociaciones público-privadas tradicionales. Con todo, y a excepción del programa en El Salvador, los diseños de los proyectos se limitaron a la revisión del marco normativo y la capacitación institucional.

A partir de 2005, el FOMIN comenzó a expandir sus proyectos de asociaciones público-privadas al nivel subnacional. Sin embargo, la mayoría de las operaciones se aprobaron en los países institucionalmente más desarrollados y se focalizaron en los sectores tradicionales¹²³. Se aprobaron proyectos de asociaciones público-privadas a nivel subnacional en Brasil (2005) y México (2007). Se esperaba que los modelos de asociaciones público-privadas a nivel subnacional generaran competencias para el diseño de asociaciones público-privadas en sectores tradicionales a fin de financiar infraestructura pública; sin embargo, dichos modelos no propusieron innovaciones para hacer frente a los riesgos relacionados con dichas alianzas, con excepción de los riesgos institucionales¹²⁴. La cartera se focaliza principalmente en la revisión de marcos normativos y la capacitación técnica. Como el FOMIN no se dedicó a desarrollar asociaciones público-privadas en sectores no tradicionales¹²⁵, su impacto en el sector fue limitado. Según entrevistas, la falta de recursos para financiar estudios de preinversión a efectos de analizar alternativas en cuanto a nuevas formas de asociaciones público-privadas puede haber limitado la capacidad de la institución para avanzar en ese sentido.

En general, el FOMIN era uno de los pocos recursos al alcance de los encargados de la formulación de políticas en la región en ese entonces. El Fondo impartió una capacitación prevista de funcionarios del sector público y colmó lagunas de información lo que constituyen las asociaciones público-privadas y la forma en que se podrían aplicar y desarrollar¹²⁶. Anteriormente, el concepto de asociaciones público-privadas solía estar poco elaborado, sin que se lo comprendiera a cabalidad, y pocos organismos de desarrollo consideraban que el instrumento se podía usar para introducir innovaciones en la prestación de servicios públicos. Así pues, el FOMIN fue uno de los primeros agentes en experimentar con asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. OVE identificó casos de adicionalidad del Fondo en el tratamiento del desarrollo institucional y de los riesgos normativos e institucionales¹²⁷.

Además, la participación del FOMIN en la generación y el intercambio de conocimientos extraídos de las primeras experiencias con asociaciones público-privadas aportó valor. La institución pudo crear espacios para el diálogo de políticas y la sistematización de las experiencias adquiridas con diversas iniciativas de intercambio de conocimientos. En particular, cabe mencionar el patrocinio de alianzas de asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe y la organización de foros como PPPAmericas y otras reuniones técnicas regionales para compartir experiencias. El FOMIN produjo asimismo un impacto mediante el desarrollo de cursos de capacitación académica y a través del Infrascopio, un instrumento que evalúa y califica a los países de la región de acuerdo con la madurez del entorno de políticas, normativo y de mercado para el desarrollo del financiamiento de infraestructura.

En su examen de la experiencia del FOMIN con asociaciones público-privadas, OVE observó una serie de restricciones que impedían una participación más efectiva.

- Aunque ayudaron a promover legislación sobre asociaciones público-privadas en algunos países, los proyectos no estuvieron a la altura de las expectativas en cuanto al número de acuerdos sobre asociaciones público-privadas realmente diseñados e implementados por medio de proyectos del FOMIN. Los objetivos de desarrollo eran demasiado ambiciosos para los instrumentos del Fondo y las actividades y productos diseñados para cada operación.
- Al sobrestimar el apetito de riesgo del sector privado, este enfoque inicial no apreció debidamente la necesidad, no solo de asegurar un entorno jurídico y normativo propicio, sino también de mitigar los riesgos que corren los proveedores del sector privado cuando tratan de obtener el compromiso de participación de las instituciones financieras del sector público.
- Los proyectos se focalizaron en el desarrollo de capacidades dentro de las burocracias, sin que se emprendiera un esfuerzo paralelo para desarrollar capacidades del sector privado. En consecuencia, muchos proyectos de asociaciones público-privadas fracasaron, pues los proveedores privados carecían de conocimientos y capacidades para cumplir eficazmente con las metas acordadas, especialmente en sectores no tradicionales y en países institucionalmente menos desarrollados.
- El éxito de los proyectos se ve restringido por la alineación deficiente de incentivos por las contrapartes del FOMIN. Los beneficiarios siguen considerando que las asociaciones público-privadas son, ante todo y principalmente, una oportunidad para financiar proyectos de infraestructura del sector público. Dadas las restricciones fiscales que tiene ante sí la región, y las limitaciones sobre el endeudamiento formal impuestas por las leyes de responsabilidad fiscal, las contrapartes del FOMIN muchas veces han estimado que las asociaciones público-privadas representan una oportunidad para ampliar el financiamiento. Del mismo modo, cuando los países experimentaron lapsos de crecimiento y los recursos fiscales pasaron a ser más abundantes, los socios en los países perdieron interés en las asociaciones público-privadas. En el examen no se observaron casos en los que las asociaciones público-privadas se hubieran considerado como vehículo para aprovechar el potencial de innovación de los proveedores provenientes del sector privado.

2. Servicios Básicos para los Pobres

La agenda de Servicios Básicos para los Pobres busca identificar y promover modelos financieros sostenibles en los que intervengan agentes no estatales para ampliar el acceso de las poblaciones de ingreso bajo a los servicios. La agenda todavía está en la

etapa de diseño y, según las entrevistas de OVE al personal del FOMIN que trabaja en esta área, se está haciendo hincapié, por un lado, en comprender mejor el estado del conocimiento y, por el otro, en la experimentación. Son relativamente pocos los proyectos que se han aprobado en el marco de la agenda, por lo que también son pocas las conclusiones evaluativas que se pueden extraer. La agenda contiene un documento de estrategia en el que se señala explícitamente el objetivo de experimentación. También se define qué se entiende por servicios básicos, aunque la definición es lo suficientemente amplia como para incluir el alumbrado público, los parques y otras actividades que la obra escrita especializada no suele considerar como parte de la categoría de servicios básicos¹²⁸.

En la prestación de servicios básicos para los pobres, los riesgos comerciales, fiduciarios, operativos y normativos son más elevados que en los modelos tradicionales que no están focalizados en poblaciones de ingreso bajo. En este contexto, la función del sector privado presumiblemente sería aportar ideas innovadoras acerca de la prestación de servicios básicos y compartir los riesgos con el sector público. Este desafío adquiere más importancia a medida que se reduce el nivel de ingresos de los beneficiarios previstos. El FOMIN también aprobó una estrategia para lograr un “impacto sistémico” mediante la asociación con el Grupo del BID y otros agentes públicos y privados.

El objetivo de prestar servicios básicos a las poblaciones con acceso limitado o de baja calidad podría ser congruente con el mandato del FOMIN de focalizarse en las poblaciones de menor ingreso. Los proyectos en la agenda de Servicios Básicos, si logran llegar a beneficiarios de menor ingreso y atender a los tipos pertinentes de servicios básicos, podrían mejorar sustancialmente las condiciones de vida de los beneficiarios. Sin embargo, la agenda no formula una estrategia explícita de reducción de la pobreza, ni aplica criterios específicos para priorizar los proyectos de acuerdo con los ingresos o la pobreza de los hogares, más allá de lo que ya se indica en el instrumento del Fondo para la calificación de la calidad inicial (QED).

La limitación fundamental de la prestación de servicios básicos a las poblaciones de ingreso bajo radica en la necesidad de contar con mecanismos para compensar los costos que implica la cobertura de los riesgos comerciales, en particular en niveles de ingresos muy bajos. Dados los bajos ingresos de los beneficiarios y su reducida capacidad para pagar por los servicios básicos, las agendas destinadas a prestar servicios allí donde los mismos faltan o son de muy baja calidad, tienen que sustentarse en una fuente sostenible de financiamiento (financiamiento, garantías y subsidios) para compensar los costos de la prestación de servicios.

Habida cuenta de la experiencia del FOMIN con las asociaciones público- privadas, y los objetivos estratégicos actuales de la agenda, hay tres modelos diferentes que podrían constituir posibles líneas de acción para la institución.

- Adaptar las soluciones existentes a contextos con poca o ninguna prestación de servicios, un modelo que requeriría una “auténtica estrategia de asociaciones público-privadas”, con un mecanismo definido para proporcionar flujos financieros, por lo general en forma de planes de subsidios.
- Ampliar los modelos de asociaciones público-privadas a sectores no tradicionales tales como salud, educación o agua y saneamiento; para ello se requiere un esfuerzo importante a fin de atraer participantes competentes del sector privado que puedan experimentar con nuevos modelos y, naturalmente, agentes del sector público que estén dispuestos a compartir el riesgo que corren los agentes privados y posiblemente, también, a otorgar algún tipo de subsidio. Las posibles estrategias dependerán del sector y también del contexto político, económico y social del país/estado/municipio donde se desarrolle la alianza público-privada.
- Tratar de mejorar la calidad de los servicios para los beneficiarios que ya gocen de la prestación de servicios básicos. Este enfoque requeriría una coordinación menos intensa con los agentes públicos y, por lo tanto, armonizaría mejor con las capacidades y las asociaciones que el FOMIN utilizaba en el pasado. Sin embargo, si dicho modelo distanciara al Fondo de las poblaciones pobres, estaría menos alineado con el mandato de este.

3. Medio Ambiente y Energía Limpia

El FOMIN viene trabajando en programas de medio ambiente desde hace mucho tiempo, con resultados limitados. Por más de 10 años, la institución ha trabajado principalmente en programas de energía por medio de fondos de capital emprendedor para actividades ambientales, préstamos del Programa de Empresariado Social (PES) y proyectos de producción más limpia. En la evaluación del FOMIN I se observó que, aunque los proyectos eran muy innovadores, habían sido pocas las innovaciones que se internalizaron para generar mercados sostenibles y producir un efecto de demostración. Antes del Marco de Acceso, los proyectos de producción más limpia se focalizaban principalmente en el desarrollo de empresas de servicios energéticos y en incentivos económicos para la eficiencia energética y los programas de energía renovable¹²⁹. El Marco de Acceso valida el enfoque de Energía Limpia y Eficiente, centrado en crear un mercado para particulares y MIPYME, ayudar a las empresas a cumplir con los requisitos ambientales y promover un mejor uso de insumos para realzar la competitividad de las PYME. La nueva agenda, que va más allá del objetivo normativo y de reglamentación, se focaliza en mejorar la capacidad de las MIPYME para producir y distribuir estas tecnologías o prestarles servicios, así como en reducir las emisiones de CO₂, mejorar la calidad de vida y la productividad y ampliar el acceso a la energía¹³⁰.

La estrategia de Energía Limpia y Eficiente fue difícil de implementar en América Latina y el Caribe. Los proyectos tropezaron con problemas de implementación debido a restricciones del mercado y a la ausencia de un marco normativo adecuado que



propiciara las nuevas tecnologías y el uso de prácticas ambientalmente sostenibles en la región. Además, la focalización en las pequeñas empresas creó desafíos adicionales: las mismas no mostraron interés en el modelo, y la demanda de proyectos provino exclusivamente de las empresas más grandes. Además, la ausencia de marcos normativos adecuados para las PYME y los bajos incentivos para que las empresas participaran en programas de energía limpia y eficiencia energética limitaron la efectividad de la cartera¹³¹. Por último, la sostenibilidad de los programas se vio afectada por la ausencia de mecanismos de recuperación de los costos de la asistencia técnica a las empresas y la falta de incentivos económicos y financieros. Las instituciones financieras también mostraron exiguo interés en los proyectos; en ausencia de algún tipo de apoyo del Estado, no estaban dispuestas a aceptar, en lugar de garantías, economías de costos futuras (y no comprobadas) al tiempo de adoptar decisiones sobre si financiar las nuevas tecnologías de conservación.

La agenda del FOMIN de Apalancamiento de los Recursos Naturales se orienta a hacer participar a las MIPYME en prácticas de negocios que apalancan el uso sostenible del capital natural, y ha tenido resultados limitados. Las actividades de los proyectos comprendían servicios ambientales y conservación de recursos naturales, principalmente en zonas rurales. Los objetivos se focalizaban en el desarrollo de las comunidades locales que realizaban actividades en el sector forestal, mediante una mejora de la calidad de los productos y el desarrollo de los mercados locales, la certificación y el fortalecimiento de los canales de comercio y financiamiento. La estrategia tropezó con problemas de implementación relacionados con la insuficiente capacidad institucional y operativa de las comunidades participantes para llevar a cabo estos programas, la demanda limitada de productos en el sector forestal y la biodiversidad, así como debido a un marco normativo deficiente. El único proyecto que se completó¹³² no logró su finalidad subyacente debido a una capacidad institucional insuficiente.

El FOMIN fomenta la producción ecoeficiente y con un bajo impacto medioambiental entre PYMES en Montevideo, Uruguay. El Marco de Acceso valida el enfoque de Energía Limpia y Eficiente, centrado en crear un mercado para particulares y MIPYME, ayudar a las empresas a cumplir con los requisitos ambientales y promover un mejor uso de insumos para realizar la competitividad de las PYME.

© MIF, 2008

E. HAITÍ

Después del terremoto de 2010, el FOMIN, como la mayoría de los donantes, elaboró una respuesta específica para Haití. Debido a la escala de esta agenda y a la importancia que reviste para el Fondo, la presente sección la analiza reconociendo que muchos de los hallazgos temáticos consignados anteriormente también se aplican a Haití. La evaluación se focaliza en dos aspectos: (i) el ajuste de la estrategia del Fondo, dadas las necesidades particulares creadas o intensificadas por el terremoto; y (ii) los esfuerzos del FOMIN para posicionarse de modo de aprovechar sus ventajas comparativas en distintos sectores¹³³.

El FOMIN obtuvo resultados satisfactorios en su respuesta de emergencia al terremoto, pero su enfoque para promover los objetivos de reconstrucción fue ineficaz. Después del desastre, el FOMIN casi de inmediato suministró ayuda de emergencia “en efectivo” por medio del Programa de Solicitud de Asignación Especial de Recursos de Emergencia para Haití, con objeto de mantener eficazmente el financiamiento y la continuidad operativa de las empresas y de sus organismos ejecutores. Los análisis del programa son positivos y ponen de relieve la función del FOMIN en la preservación de la continuidad de las actividades¹³⁴. Más adelante, el Fondo procuró apoyar los trabajos de reconstrucción, en particular mediante la provisión de soluciones de vivienda provisional y un programa para ayudar a impartir capacitación a trabajadores en la reconstrucción. Las iniciativas de la institución para aliviar la crisis habitacional fueron oportunas pero tropezaron con problemas de implementación y su impacto fue muy limitado¹³⁵. El FOMIN tuvo más éxito en las actividades de reconstrucción cuando reestructuró un programa de reciclaje para que sirviera de medio de capacitación para las actividades de reconstrucción relacionadas con la juventud. Sin embargo, hasta el momento, ha atraído el interés de una sola empresa¹³⁶.

La cartera del FOMIN en Haití no tuvo un enfoque estratégico bien definido y no tuvo en cuenta las restricciones específicas del único país frágil de América Latina y el Caribe. Haití se caracteriza por sus elevados niveles de pobreza, las instituciones más débiles de la región, un restringido acceso al crédito para los pequeños productores, la falta de instrumentos de financiamiento a largo plazo y un sector privado pequeño y fragmentado, compuesto abrumadoramente de microempresas y empresas informales. Estos problemas se intensificaron después del terremoto de 2010. Inmediatamente después del terremoto, el FOMIN respondió aumentando el tamaño de su cartera en Haití. Sin embargo, la composición sectorial de dicha cartera es muy amplia y tiene 34 programas activos, distribuidos en 10 sectores (que corresponden a cinco temas del FOMIN). La cartera también ha evolucionado con el tiempo sin una estrategia de país clara, tal que los proyectos se aprueban en función de iniciativas individuales y no de una estrategia integral. El éxito del enfoque del FOMIN depende, también, de la participación de otros agentes o de otras fuentes de inversión¹³⁷.

La cartera del FOMIN en Haití ha afrontado desafíos en su ejecución, si bien esa ejecución ha sido mejor con socios de alta calidad. Haití presenta un entorno difícil para que los donantes puedan trabajar en él, como lo comprueba en términos generales el deficiente desempeño de cartera de los socios en el ámbito del desarrollo¹³⁸, y también del FOMIN, tal que las calificaciones de los desembolsos en las operaciones en Haití han sido inferiores a las de la cartera global del Fondo. En dicho país, la institución enfrenta problemas que, por lo común, no se observan en otros países del FOMIN: un sector privado débil, unos organismos ejecutores de baja capacidad de implementación, una gran dependencia con respecto al financiamiento externo, un marco jurídico y normativo inadecuado, unas asociaciones industriales incipientes, trabadas muchas veces por la falta de fondos, y la presencia de fondos extranjeros, que genera incentivos para captar recursos internacionales como estrategia de supervivencia institucional. El FOMIN ha tenido éxito cuando, para ejecutar proyectos, se ha asociado con los pocos organismos de desarrollo de alta calidad que se encuentran en el país¹³⁹.

El FOMIN ha desarrollado una red de socios para ayudar al país a hacer frente a sus restricciones de desarrollo. El examen de la cartera muestra que el Fondo colabora sistemáticamente con las ONG más innovadoras y de mayor orientación social y con los grupos sectoriales en Haití. El Fondo disfruta asimismo de una posición singular, pues mantiene un diálogo con los organismos ejecutores a micronivel y con las instituciones del sector público y la comunidad internacional, incluido el BID. Además, ha colaborado con entidades focalizadas en el desarrollo de oportunidades para los pobres.

El principal desafío del FOMIN en Haití es identificar una forma de aprovechar sus ventajas comparativas para lograr impactos que vayan más allá de los beneficiarios inmediatos de su cartera limitada. Actualmente, el Fondo no cuenta con una estrategia que se sirva de sus propias ventajas y reconozca, al propio tiempo, las graves limitaciones que supone el trabajar en Haití. Sin una estrategia de esa índole, no se puede considerar que el Fondo sea un agente particularmente pertinente en el país, y sus contribuciones no se destacan entre las de la amplia gama de ONG y organismos de desarrollo activos en dicho país. No obstante, el FOMIN puede desempeñar una función que se focalice menos en la promoción de la experimentación con nuevos modelos operativos —que abundan con creces en Haití— y más en la formación de alianzas que puedan integrar una innovación exitosa en los programas y prioridades de la comunidad del desarrollo en Haití. Además, el Fondo tiene acceso al Grupo del BID, lo cual bien puede ser un recurso, sobre todo si el BID acrecienta su acción encaminada a superar las restricciones de políticas, gobernanza e infraestructura que afectan al crecimiento de las MIPYME en el país.



Producción de golocinas de azúcar morena del valle de Jiboa en El Salvador. Desde su establecimiento, el Fondo se ha reinventado con frecuencia, adaptándose a las demandas y necesidades de la región y a una percepción más fluida de lo que puede y no puede hacer bien.

© Federico Delgado, 2009

5 Conclusiones y Recomendaciones

El objetivo de esta evaluación es informar a los donantes y los Gobernadores del FOMIN acerca del desempeño del Fondo y el grado en que ha podido lograr los propósitos y funciones establecidos en el convenio de reposición, el FOMIN II. La presente evaluación, uno de los requisitos del convenio del FOMIN II, se completa precisamente en momentos en que el Fondo ha sido autorizado a solicitar una nueva reposición de capital. Por ende, los hallazgos y las recomendaciones de la evaluación pueden informar a la Gerencia del FOMIN acerca de los desafíos actuales y ofrecer insumos para una deliberación de mayor amplitud acerca del tipo de institución que el FOMIN puede ser en el futuro y del papel que puede desempeñar en el desarrollo económico y social de la región.

La misión del FOMIN, así como su relación con sus clientes, el Banco y otros socios en el ámbito del desarrollo, ha registrado una importante evolución en los últimos 20 años. El FOMIN comenzó como un pequeño fondo de cooperación técnica y de inversión para responder a la transformación económica producida en la región por el proceso de liberalización económica y privatización. Desde su establecimiento, el Fondo se ha reinventado con frecuencia, adaptándose a las demandas y necesidades de la región y a una percepción más fluida de lo que puede y no puede hacer bien. Ese cambio se observa con claridad en la evolución de los proyectos del FOMIN, en el contexto de su transición de una institución centrada en la reforma normativa y regulatoria a una institución con un vínculo más estrecho con los socios en el ámbito del desarrollo de las MIPYME en la región. El Fondo también ha podido consolidarse institucionalmente, y hoy se lo tiene por uno de los principales recursos para el desarrollo de las MIPYME en la región.



Capacitación para adoptar estándares internacionales financieros de reportes en MIPYMES en Honduras. El Marco de Acceso del FOMIN destacó además la función del Fondo como organismo promotor de la innovación y la experimentación, y propuso que desarrollara una función de institución de “conocimiento”.

© Federico Delgado, 2009

El mandato del FOMIN II validó la transición del Fondo de un contexto de reforma normativa a un organismo de desarrollo para las MIPYME, al tiempo que impartió nuevas orientaciones respecto de lo que el FOMIN ha de lograr y cómo ha de realizar su cometido. En el FOMIN II se especificaron dos finalidades para el Fondo: promover el crecimiento y reducir la pobreza. Asimismo, incluyó una lista de 10 funciones, relacionadas en su mayoría con el mandato del FOMIN de promover el crecimiento, aun cuando no se brindó ninguna orientación específica acerca de la pobreza. El mandato del FOMIN II destacó el papel del Fondo como recurso para las MIPYME, con una orientación explícita sobre el desarrollo de ese sector. Asimismo, dispuso que el FOMIN siga centrándose en la innovación, la promoción de la tecnología para lograr sus finalidades y el fomento del intercambio de conocimientos, entre otras funciones. Y a pesar de la concentración en las MIPYME, en el FOMIN II se dispuso que el FOMIN siga promoviendo marcos normativos y jurídicos adecuados y entornos empresariales propicios y que persevere en sus esfuerzos por fomentar la integración regional.

La labor del FOMIN ha sido, en general, congruente con las finalidades y las funciones que le encomienda su mandato. Las actividades del FOMIN se orientan principalmente a ayudar a las MIPYME a superar las restricciones que traban

su desarrollo en la región. El FOMIN ha tratado asimismo de abordar la mayoría de las demás funciones consignadas en su mandato: ha promovido el uso de la tecnología, el intercambio de conocimientos y el desarrollo de la micro y pequeña empresa, y ha continuado afianzando una de sus principales ventajas comparativas: la innovación. El Fondo también ha hecho suya sin reservas la intención de reducir la pobreza, y ha tomado medidas para focalizarse en las poblaciones pobres y de ingreso bajo.

Sin embargo, el FOMIN ha tenido una participación limitada en el ámbito de la promoción de un marco jurídico y normativo y un entorno empresarial adecuados. En comparación con los primeros intentos del Fondo en materia de reforma normativa, durante el período del FOMIN II la institución se alejó claramente de una promoción activa de la reforma normativa o jurídica o de esfuerzos importantes por influir en las políticas públicas en la región o propiciar su reforma. En algunos casos, aunque promovió cambios muy específicos en las políticas relacionadas directamente con el funcionamiento de los mercados que trataba de desarrollar, estas actividades fueron esporádicas y limitadas. En muchos aspectos, el alejamiento con respecto al sector público fue una respuesta a los limitados resultados que el FOMIN había obtenido en la consecución de este objetivo y de sus resultados positivos en los esfuerzos encaminados a brindar un apoyo más directo a las MIPYME. Sin embargo, como se observó en cuanto al capital emprendedor, la juventud, el desarrollo económico local y otros temas, las posibilidades de “impactos sistémicos” fueron mayores cuando el Fondo colaboró con el sector público a fin de promover “reglas del juego” adecuadas y como fuente potencial de apoyo financiero y técnico para el desarrollo de mercados.

La adopción de un nuevo “Marco de Acceso” en 2010 ayudó a la institución a alinearse mejor con su mandato, en lo que se refiere tanto a las necesidades de las MIPYME como al objetivo que se le impartió por mandato de reducir la pobreza, que fue un objetivo nuevo para el FOMIN. El marco ayudó al Fondo a realinear su cartera para centrarse en mercados incompletos e inexistentes y en los segmentos de mercado de ingreso bajo. También propició una institución más centrada en objetivos, pues el “énfoque en el acceso” constituyó un fundamento atractivo para la programación. El marco destacó además la función del Fondo como organismo promotor de la innovación y la experimentación, y propuso que desarrollara una función de institución de “conocimiento”. Esta orientación también es congruente con la función del Fondo de fomentar el intercambio de conocimientos en la región. Además, la institución ha invertido en fecha reciente en la elaboración de una agenda más rigurosa de evaluación y en mejorar la supervisión, el seguimiento y la evaluación de sus proyectos.

El FOMIN ha tenido éxito en la promoción de su mandato de crecimiento. En general, ha tenido éxito en la promoción de la competitividad, sobre todo entre las micro y pequeñas empresas. El examen del éxito del Fondo en esta esfera, tanto a nivel de proyecto como a un nivel más amplio, muestra un historial de éxito. La institución también se ha focalizado satisfactoriamente en las micro y pequeñas empresas, particularmente aquellas con ingresos netos inferiores a US\$50.000.

Logró resultados positivos en su enfoque de promoción de tecnología, aunque esas actividades registraron un éxito mayor cuando la tecnología no se consideró como un objetivo, sino como una herramienta para desarrollar nuevos productos y servicios (por ejemplo, en microfinanciamiento), mejorar la productividad o reducir los costos.

En el curso de diversos cambios en sus objetivos, actividades y estructura, el FOMIN ha podido conservar su enfoque en la innovación. En cada evaluación del FOMIN —ya sea por OVE o por otras entidades— se ha destacado su carácter innovador y experimental. En el ámbito de la innovación, el Fondo depende de sus socios, que son los originadores de los proyectos que financia y que proporcionan el contexto en el que los proyectos del FOMIN pueden experimentar. La innovación es clave del valor añadido y la ventaja comparativa del FOMIN. La capacidad de utilizar los fondos de cooperación técnica para experimentar —y fracasar— es un lujo que tienen pocos organismos de desarrollo. El Fondo ha podido mantener su pertinencia en la región gracias a esta constante focalización en la innovación. Su mandato reconoce esta característica distintiva y determina explícitamente que el Fondo debe continuar apoyando soluciones innovadoras. El FOMIN ha cumplido con esta parte de su mandato.

Sin embargo, el FOMIN no ha sido eficaz a la hora de llegar directamente a las poblaciones pobres y no ha definido una estrategia clara para cumplir su mandato de reducir la pobreza en el período bajo análisis. La institución ha dado pasos para mejorar la focalización de sus proyectos, pero la realidad empírica muestra que sus proyectos en ejecución no llegan a una gran proporción de pobres. El Fondo experimentó en el curso de los años con “modelos relativos a la pobreza” alternativos o con métodos indirectos mediante los cuales pudiera cumplir mejor su objetivo de reducir la pobreza. Se trata de un tema de actualidad permanente. No obstante, independientemente de su capacidad para articular mejor vías por las cuales sus proyectos puedan reducir la pobreza de manera indirecta, el Fondo tiene ventajas comparativas que podría utilizar para focalizarse mejor en los pobres. Aun cuando no llega a una gran proporción de pobres, el Fondo llega a poblaciones pobres en el marco de muchos proyectos y a poblaciones de ingreso bajo en el marco de muchos más. Además, el FOMIN ha desarrollado una red de ONG, socios en el sector privado y contrapartes públicas que comparten su objetivo de desarrollar los mercados incompletos e inexistentes y los segmentos de mercado en los que se carece de acceso al financiamiento, activos productivos y servicios básicos o ese acceso es precario.

El FOMIN ha hecho avances en la implementación de cambios para fortalecer su papel como agente del conocimiento, pero consolidar este modelo sigue siendo un desafío para la institución. Tanto el mandato del FOMIN II como el Marco de Acceso ponen de relieve la función que le cabe al conocimiento en la promoción de los objetivos del Fondo. El Marco de Acceso, en particular, se propone vincular el conocimiento como parte de la cadena de un proyecto desde las experiencias piloto hasta los éxitos en la ampliación de la escala. El Fondo ha adoptado medidas importantes para

aplicar este “modelo de conocimiento” mejorado, haciendo más hincapié en el fortalecimiento del componente de proyectos de generación de conocimiento, con algunas mejoras visibles en la evaluabilidad y el seguimiento de los proyectos y en los primeros signos de éxito en su programa de evaluación de impacto. El FOMIN ha podido lograr un éxito importante sobre la base de instrumentos de intercambio de conocimientos, tales como las reuniones anuales del FOROMIC. Dado que cuenta con una sólida red de socios en el ámbito del desarrollo de las MIPYME en América Latina y el Caribe, iniciativas como estas aprovechan su capacidad para reunir entre sí a diferentes agentes en el ámbito del desarrollo. Sin embargo, no ha podido consolidar un enfoque institucional para la generación de conocimiento. La institución carece de claridad sobre el papel que ha de desempeñar el conocimiento en la promoción de la innovación y de la función que una estructura de experimentación más rigurosa ha de desempeñar dentro de ese marco de conocimiento. Estos temas no se han resuelto en el Marco de Acceso; de hecho, el marco no resalta el papel de la principal ventaja comparativa del FOMIN, que radica en la experimentación e innovación promovidas por sus socios sobre el terreno. Todo indicaría que la integración de estos socios en el “modelo de conocimiento” del Fondo es fundamental para que este pueda sacar provecho de sus propias ventajas.

La efectividad del FOMIN en la consolidación de su modelo de conocimiento y el logro de sus objetivos relacionados con el desarrollo de la competitividad ha variado según el sector. El Fondo tuvo éxito en el desarrollo de capital de etapa temprana en determinados países, que se sustentó en los logros del FOMIN I, y por lo general subsanó muchas de las deficiencias de sus primeras iniciativas en este ámbito. También mantuvo su enfoque en el fomento del acceso de las poblaciones de menores ingresos a los servicios financieros por medio del microfinanciamiento, y continuó siendo un agente pertinente, aunque no pudo sostener el notable ritmo de éxito de años anteriores. A medida que los mercados de microcrédito se consolidaron y la viabilidad del modelo de microcrédito fue objeto de amplia aceptación por parte de grupos empresariales, el FOMIN reorientó paulatinamente su focalización hacia mercados incompletos y subatendidos, en los que los beneficiarios por lo común disfrutaban de un acceso limitado a los servicios financieros. Este enfoque es congruente con su mandato, pero los frutos de esta participación todavía no se han materializado. El Fondo respondió también a la cambiante dinámica de los vínculos interempresariales dejando cada vez más de lado los servicios empresariales en favor del desarrollo de un enfoque de cadena de valor. Tampoco en este caso pudo la institución demostrar un impacto sistémico, excepto en mercados locales muy específicos en el contexto de intervenciones particularmente exitosas. Las intervenciones del FOMIN en favor de los jóvenes, si bien pudieron documentar resultados positivos a nivel de proyecto, enfrentan un desafío sustancial en materia de pertinencia en lo que concierne a su capacidad para influir realmente en los mercados de trabajo para los jóvenes desaventajados en la región.

El FOMIN tuvo poco éxito en la promoción de la integración regional. Si bien la mayoría de las disposiciones del FOMIN II estaban dirigidas a la relación del Fondo con el desarrollo de las MIPYME, se le impartió el mandato explícito de promover la integración regional. En general, la institución procuró abordar ese objetivo preparando a las empresas para el cambiante entorno económico dimanado de los acuerdos regionales de comercio. El objetivo de la integración regional fue fundamental en el FOMIN I a medida que la liberalización del comercio fue cobrando impulso y que empezaron a plasmarse acuerdos regionales en América Latina y el Caribe. Sin embargo, como este proceso se había consolidado y en gran medida había llegado a su término para el tiempo del FOMIN II, el mandato perdió gran parte de su importancia. La única excepción importante fue el Tratado de Libre Comercio Centroamérica - Estados Unidos. En este caso el Fondo respondió a la necesidad aprobando operaciones en los países involucrados. Sin embargo, el enfoque en gran medida no tuvo éxito, pues la oportunidad de la ratificación de los convenios no coincidió con la aprobación de las operaciones del FOMIN.

La priorización de los proyectos mediante el Marco de Acceso del FOMIN ayudó a mejorar la pertinencia del Fondo. El nuevo marco puede ayudar al Fondo a mejorar su pertinencia en la prestación de servicios financieros en beneficio de los grupos de menores ingresos; desarrollar servicios financieros como los seguros y el ahorro; llegar a mercados incompletos, como el financiamiento rural para pequeños agricultores; y elaborar soluciones innovadoras para prestar servicios básicos mediante innovaciones del sector privado con las garantías o el financiamiento necesarios —probablemente de agentes públicos— para cubrir el riesgo comercial de trabajar con poblaciones de ingreso bajo o pobres. El marco indica también que, para maximizar los impactos, el FOMIN debe restringir su ámbito de focalización, y señala que uno de los factores clave de éxito del Fondo radica en “[organizar] un conjunto de actividades en torno a un objetivo sistémico concreto establecido desde el comienzo”¹⁴⁰.

El FOMIN subsanó muchas de las restricciones operativas que limitaban su eficiencia. El Fondo implementó nuevos sistemas de información y seguimiento y también un nuevo sistema para los desembolsos y los riesgos de los proyectos, que vincula mejor los desembolsos de los proyectos con sus resultados. También implementó nuevos procesos para revisar y evaluar el riesgo de las unidades ejecutoras. Además, desarrolló capacidades internas y abordó algunos de los principales problemas de agencia que se le planteaban cuando dependía del Grupo del BID tanto para la originación como para la ejecución de sus proyectos. Los resultados de estas reformas se ponen de manifiesto en la mejora general del desempeño en la ejecución de proyectos en el curso del tiempo, la abreviación de los procesos de preparación de proyectos y la reducción del número de problemas relacionados con la sostenibilidad de las unidades ejecutoras.

En materia de efectividad e impacto de mercado, los proyectos del FOMIN se caracterizan por una gran experimentación, pero también por una alta incidencia de fracasos y, por ende, cuestiones de sostenibilidad. En general, los proyectos del Fondo

tienen una alta tasa de innovación y una buena ejecución, pero también exhiben una tasa de fracasos relativamente elevada, lo cual repercute en la sostenibilidad de los beneficios, pues, casi por definición, los proyectos fallidos son insostenibles en los mercados. No resulta imprevisible un cierto grado de fracaso en una institución que procura innovar. Un riesgo elevado y una gran innovación se correlacionan con una alta tasa de fracasos, y ese es el modelo del FOMIN. No obstante, de cara al futuro la institución ha de identificar mejor un marco de resultados institucionales que internalice explícitamente los riesgos vinculados con la experimentación y que refleje esos riesgos y beneficios en la definición de metas. El enfoque actual del Fondo en cuanto a los fracasos en la experimentación es muy ad hoc, pues no internaliza explícitamente los riesgos de la experimentación y la innovación como parte de su modelo de desarrollo.

Una parte importante de los proyectos del FOMIN logró impactos más allá de los beneficiarios inmediatos de los proyectos, al promover la adopción de la innovación en mercados más amplios. Este criterio, aunque más ambicioso que el de los resultados a nivel de proyectos, está en consonancia con la orientación del Marco de Acceso. De las operaciones examinadas, 22% obtuvieron calificaciones altas en esta dimensión, lo que indica que formaban parte de un proceso de desarrollo del mercado. Los proyectos de capital emprendedor, en particular, han podido lograr claros “impactos sistémicos”, ya que han estado asociados con el desarrollo de mercados poco desarrollados, especialmente en Brasil. En una escala más modesta, la evaluación también encontró datos empíricos de una adopción parcial de algunos impactos “sistémicos” en áreas tales como la juventud, y también en casos específicos relacionados con proyectos de desarrollo económico local. Habida cuenta del reciente apartamiento con respecto a modelos más antiguos y menos exitosos del área de Acceso a los Mercados y Acceso a Servicios Básicos, en este momento probablemente sea demasiado pronto para observar un cambio sistémico importante en la mayoría de las áreas de trabajo.

El FOMIN es una institución singular con ventajas comparativas que la colocan en condiciones de lograr un éxito constante en la promoción del desarrollo de micro y pequeñas empresas en América Latina y el Caribe. Por naturaleza, el FOMIN es innovador y experimentador, y ha desarrollado una red de socios y entidades activas en el ámbito del desarrollo. La institución también ha alcanzado un alto grado de autonomía dentro del Grupo del BID, merced al cual ha podido experimentar con nuevos enfoques en cuanto al desarrollo del sector privado en América Latina y el Caribe. Asimismo, ha forjado alianzas con organizaciones del sector privado y organismos de desarrollo, que le han permitido apalancar sus recursos financieros de manera creciente con el correr del tiempo. OVE tiene cinco recomendaciones que aprovechan las ventajas comparativas del FOMIN al tiempo de fortalecerlo:

1. **Implementar un marco de resultados institucionales, velando por que preserve la flexibilidad del FOMIN para innovar.** El Marco de Acceso brinda orientación acerca de los ámbitos en los cuales el FOMIN trabajará y no trabajará. No obstante, el Fondo carece de objetivos y metas a nivel institucional, y la identificación de objetivos y metas es dispar a nivel de tema. El FOMIN ha de implementar un marco de resultados institucionales que aproveche la orientación estratégica proporcionada por el Marco de Acceso, adaptándola de modo de contar con un amplio margen de innovación y flexibilidad a nivel programático.
2. **Definir mejor la estrategia del FOMIN para focalizarse en los beneficiarios de ingreso bajo y promover la reducción de la pobreza.** El FOMIN puede abordar mejor la pobreza por medio de estrategias flexibles que se focalizan en las MIPYME y el empleo y que están centradas en segmentos de mercado que alcanzan a beneficiarios de ingreso bajo.
3. **Especificar y clarificar en mayor detalle la función del sector público en la ampliación de escala de la innovación.** Para lograr impacto sistémico, el FOMIN debe poder ampliar la escala de la innovación. En la mayoría de los casos, quienes incrementaron la escala han sido agentes provenientes del sector privado, atraídos por el éxito comercial de las intervenciones del Fondo y de otras entidades de desarrollo. El FOMIN también puede cumplir un papel destacado en cuanto a dar participación a organismos del sector público de dos maneras importantes. En primer lugar, los agentes de dicho sector pueden abordar las restricciones normativas y de coordinación que pueden estar limitando el éxito de los proyectos y sus posibilidades de ampliación de escala. En segundo lugar, el propio sector público puede servir como agente para determinar la escala de la innovación por medio de las políticas públicas. Eso puede revestir una pertinencia especial en la ampliación de escala de los proyectos del FOMIN relativos a servicios básicos y a capacitación de jóvenes. La participación y el financiamiento públicos también revisten una importancia especial en intervenciones que llegan a los pobres, lo cual puede no ser financieramente viable exclusivamente por conductos privados. El FOMIN ha de considerar también la función del Grupo del BID en términos más amplios en las labores de ampliación de escala.
4. **Fortalecer el seguimiento de la implementación y los resultados.** El seguimiento que el FOMIN lleva de la ejecución de los proyectos ha mejorado sustancialmente, pero hay ciertos ámbitos clave en los cuales se siguen necesitando mejoras. La institución carece de un instrumento que le permita dar seguimiento sistemático a la implementación de las operaciones de préstamo y de capital, si

bien está trabajando para elaborar uno. Al FOMIN también le ha resultado difícil dar seguimiento sistemático a los resultados reales de los proyectos a nivel de efectos directos. Para mejorar el seguimiento de los resultados, el FOMIN ha de hacer lo siguiente:

- Definir efectos directos intermedios, o indicadores sustitutivos de los mismos, que se puedan medir durante la ejecución y sirvan como nexo entre la ejecución y los resultados finales.
- Rever los instrumentos disponibles para dar seguimiento a la ejecución y los resultados de las inversiones financieras.
- Rediseñar el sistema de evaluación final como para que se lo pueda usar con el objeto de informar sistemáticamente sobre los resultados globales de la cartera, fortaleciendo para ello la recopilación de datos y aplicando metodologías preferidas

5. Definir mejor y fortalecer la función del FOMIN como institución de conocimiento. Tanto el mandato del FOMIN como el Marco de Acceso ponen de relieve la función que le cabe al conocimiento en la ampliación de escala de la innovación. El FOMIN ha registrado avances en la elaboración de una agenda de aprendizaje, pero no tiene una estrategia que identifique claramente la función que deberían desempeñar en su modelo de negocios el conocimiento y el aprendizaje. Para abordar esos temas, el Fondo ha de elaborar y adoptar una estrategia de conocimiento institucional que vincule claramente con sus objetivos institucionales a sus distintas actividades en cuanto a promoción del conocimiento y el aprendizaje. Además, el FOMIN ha de hacer lo siguiente:

- Repasar lo adecuado de la agenda de conocimiento de la institución, con vistas a identificar las principales brechas de conocimiento y decidir la manera en que la estrategia de conocimiento promoverá las metas y objetivos de desarrollo del FOMIN a nivel de agenda.
- Fortalecer las oportunidades de experimentación a nivel de proyectos, y vincularlas con las metas de conocimiento del FOMIN, adaptando los experimentos para que prueben la validez de los modelos propuestos por los socios del Fondo.
- Fortalecer la función de control de calidad del FOMIN estableciendo para ello un sistema de control de calidad basado en revisiones por homólogos.

- ¹ El FOMIN fue capitalizado mediante un compromiso original de US\$1.200 millones, garantizado por medio del Convenio Constitutivo del FOMIN, y con posterioridad mediante un compromiso de US\$500 millones garantizado a través de la reposición de capital.
- ² El FOMIN tenía cinco finalidades: (i) fomentar el desarrollo y la implementación de reformas de inversión y facilitar la inversión privada; (ii) fomentar la implementación de estrategias de desarrollo sobre la base de políticas económicas sólidas; (iii) estimular las microempresas, las pequeñas empresas y otras actividades empresariales; (iv) proveer financiamiento para ayudar a los miembros a identificar y poner en práctica reformas de políticas que aumentaran las inversiones, cubrieran ciertos costos relacionados con las reformas de la inversión y un sector privado en expansión, y ampliaran la participación de los empresarios de menor tamaño en sus economías; y (v) promover un desarrollo económico ambientalmente sólido y sostenible en toda la gama de sus operaciones.
- ³ La primera línea (Cooperación técnica) estaba destinada a financiar actividades auxiliares, diagnósticos y proyectos para la elaboración de marcos normativos y reformas de políticas relacionadas con el clima de inversiones de un país y proporcionar servicios de asesoría vinculados con ese proceso de reformas, haciendo especial hincapié en el sector financiero. La segunda línea (Recursos humanos) estaba destinada a financiar el impartido de nueva capacitación a los trabajadores desplazados por la liberalización, así como capacitación a los trabajadores para satisfacer las necesidades de un sector privado “ampliado”, capacitación a las autoridades administrativas o normativas acerca de sus nuevas funciones, y capacitación a profesionales importantes para la economía local. La tercera línea (Desarrollo de la pequeña empresa) estaba destinada a financiar las necesidades técnicas y de negocios de las microempresas y las empresas de menor tamaño.
- ⁴ Ver el documento MIF/GN-61, “Evaluación de las funciones y el desempeño del Fondo Multilateral de Inversiones”, 2001.
- ⁵ Ver el documento MIF/GN-61, *op. cit.*
- ⁶ Ver informes de evaluación de OVE (documentos MIF/GN-78-1 a 18).
- ⁷ Por ejemplo, en 2005 el FOMIN apalancó US\$0,68 por cada dólar en operaciones. Llegado 2012, el monto había aumentado a US\$4,42. El valor medio del apalancamiento, que es menos susceptible a los casos atípicos y a las fluctuaciones anuales, aumentó de US\$0,54 a US\$0,82.
- ⁸ Esta debiera de ser una actividad periódica, pues las carteras tienden a fragmentarse con el tiempo conforme la institución experimenta y responde a las necesidades cambiantes de los clientes.
- ⁹ Como se analizará en el Capítulo III, si bien el FOMIN sigue siendo innovador y ha tomado medidas para mejorar la evaluabilidad y la medición de los proyectos, hay una falta de claridad fundamental acerca de su estrategia de experimentación y aprendizaje.

- ¹⁰ En los años que culminaron con el FOMIN II, el Fondo había dejado de lado algunos ámbitos de trabajo — por ejemplo, desarrollo de mercados de productos básicos, modernización de las autoridades normativas del sector financiero, reformas laborales y de pensiones, liberalización de sistemas financieros, apoyo a la privatización de empresas públicas, reforma del entorno normativo en los servicios públicos, capacitación para grupos sectoriales, y desarrollo de normas y capacidades de los trabajadores. También se pasó a hacer menos hincapié en los proyectos relacionados con la capacitación de agentes gubernamentales y sectoriales acerca de las condiciones necesarias para la liberalización comercial y la apertura del comercio exterior.
- ¹¹ Las ventanillas del sector privado reflejan la segmentación del mercado a nivel de prestatario, según la cual el Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo presta a grandes empresas, la CII presta a PYME y el FOMIN se centra en el extremo inferior de la distribución, suministrando asistencia técnica a pequeñas y microempresas. No obstante, el documento de antecedentes de OVE sobre el sector privado, preparado en noviembre de 2012 (documento RE-414) identifica superposiciones temáticas de funciones entre ventanillas del sector privado —por ejemplo, entre el FOMIN y la Iniciativa de Oportunidades para la Mayoría (OMJ, una iniciativa del Banco).
- ¹² Véase FOMIN. Propuesta del Programa de Trabajo y Presupuesto Administrativo para 2010 (documento MIF/GA-21).
- ¹³ Ver Artículo IV, Sección 5, documento MIF/CA-7-1: “En cualquier momento después del primer aniversario de la Fecha Efectiva del FOMIN II, y por lo menos cada cinco años con posterioridad a dicho aniversario, el Comité de Donantes solicitará una evaluación independiente por parte de la Oficina de Supervisión y Evaluación del Banco, con cargo a los recursos del Fondo, a fin de que la misma analice los resultados de éste a la luz del objetivo y las funciones del presente Convenio del FOMIN II”.
- ¹⁴ Ver documento MIF/RE-2-1, Evaluación del FOMIN II: Propuesta para una Evaluación Externa por la Oficina de Evaluación y Supervisión. Parámetros de la Segunda Evaluación Independiente del FOMIN.
- ¹⁵ Los detalles del instrumento de encuesta de evaluación, y la selección de la muestra, se presentan en el informe intermedio de 2012 de OVE (documento MIF/RE-2-2).
- ¹⁶ Todos los documentos de antecedentes están en www.iadb.org/evaluation.
- ¹⁷ Las evaluaciones de impacto se realizaron en Brasil (Galpão Aplauso), Colombia (UNODC) y Bolivia (Sembrar Sartawi).
- ¹⁸ OVE clasificó los proyectos aprobados antes de 2010 en función de la tipología del marco, para poder comparar con la misma lente las actividades del FOMIN realizadas a lo largo del período.
- ¹⁹ El FOMIN, originalmente un fondo con cinco funcionarios que dependía totalmente del BID y otros para casi todos los aspectos de sus operaciones, hoy tiene una plantilla de 115 funcionarios y en general es una parte autónoma dentro del Grupo del BID.

- ²⁰ A partir de 2003, el FOMIN empezó a abordar proactivamente los temas identificados por OVE, estableciendo para ello un grupo de trabajo encargado de elaborar un plan de acción para responder a las recomendaciones de OVE. El mandato de dicho grupo de trabajo era similar al del grupo que evaluó el desempeño del FOMIN en 1996 (ver los documentos MIF/GN-78-6, MIF/CA-4, MIF/GN-78-10 y MIF/GN-78-17).
- ²¹ La necesidad de simplificar y reducir el alcance de las actividades del FOMIN siempre ha sido objeto de una recomendación en las evaluaciones sobre el Fondo (documentos MIF/GN-41 y MIF/GN-78-1). La hipótesis subyacente es que la amplitud de alcance de la institución se ve limitada por la variedad de ámbitos en los que programa actividades.
- ²² Ver el documento de antecedentes sobre microfinanzas en Honduras y Perú.
- ²³ Dicho de otro modo, los temas abordan las restricciones subyacentes que limitan el acceso de un microempresario o una pequeña empresa a servicios financieros, por ejemplo, en las distintas agendas bajo los ámbitos de servicios financieros y microfinanzas. Al mismo tiempo, cabe destacar que conforme el marco va reduciendo su alineación con los ámbitos prioritarios del FOMIN, es de prever una creciente fragmentación.
- ²⁴ Este enfoque procuró introducir tecnología sin una visión del mercado para los productos de las empresas, por lo cual tuvo un éxito limitado y fue objeto de una escasa adopción por los agentes del mercado.
- ²⁵ Por ejemplo, se fue haciendo menos hincapié en el desarrollo de servicios microfinancieros urbanos convencionales en mercados desarrollados, como Bolivia y Perú.
- ²⁶ Esto también es cierto para el enfoque del Marco de Acceso en servicios no crediticios, tales como los de microseguros y ahorro. Los proyectos para el desarrollo de servicios de ahorro y seguros empiezan a aparecer en la cartera a mediados de la década del 2000, particularmente en mercados de microfinanzas más maduros.
- ²⁷ El porcentaje de proyectos focalizados directamente en personas pobres o en microempresas aumentó de 20% en 2005-2006 a 35% en 2010-2011.
- ²⁸ Según las visitas de OVE sobre el terreno, 32% de los proyectos aprobados en 2010-2011 tenían principalmente beneficiarios rurales, frente a solamente 18% de los aprobados en 2005-2006.
- ²⁹ Ver documento MIF/GA-21-1, "Propuesta del programa de trabajo y presupuesto administrativo para 2010".
- ³⁰ Ver el documento de antecedentes sobre resultados a nivel de proyectos.
- ³¹ Si bien las dos principales ventajas que mencionaron acerca del trabajo con el FOMIN radican en la ayuda técnica proporcionada por el mismo en el diseño y la ejecución (23%), y en su reputación (16,4%), en 14,7% de los casos identificaron como principal valor agregado la función del FOMIN en materia de experimentación y conocimiento.

- ³² Uno de los cambios más valiosos surgidos del Marco de Acceso fue la asignación de recursos para el ámbito del conocimiento. Antes de dicho marco se había señalado que la falta de recursos constituía una gran limitación para las actividades de intercambio de conocimientos. La creación de las Cuentas de Agenda ha significado la asignación de financiamiento exclusivo para gestión del conocimiento.
- ³³ Es decir, apenas 15 de los 299 proyectos analizados por OVE para el período 2005-2011.
- ³⁴ Las agendas vinculadas a anteriores grupos de proyectos que parecen ya haber probado su viabilidad al FOMIN han hecho poco uso de las estrategias de ACC. No obstante, las agendas de nueva creación siguen utilizando sus estrategias de esa índole como herramienta útil para posicionarse dentro de su sector y del FOMIN.
- ³⁵ La mayoría de las agendas derivadas de grupos de proyectos “heredaron” recursos al incorporar los proyectos del grupo correspondiente. Asimismo, “heredaron” un mercado ya constituido de clientes interesados en sus servicios, lo cual les ha permitido cobrar cargos para sus Cuentas de Agenda desde la implementación de estas a principios de 2012. En cambio, las agendas más nuevas, como la de Servicios Básicos, siguen tratando de identificar clientes, modelos de intervención y funciones para sí mismas dentro del FOMIN, por lo cual carecen de una corriente de recursos que puedan usar para implementar la agenda de conocimiento.
- ³⁶ Las entrevistas a oficiales de proyecto del FOMIN realizadas a lo largo de la presente evaluación son congruentes con ese hallazgo. Dado el profundo esfuerzo que el Fondo dedica a la elaboración de datos primarios sobre los resultados de los proyectos, la creación de una base de datos de evaluadores calificados parecería ser una cosa al alcance de la labor del FOMIN de producción y sistematización de conocimientos.
- ³⁷ La obra escrita especializada presenta muchos tratamientos sobre la competitividad, de los que los más comunes se relacionan con la capacidad de una empresa para prosperar y crecer en un mercado escogido. Ese resultado se puede medir con variables como la rentabilidad, la supervivencia de la empresa, el ingreso neto y el aumento de su valoración.
- ³⁸ Ver Ayyagari, Demircug-Kunt, Maksimovic (2012); Sharma (2007); y Bloom, N., Mahajan, A., McKenzie, D., y Roberts, J. (2010).
- ³⁹ Bloom, Nicholas, y Van Reenen (2007).
- ⁴⁰ Ver Crespi et al. (2008), y Keller y Yeaple (2009).
- ⁴¹ Ver Informe intermedio de OVE, documento MIF/RE-2-2.
- ⁴² Si bien la mayoría de esos proyectos enmarcados en la iniciativa Tec-In proponen soluciones operativas existentes, se trata por lo general de soluciones que faltan en los mercados locales en los que se las introduce.
- ⁴³ Ver el documento de antecedentes sobre los resultados a nivel de proyectos.
- ⁴⁴ El porcentaje de proyectos que lograron producir algún efecto de demostración fue alto para los que produjeron resultados (65%) pero muy bajo para los que no lo hicieron (14%).

- ⁴⁵ FOROMIC (Foro Interamericano de la Microempresa) es un importante foro para el suministro de apoyo y financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas y a pequeños agricultores en América Latina y el Caribe. CSRAmericas (Conferencia Interamericana de Responsabilidad Social Empresarial) es el principal foro sobre prácticas empresariales responsables en América Latina y el Caribe y procura fomentar un desarrollo sostenible y equitativo en la región. PPPAmericas (Conferencia Interamericana de Asociaciones público-privadas) es una importante conferencia sobre asociaciones público-privadas para infraestructura y servicios básicos en América Latina y el Caribe.
- ⁴⁶ Ver el documento MIF/GN-120.
- ⁴⁷ El enfoque definía la pobreza relativa como ingresos anuales de menos de US\$3.000 en paridad de poder adquisitivo.
- ⁴⁸ En 2010, el grupo de soluciones empresariales frente a la pobreza dejó de existir.
- ⁴⁹ Ver el documento MIF/GN-135.
- ⁵⁰ El objetivo del Acceso a Servicios Básicos es proporcionar servicios básicos a poblaciones cuyo acceso a los mismos es limitado o de baja calidad. Ese objetivo es congruente con la intención de centrarse en poblaciones de menor ingreso, pues los proyectos correspondientes pueden abordar necesidades fundamentales de las poblaciones de ingreso bajo y pobres. En cuanto al Acceso a Financiamiento, el programa de trabajo vigente se reestructuró en una serie de agendas que incluía un importante enfoque en la inclusión financiera: servicios financieros, adaptación de la tecnología para productos financieros dirigidos a poblaciones de ingreso bajo, y servicios financieros para mercados rurales. Por último, el Acceso a Mercados introdujo un intento explícito por vincular a pequeños productores con cadenas de valor incluyentes, el desarrollo económico local y el impartido de capacitación para jóvenes en situación de riesgo. Si bien la agenda no incluye la pobreza como elemento de prueba determinante para la selección de beneficiarios, el enfoque en los jóvenes en situación de riesgo y de desempleo apunta simultáneamente a los jóvenes situados en grupos de menor ingreso.
- ⁵¹ La taxonomía que adoptó el FOMIN se ciñe a la definición del Banco Mundial en cuanto a pobres como las personas cuya paridad de poder adquisitivo es de menos de US\$4 por día, y en cuanto a *vulnerables* como las personas cuya paridad de poder adquisitivo es de entre US\$4 y US\$10 por día.
- ⁵² Dicho de otro modo, de la serie de organismos ejecutores encuestados en 2012 surge claramente que se genera una información insuficiente acerca de las características de pobreza de los beneficiarios; ver el documento de antecedentes sobre los organismos ejecutores.
- ⁵³ Vista la complejidad logística de analizar distintos proyectos, no fue posible implementar el instrumento en un plazo tan corto (ocho meses) en más países. La encuesta de OVE a hogares y empresas se realizó en tres etapas. En la primera se seleccionaron tres países. En la segunda se omitieron las agendas que según la evaluación de OVE tenían un porcentaje de beneficiarios pobres muy bajo, como por ejemplo las de financiamiento

de PYME, capital emprendedor o asociaciones público-privadas. En la tercera etapa las listas de proyectos se compartieron con especialistas del FOMIN asignados a las Representaciones, omitiéndose los proyectos de aprobación reciente o aquellos que según los especialistas adolecían de problemas logísticos particulares (por ejemplo, beneficiarios fragmentados en todo el país, organismo ejecutor que no cooperaba). Eso llevó a seleccionar 26 proyectos en tres países. Dificultades operativas (por ejemplo, organismos ejecutores que decidieron no participar, no se mostraron cooperativos o no tenían la información necesaria para llegar a los beneficiarios) llevaron a analizar solo 18 de esos proyectos.

- ⁵⁴ El porcentaje de empleados que son pobres depende de su ocupación: 3% en ventas; 4% en empleos no calificados, calificados y administrativos; y 7% en empleos de otra índole.
- ⁵⁵ En PYME, el porcentaje de empleados cuyo nivel de remuneración los situaba por debajo del umbral de vulnerabilidad era de entre 15% y 20%.
- ⁵⁶ Los hallazgos que se presentan aquí están basados en el documento de antecedentes “Revisión a nivel de proyectos”, que incluye toda la muestra de proyectos y abunda en detalles sobre los hallazgos del informe intermedio sobre la evaluación (documento MIF/RE-2-2) que presentó OVE al Comité de Donantes en abril de 2012.
- ⁵⁷ Documento MIF/GN-146, *op. cit.*
- ⁵⁸ Solo en el ámbito de asociaciones público-privadas, el FOMIN ha contribuido a un proceso incipiente de financiamiento de infraestructura pública a nivel subnacional.
- ⁵⁹ A nivel de proyectos, 85% de los proyectos examinados introdujeron algún tipo de modelo de intervención innovador.
- ⁶⁰ Los datos indican que 60% de los proyectos del FOMIN abordaron debidamente los desafíos de implementación. Hubo algunas demoras debido a la deficiencia de capacidad institucional de las unidades ejecutoras, reflejada en los cambios en el equipo operativo, o a la limitada capacidad de algunos organismos ejecutores para cumplir con los requisitos del BID respecto de la presentación de informes y los contratos.
- ⁶¹ De los proyectos con una buena implementación, 64% también obtuvieron resultados elevados; de los proyectos con una implementación deficiente, muy pocos (4%) obtuvieron resultados.
- ⁶² En el ámbito de Acceso a Mercados y Capacidades, 62% de los proyectos efectivos tuvieron algún impacto de mercado o de políticas. Algunos tipos de intervención produjeron mejores resultados que otros en este sentido. Las innovaciones de los proyectos para la juventud fueron adoptadas parcialmente por programas de gobiernos locales o nacionales. Algunos programas de desarrollo económico local influyeron en las políticas nacionales de desarrollo de PYME. Los proyectos de Acceso a Financiamiento registraron puntajes inferiores (22%, condicionado a la efectividad). Los proyectos que obtuvieron calificaciones elevadas por la calidad de sus innovaciones también fueron los de más probabilidades de producir un impacto en el mercado. Los proyectos ejecutados por ONG internacionales y asociaciones del sector privado también tuvieron un mayor impacto de mercado o de políticas.

- ⁶³ De los proyectos que contenían datos pertinentes, OVE consideró que solo 40% eran altamente sostenibles.
- ⁶⁴ En Perú, esta estrategia fue particularmente pertinente, porque, gracias a la liberalización normativa de 2007, las instituciones financieras pudieron competir más intensamente para captar clientes rurales, y ello dio lugar a que se hiciera menos hincapié en las carteras rurales. En Honduras, tanto los fenómenos climatológicos como el marco normativo deficiente hicieron particularmente difícil desarrollar mercados crediticios rurales, a pesar de que la necesidad era aguda.
- ⁶⁵ Muchos de estos proyectos se desarrollaron como parte de la iniciativa Tec-In (Tecnologías para la Inclusión Financiera) del FOMIN, un llamado a concurso para la presentación de propuestas destinadas a utilizar la tecnología con objeto de abordar las cuestiones de acceso de los pobres al financiamiento.
- ⁶⁶ En Honduras, por ejemplo, el examen no encontró entidades financieras formalizadas, a causa de los desafíos que se planteaban con el organismo normativo y la falta de interés de las propias entidades de microfinanzas. Esta estrategia también fracasó en Perú, ya que el organismo normativo fue especialmente cauteloso en el otorgamiento de licencias operativas a instituciones con carteras riesgosas, como FONDESURCO.
- ⁶⁷ Estas entidades no solo tienen que cumplir con el régimen de encaje legal, sino también, entre muchas otras, con normas mínimas de contabilidad, gestión de cartera, sistemas de tecnología de la información, seguridad física de las instalaciones y seguros. Estas normas reglamentarias imponen costos importantes que, para muchas entidades financieras, sencillamente no se ven compensados por los beneficios de la captación de capital por medio de depósitos.
- ⁶⁸ Cabe señalar que, incluso cuando se formalizan, las instituciones de microfinanzas no necesariamente abandonan otras formas de financiamiento. Por otra parte, bien podría decirse que la estrategia seguida por las instituciones de financiamiento para el desarrollo – conceder crédito a interés reducido a las instituciones de microfinanzas – ha disminuido el atractivo del ahorro interno como fuente de financiamiento (este tema se examina con más detalle más adelante).
- ⁶⁹ Por ejemplo, el FOMIN financió el desarrollo del primer producto de pensiones para los clientes de microfinanzas. Mediante este producto, los clientes pueden colocar sus ahorros en una cuenta de garantía y retirar los fondos cuando llegan a la edad de jubilación. El Fondo ha sido uno de los pocos organismos de desarrollo que se ha interesado en promover un auténtico microseguro para la producción agrícola (por ejemplo, en un proyecto con Acción).
- ⁷⁰ Los principales productos disponibles son los que aseguran contra una pérdida por la entidad financiera (aunque a veces se los presente como seguros de vida, en realidad aseguran únicamente el saldo pendiente del préstamo). En ninguno de los proyectos que se examinaron contenía un producto de seguro médico; en cambio, el seguro médico indemnizaba en función de los hechos médicos que se produjeran. Esto es comprensible, ya que hay pocos proveedores de atención médica en las zonas en que se ofrecen estos productos.

- ⁷¹ Ver MicroInsurance Center, “The Landscape of Microinsurance in Latin America and the Caribbean”.
- ⁷² Aunque en determinados casos el FOMIN trató de abordar estos problemas (por ejemplo, mediante productos de seguros paramétricos basados en las condiciones meteorológicas para cultivos específicos en Honduras), ha sido un desafío el tema de los altos costos que se derivan de que el sector privado tenga que subsanar la carencia de la infraestructura pública necesaria para generar datos sobre fenómenos meteorológicos a micronivel. El mismo problema se observó en un proyecto del Fondo en Bolivia en el que se hizo un ensayo similar para asegurar la quinoa (con CIDRE). Los costos fijos son muy elevados y simplemente no resultan viables sin una mayor participación del sector público en la provisión de infraestructura.
- ⁷³ La estrategia también difiere de otras en cuanto a su dependencia de una competencia abierta de productos, a través de la iniciativa Tec-In. A pesar de la focalización de dicha iniciativa en la innovación, los proyectos aprobados en su contexto tienden a ser muy similares: uso de la tecnología de la telefonía móvil para ofrecer servicios financieros. De acuerdo con el examen que hizo OVE del área de innovación, estos proyectos tuvieron buenos resultados, pero sin ser intrínsecamente más innovadores que otros mecanismos del FOMIN para constituir carteras.
- ⁷⁴ Ver el documento MIF/RE-2-2.
- ⁷⁵ Con unas pocas y notables excepciones, como el proyecto con CONFAMA en Colombia, el hecho de que los beneficiarios recibieran remesas resultó ser relativamente poco importante en los trabajos para desarrollar nuevos productos y servicios.
- ⁷⁶ Por ejemplo, el FOMIN fue de los primeros inversionistas en Profund, un fondo constituido en 1993, que ayudó a demostrar la viabilidad del modelo de microfinanzas en general y a generar un escepticismo aún mayor acerca del potencial del uso de instrumentos de mercado para financiar a las instituciones de microfinanzas.
- ⁷⁷ Ver el documento de antecedentes sobre los fondos de microfinanzas que se preparó como parte de este informe.
- ⁷⁸ Las instituciones de microfinanzas dependen todavía en gran medida del financiamiento de fuentes locales (es decir, préstamos de la banca comercial), que no conlleva ningún riesgo cambiario y que hoy se ofrece a tipos de interés competitivos en los mercados más desarrollados. No hay datos empíricos cuantitativos o de entrevistas de que estos fondos estén sustituyendo a fuentes nacionales. Los FDM también se han ido orientando paulatinamente más hacia el mercado y han dependido cada vez más de las fuentes de financiamiento privadas y no de la participación de las instituciones de financiamiento para el desarrollo.
- ⁷⁹ Por ejemplo, en el caso de LOCFUND, el FOMIN invirtió en un fondo que desarrolló un ingenioso mecanismo para cubrir el riesgo cambiario. Los esfuerzos innovadores realizados por OPIC y otros para desarrollar un instrumento híbrido público-privado

de cobertura del riesgo cambiario a través de MFX han sido muy exitosos (Microrate, 2011). Sin embargo, esos productos siguen siendo demasiado onerosos para varias instituciones de microfinanzas. El enfoque de LOCFUND trata de lograr el mismo objetivo en menor escala y a un costo más reducido.

- ⁸⁰ A pesar de la expansión sostenida de las microfinanzas, existen serias dudas sobre la efectividad de los modelos utilizados para financiar a las instituciones de microfinanzas. Las primeras evaluaciones de las funciones de las instituciones de financiamiento para el desarrollo y de los fondos de microfinanzas plantearon preguntas importantes acerca de la capacidad de estos instrumentos para desarrollar las microfinanzas sin desplazar al sector privado. Las instituciones de financiamiento para el desarrollo, en particular, no han obtenido buenos resultados en la focalización de sus inversiones en las instituciones de microfinanzas, lo que ha llevado a hallazgos de que se había producido una “inversión de funciones” (Microrate 2007, 2011), en virtud de la cual las instituciones de financiamiento para el desarrollo en realidad hacían inversiones en las instituciones de microfinanzas más sólidas y dejaban que el sector privado otorgara préstamos a las menos desarrolladas. Se dispone de datos empíricos que sugieren que esta situación sigue existiendo. Sin embargo, la estrategia basada en los fondos de microfinanzas parece haber estado mejor focalizada.
- ⁸¹ Por ejemplo, para desarrollar los mercados en países con un nivel exiguo de microfinanzas, como Argentina, el FOMIN invirtió en Cordial, una institución de microfinanzas emergente. La operación tuvo una gran adicionalidad, pues el cliente informó que el financiamiento proporcionado por el FOMIN había sido importante para establecer el modelo de microfinanzas. En otras operaciones, como la de Finca Ecuador, se detectó poca adicionalidad.
- ⁸² En general, el microfinanciamiento no ha sido muy eficaz para reducir la pobreza y tampoco ha influido mucho en los efectos directos de índole social (salud, educación), si bien, en muchos casos, ha elevado los ingresos de los empresarios y ha producido efectos importantes en el empoderamiento de la mujer. Además, los productos de ahorro, en particular el ahorro con compromiso, han resultado eficaces y han mostrado una tendencia al aumento. Los datos empíricos sobre el efecto de las microfinanzas focalizado en la vivienda tampoco exhiben un signo bien definido. Ver el examen del FOMIN de 2011 sobre la efectividad de las microfinanzas en la región, así como la literatura de OVE según lo informado en Marulanda (2013).
- ⁸³ La labor con bolsas de valores, por cierto, fue el área temática de los mercados de capital que exhibió un mejor desempeño durante el FOMIN I, de acuerdo con la anterior evaluación de OVE.
- ⁸⁴ El proyecto no ha podido generar gran interés en los mercados de capital. Aunque Ecopetrol, una de las empresas más grandes de Colombia, cotizó en la bolsa de valores de Bogotá como parte del proyecto, este no era el segmento de mercado que se había contemplado originalmente, ya que el proyecto se focalizaba en empresas medianas y pequeñas.

- ⁸⁵ Cabe señalar que en el caso de Costa Rica el modelo de proyecto llamaba a crear un mercado subordinado para la cotización de valores de PYME, en tanto que en los otros casos se trataba de volver más atractivo para las PYME el mercado de valores existente.
- ⁸⁶ Ver el documento de antecedentes sobre el capital emprendedor.
- ⁸⁷ Ver OVE, 2003. Algunos de los problemas identificados, sin embargo, comprendían los siguientes: (i) el deficiente desempeño financiero de los fondos del FOMIN, pues este perdió sumas considerables en sus primeras operaciones; (ii) una alta concentración en el capital privado y no tanto en el capital emprendedor; y (iii) la capacidad limitada para generar un impulso sostenido e impactos de mercado.
- ⁸⁸ Por supuesto, se trata de una suma relativamente pequeña, dada la escala del mercado, por lo que la efectividad del FOMIN no dependerá de su capacidad para colocar financiamiento, sino de su capacidad para desarrollar el ecosistema de manera más amplia.
- ⁸⁹ Aunque los datos empíricos preliminares sugieren que el desempeño del Fondo ha mejorado y puede seguir mejorando (de acuerdo con proyecciones de curva en J fuera de muestra), subsiste una preocupación real en cuanto a la generación de rendimiento sobre sus inversiones. La rentabilidad de los fondos tiende a ser particularmente elevada en nuevas tecnologías y no tan elevada en sectores tradicionales. Cabe señalar que los fondos del FOMIN no tienen un desempeño sustancialmente inferior al de entidades de referencia comparables para este tipo de clase de activos y de mercado. El desempeño deficiente de las primeras actividades de mercado es un hallazgo común en el desarrollo del capital emprendedor (ver el documento de antecedentes sobre capital emprendedor).
- ⁹⁰ Ver el documento de antecedentes sobre el capital emprendedor (Lerner, 2013).
- ⁹¹ Ver el documento de antecedentes sobre el capital emprendedor (Lerner, 2013).
- ⁹² Esta preocupación al parecer encuentra una validación al menos parcial en los resultados de los exámenes de los fondos del FOMIN: de los fondos que se examinaron, los que presentaban problemas más importantes fueron los dos que superponían objetivos sociales (medio rural, pobreza) a los objetivos de desarrollo del mercado.
- ⁹³ Ninguno de los proyectos de capital emprendedor que se examinaron llegó directamente a poblaciones pobres.
- ⁹⁴ El FOMIN informa anualmente sobre el desempeño financiero en un informe anual de supervisión. Al tiempo de redactarse el presente informe, se estaba instalando un nuevo sistema para recopilar datos sobre las inversiones, y se espera que los socios comanditados comiencen a utilizarlo en 2013. OVE no evaluó el nuevo sistema.
- ⁹⁵ El FOMIN realiza evaluaciones anuales del desempeño de los fondos, que OVE examinó. Algunas evaluaciones son preparadas por el FOMIN y otras por consultores externos. Sin embargo, la información no está normalizada y no se aplican conceptos económicos y financieros comparables a todas las inversiones.
- ⁹⁶ Ver el documento de antecedentes sobre capital emprendedor (Lerner, 2013).

- ⁹⁷ Cabe señalar que el compromiso del FOMIN respecto del desarrollo empresarial y territorial en la región refleja líneas de apoyo similares de varias otras organizaciones internacionales – especialmente los organismos bilaterales europeos para el desarrollo, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la Organización Internacional del Trabajo – que han pasado a ser proveedores activos de asistencia técnica y financiamiento en apoyo de iniciativas público-privadas conjuntas de desarrollo económico a nivel local y regional en América Latina y el Caribe.
- ⁹⁸ Los diagnósticos deficientes de las restricciones del mercado, y los modelos de intervención complejos, crearon problemas de implementación y retrasos en la ejecución. Por ejemplo, el proyecto de apoyo al desarrollo económico de las provincias de Jaén y San Ignacio presentaba un modelo desarticulado de intervención basado en apoyos aislados (competencias para las cadenas del cacao y el café, promoción de la iniciativa empresarial, mejora de la infraestructura local y fomento de actividades de capacitación), pero no enunciaba claramente la forma en que esas actividades se relacionarían entre sí o cómo afectarían al sector productivo de las provincias.
- ⁹⁹ Aunque hubo evaluaciones finales en cuatro proyectos, las mismas no informaron sobre los efectos directos, por ejemplo, la mejora de la productividad, las ventas y exportaciones de las empresas locales, los efectos indirectos y la efectividad de las estructuras de gobernanza.
- ¹⁰⁰ Rafaela, en Argentina, ofrece un ejemplo de intervenciones en secuencia. En 1996, el primer proyecto estableció el Centro de Desarrollo Empresarial. En 2004, otro proyecto del Fondo financió el desarrollo de PYME en los sectores agrícola e industrial de la provincia de Santa Fe. En 2006, el FOMIN aprobó el proyecto de desarrollo económico local titulado “Fortalecimiento de la competitividad de grupos de proyectos en la región central de la provincia de Santa Fe”.
- ¹⁰¹ Algunos ejemplos de proyectos exitosos son el grupo de proyectos de competitividad en la región central de la provincia de Santa Fe y el programa de promoción de grupos de proyectos en Perú.
- ¹⁰² A pesar de que es difícil probar la atribución, un análisis de la evolución de la estructura industrial de Rafaela comparando datos de 2000 y 2006 mostró una diversificación de las actividades económicas, un aumento del número de empresas (15%) y una expansión del empleo (22%). Ver ICEDEL, 2008.
- ¹⁰³ En el informe no se analiza esta agenda, que no ha producido un número importante de proyectos.
- ¹⁰⁴ Como ejemplo, cabe mencionar que los principios de los enfoques de negocios incluyentes, incluidas las empresas ancla que financian parte de la asistencia técnica y los acuerdos de no exclusividad, pueden ser pertinentes en relación con los mercados de alto valor, pero al parecer no se aplicaron de manera sistemática en esta área. En cambio, los principios de diferenciación de productos y preidentificación de segmentos de mercado especializados para lograr mayores utilidades o márgenes no se aplicaron de manera sistemática en la agenda de negocios incluyentes.

- ¹⁰⁵ La obra escrita menciona un elemento de compensación entre los objetivos de normas cada vez más estrictas (trabajo decente, SA8000, normas de seguridad ambiental y alimentaria) y la acción encaminada a hacer participar a los productores pobres. Las normas más estrictas inevitablemente implican costos de cumplimiento que elevan los obstáculos de ingreso y penalizan a la producción en pequeña escala. Además, pueden dar lugar a que la cadena de suministro en su totalidad sea menos competitiva en tanto otros proveedores logren eludir el cumplimiento. Por lo tanto, los donantes tienen que sopesar los objetivos a corto y largo plazo y también los intereses divergentes de consumidores, pequeños productores, trabajadores ocupados y personas que buscan trabajo en el sector informal (Altenburg, 2006).
- ¹⁰⁶ Así ocurre en el caso de las cadenas de valor rurales y, en las economías informales urbanas, de las cadenas de valor en las que predominan PYME, microempresas y trabajadores a domicilio, y los grupos de proyectos en los sectores de gran densidad de mano de obra y los sectores que emplean a grupos de trabajadores marginados y más pobres, como grupos minoritarios, mujeres, migrantes y trabajadores no calificados.
- ¹⁰⁷ El FOMIN aprobó tan solo en 2011 un programa general de ámbito regional para promover un enfoque común encaminado hacia una mayor inclusión de los recicladores en la cadena de valor.
- ¹⁰⁸ Así ocurrió, por ejemplo, en Ecuador, donde el régimen relativamente estricto de exportación en el sector de las flores hizo difícil incluir a los productores más pequeños, que habían sido los destinatarios previstos del proyecto, y en Perú, donde se trató de introducir sistemas innovadores en los sectores textil y alimentario.
- ¹⁰⁹ De los nueve proyectos terminados, tres fueron adoptados por entidades distintas de la unidad ejecutora inmediata. Por ejemplo, el sector de la miel en Honduras y el del cacao en Ecuador tuvieron impactos relacionados con los mercados locales y los mercados internacionales, respectivamente. En ambos casos, los proyectos del FOMIN establecieron normas que luego fueron ampliamente adoptadas por el sector local.
- ¹¹⁰ La anterior evaluación de OVE sobre la participación en los mercados laborales asignó al FOMIN calificaciones elevadas en cuanto a pertinencia e innovación, si bien se indicó que los proyectos habían tropezado con problemas de sostenibilidad en los nuevos regímenes de certificación y modelos de capacitación.
- ¹¹¹ Este cambio de enfoque fue validado y formalizado con la aprobación del Marco de Acceso y la estrategia titulada “Dando una Oportunidad a la Juventud: una Agenda para la Acción” (2012).
- ¹¹² Aunque no son suficientes para calcular cuestiones como los efectos del tratamiento, los datos reflexivos fueron útiles como herramienta de seguimiento e instrumento para evaluar la eficiencia interna y externa.
- ¹¹³ La mayoría de los programas del sector público ha incorporado componentes de inserción laboral y preparación para la vida activa.
- ¹¹⁴ El grupo de proyectos de fortalecimiento de la competitividad de las PYME mediante la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) se aprobó en 2002.

Tenía por objetivo mejorar la competitividad de las PYME en la región mediante la promoción, aplicación y adopción de herramientas de TIC y soluciones innovadoras de TIC para PYME.

- ¹¹⁵ En el proyecto Tecnologías Aplicadas a la Gestión Ambiental en PYME Productoras de Frutas (AR-M1026), la solución de TIC se tradujo en una reducción de los costos globales de las explotaciones agrícolas toda vez que se aplicó la herramienta. El impacto estimado, debido al aumento de la cuota de mercado para la fruta fresca y la reducción del uso de plaguicidas, fue una mejora de 1,0 a 1,5 toneladas por hectárea y un promedio de 2,0 a 3,0 toneladas de exportaciones adicionales por hectárea.
- ¹¹⁶ La facilitación del entorno empresarial mediante las mejoras en la reglamentación de las PYME ha sido un área de actividad del FOMIN desde 2001, cuando este aprobó el grupo de proyectos para reducir las cargas normativas de registro de las PYME. Este grupo de proyectos tuvo por objetivo aumentar la participación de los pequeños empresarios en la economía formal.
- ¹¹⁷ Por ejemplo, en el proyecto de ventanilla única con el municipio de Cuenca, en Ecuador (EC-M1019), la falta de apoyo del municipio, junto con la deficiente capacidad de ejecución, la ausencia de buenas comunicaciones entre los distintos organismos y la carencia de datos básicos sobre el registro de los establecimientos hicieron que el proyecto no pudiera alcanzar casi ninguno de sus objetivos. En comparación, los proyectos con el municipio de Morón en Argentina, y en São Caetano (Brasil), tuvieron mucho éxito.
- ¹¹⁸ El grupo de proyectos de Facilitación del Comercio Internacional y la Inversión, aprobado en 2001, tenía por objeto mejorar el crecimiento económico y aumentar los ingresos y la productividad en la región mediante la participación de empresas en el comercio internacional y la inversión. Los beneficiarios identificados del grupo de proyectos fueron empresas importadoras o exportadoras de bienes y servicios; se trataba, especialmente, de empresas más pequeñas.
- ¹¹⁹ Uno de los pocos ejemplos de proyectos exitosos en el sector turismo fue el de Consolidación del Enoturismo en Mendoza, donde el organismo ejecutor logró vincular el programa con la estrategia oficial de promoción y desarrollo de la región. El proyecto tuvo también una calificación elevada en cuanto al impacto de mercado y contribuyó a las políticas públicas de dicha región. Por otro lado, la Promoción del Turismo a las Misiones en el Mundo Guaraní se focalizó en el desarrollo de la oferta y no en el fomento de la demanda ni en la vinculación de los objetivos del programa con una política pública.
- ¹²⁰ El *tema* de los Servicios Básicos contiene dos *agendas*: Asociaciones público-privadas y Servicios Básicos para los Pobres. El *tema* de Medio Ambiente y Energía Limpia abarca tres *agendas*: Energía limpia y Eficiente, Apalancamiento de Capital Natural y Adaptación al Cambio Climático.
- ¹²¹ Debido a que este modelo era congruente con lo que el Banco estaba haciendo en términos más generales, durante este período el FOMIN también coordinó su labor con el BID.

- ¹²² FOMIN, 2005. Plan de acción para grupos de proyectos del FOMIN. Apoyo a la competitividad mediante asociaciones público-privadas (documento MIF/GN-107), octubre de 2005.
- ¹²³ Durante el período que se examina, el FOMIN aprobó 17 operaciones (US\$12,45 millones), nueve de ellas en el marco del Programa para el Impulso de Asociaciones público-privadas en Estados Mexicanos. Los proyectos aprobados en Brasil, México y Uruguay representaron la mayor parte de la cartera.
- ¹²⁴ Únicamente los programas en Colombia y Uruguay procuran mitigar los riesgos fiduciarios en sus programas; el proyecto en El Salvador ayudó a dicho país en su estrategia para definir una nueva modalidad de colaboración con el sector privado en el marco de asociaciones público-privadas.
- ¹²⁵ Si bien la agenda promovía el uso del instrumento de asociaciones público-privadas para la prestación de servicios públicos, solo la operación en Colombia se focalizó en los sectores no tradicionales en sus objetivos.
- ¹²⁶ Según la documentación de proyectos y según entrevistas, los seminarios de capacitación por lo común solían recibir un número excesivo de inscripciones y los proyectos del FOMIN suscitaron gran interés entre los encargados de la formulación de políticas y los funcionarios públicos.
- ¹²⁷ En México, por ejemplo, en algunos estados no se desarrolló el marco normativo subnacional de asociaciones público-privadas. En esos casos, el FOMIN utilizó fondos de cooperación técnica para tratar de establecer un nuevo marco normativo. En Brasil, las partes interesadas reconocieron el papel del Fondo en el financiamiento de evaluaciones técnicas del marco normativo, que seguidamente se emplearon en conversaciones con los gobiernos entrantes respecto del papel potencial de las asociaciones público-privadas para financiar la inversión pública.
- ¹²⁸ En la estrategia se entiende por servicios básicos los que atienden a las necesidades básicas de la población local en materia de servicios: suministro de agua, recolección y eliminación de aguas residuales, suministro de gas y electricidad, servicios de salud, caminos y drenajes de agua pluviales, alumbrado público, parques, educación básica y servicios preescolares para las mujeres que trabajan.
- ¹²⁹ Las empresas de servicios energéticos venderían tecnología e innovaciones de procesos a empresas más pequeñas, que podrían pagar por ellos con las economías generadas por la reducción de los costos de la energía. Los intermediarios financieros también participarían mediante la concesión de créditos a empresas para que estas pudieran adquirir las innovaciones. Los proyectos de mercados de energía limpia se focalizaban en mejorar las oportunidades de mercado para las empresas más pequeñas, a fin de que estas pudieran aprovechar las oportunidades que ofrecían los proyectos de energía limpia y los servicios de eficiencia energética.
- ¹³⁰ Los proyectos aprobados en 2010 y 2011 se refieren al desarrollo del mercado de biogás, la bioenergía y los créditos de carbono, así como a actividades de más larga data como la promoción de la eficiencia energética en las MIPYME, y la energía renovable.

- ¹³¹ El programa de mayor éxito fue el implementado por la Cámara de Comercio de Bogotá (CO-M1038). Su éxito se debió a la experiencia del organismo ejecutor en la promoción de oportunidades de mercado para energía limpia y eficiencia energética, sus contactos con el entorno de las PYME y la existencia de normas nacionales de eficiencia energética, con reglamentaciones e incentivos específicos para las PYME.
- ¹³² BR-M1028, Apoyo a la creación de oportunidades de mercados alternativos en áreas rurales de Tocantins.
- ¹³³ Para más detalles, ver el documento de antecedentes sobre Haití.
- ¹³⁴ El Programa de Solicitud de Asignación Especial de Recursos de Emergencia para Haití invirtió US\$3 millones en financiamientos no reembolsables concedidos a 16 organismos ejecutores en momentos en que las instituciones financieras habían dejado de funcionar y se disponía de un caudal muy reducido de capital de trabajo. La evaluación interna del FOMIN y el seguimiento de OVE (ver documento MIF/GN-142-4) indicaron que estos recursos fueron esenciales para evitar la interrupción de las actividades. En el caso de los proyectos con instituciones financieras, esto se tradujo en la continuación del financiamiento para microempresarios en momentos en que se necesitaban recursos no solo para reponer existencias, sino también para financiar los gastos asociados con el período inmediatamente posterior a la recuperación.
- ¹³⁵ El FOMIN aprobó dos programas para la reconstrucción de viviendas (*Un techo para mi país* y *Hábitat para la Humanidad*) y reestructuró un programa que se había aprobado antes del terremoto (*Viva Río*). El enfoque no tuvo éxito pues los lugares a los que se reubicaron las poblaciones carecían de demanda laboral local, de servicios, y de otras necesidades requeridas para sostener a dichas poblaciones. Esas características habían estado presentes en Puerto Príncipe, pero faltaron tras la reubicación. Ello generó resultados deficientes en materia de sostenibilidad, y pocas perspectivas para los beneficiarios del proyecto a corto plazo.
- ¹³⁶ El FOMIN reestructuró los recursos de un proyecto de reciclaje ejecutado por Viva Río para focalizarse en la capacitación de jóvenes en los trabajos de reconstrucción.
- ¹³⁷ Por ejemplo, en el desarrollo del turismo, el éxito del programa depende de actividades e inversiones que aún no se han materializado, y los instrumentos de cooperación técnica del FOMIN son insuficientes para lograr los objetivos del programa. En la provisión de financiamiento a microempresas, la efectividad del Fondo también depende del ulterior desarrollo de un marco jurídico y normativo adecuado, así como de la posibilidad de encauzar actividades que sean complementarias del financiamiento, como la capacitación, las actividades sociales y otras actividades que, en otros contextos, se suelen proporcionar como parte de la política pública.
- ¹³⁸ Ver OVE (2013).
- ¹³⁹ Por ejemplo, en un proyecto que pudo anclar a pequeños productores en una cadena de valor con VETERIMED, o cuando se asoció con LeLevier para desarrollar opciones de financiamiento a largo plazo para pequeñas empresas rurales, una necesidad crítica en Haití.
- ¹⁴⁰ Documento MIF/GN-146, *op. cit.*

DOCUMENTOS DE ANTECEDENTES

- Estudio de caso de microfinanzas en Perú y Honduras
- Gestión del conocimiento en el FOMIN
- Encuesta de los organismos ejecutores del FOMIN
- Focalización en los pobres y cómo llegar a ellos
- Sinopsis del capital emprendedor y América Latina y el Caribe
- El FOMIN y el financiamiento de etapa temprana
- Resultados del FOMIN a nivel de proyectos
- El FOMIN y Haití
- El FOMIN y los Servicios Básicos
- El FOMIN y las asociaciones público-privadas
- El FOMIN y el desarrollo de mercados
- El FOMIN y la juventud y el empleo
- El FOMIN y los fondos de microfinanzas

Los documentos de antecedentes están guardados en el siguiente sitio:
www.iadb.org/evaluation.