



Evaluación Corporativa

Evaluación de BID Lab: Evaluación de las operaciones y resumen de hallazgos

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

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

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

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



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

MIF/RE-6
Diciembre 2021

Evaluación Corporativa
Evaluación de BID
Lab: Evaluación de
las Operaciones y
Resumen de los
Hallazgos

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Agradecimientos	vi
Siglas y abreviaturas	vi
Prefacio	viii
Resumen ejecutivo	xii
Alcance, preguntas y metodología de la evaluación	01
A. Alcance de la segunda fase de la evaluación.....	01
B. Preguntas de evaluación.....	02
C. Metodología	04
Proyectos: descripción de la cartera, alineación y adicionalidad	08
A. Descripción de la cartera	09
B. Alineación.....	13
Proyectos: Eficiencia, eficacia y sostenibilidad	32
A. Eficiencia	33
B. Eficacia	39
C. Sostenibilidad.....	47
Productos de conocimiento	52
A. Conocimiento creado y canales para su uso y difusión.....	53
B. Público receptor y uso del conocimiento creado por BID Lab	58
Aplicación de las recomendaciones previas de OVE	62
Conclusiones y recomendaciones	64
A. Pertinencia.....	65
B. Eficiencia.....	67
C. Eficacia	69
D. Sostenibilidad.....	71
E. Recomendaciones.....	72
Referencias	76

Anexo I	Metodología
Anexo II	Cuadros y gráficos adicionales
Anexo III	Productos de conocimiento y eventos
Anexo IV	Recomendaciones y seguimiento de la Segunda Evaluación Independiente del Fondo Multilateral de Inversiones
Anexo V	Evaluación resumida de plataformas respaldadas por BID Lab

[Respuesta de la Gerencia](#)

Agradecimientos

La preparación de este documento estuvo a cargo de un equipo integrado por Ulrike Haarsager (jefa de equipo), Fernando Barbosa, Stefania De Santis, Melanie Putic y los consultores externos Frank Hoekman y Roland Michelitsch, con aportes de Technopolis Group y bajo la supervisión general de Ivory Yong-Protzel (directora de OVE) y Monika Huppi (asesora principal).

Siglas y abreviaturas

IFC	Corporación Financiera Internacional
KIC	Sector de Conocimiento, Innovación y Comunicación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PYME	Pequeña y Mediana Empresa

Prefacio

El presente informe recoge los hallazgos de la segunda fase y las conclusiones y recomendaciones generales de una evaluación de BID Lab a cargo de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). OVE realizó la evaluación en dos fases superpuestas. La primera de ellas (de abril de 2020 a mayo de 2021) evaluó la pertinencia del mandato, el enfoque estratégico y la estructura institucional de BID Lab (documento [MIF/RE-5-6](#)), mientras que en la segunda, realizada de febrero a octubre de 2021, evaluó las operaciones y los productos de conocimiento de BID Lab.

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

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

Los Donantes solicitaron que OVE produjera una evaluación de BID Lab en 2021 como insumo para las deliberaciones sobre el futuro y el modelo de financiamiento de la institución. En consecuencia,

1 En esta evaluación se usan indistintamente los términos FOMIN y BID Lab, según el contexto.

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

OVE incluyó la presente evaluación en su programa de trabajo para 2020/2021 (documento [RE-543-2](#)) y elaboró un Documento de Enfoque (documento [MIF/RE-5-2](#)) que se publicó en octubre de 2020.

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

En 2013 se presentó al Comité de Donantes la segunda evaluación del FOMIN a cargo de OVE (documento [MIF/RE-2-4](#)), que abarcaba el período 2005-2011. Allí se concluyó que, por un lado, la cartera del FOMIN se ajustaba al mandato de promover el crecimiento pero, por otro, la institución aún no había encontrado medios eficaces para cumplir el mandato de reducir la pobreza, y los beneficios obtenidos, más allá de sus beneficiarios inmediatos, eran mixtos. También se indicó que, aunque el FOMIN había robustecido su función de experimentación y conocimiento, estos aspectos no se integraban todavía en el objetivo de ampliar la escala de las intervenciones para producir un mayor impacto sistémico. El éxito inicial del FOMIN en el sector microfinanciero no se trasladó a otros ámbitos de actuación, si bien logró promover el mercado de capital emprendedor y financiamiento en etapas iniciales. Los Donantes respaldaron las cinco recomendaciones de la evaluación para el FOMIN, a saber: (i) adoptar un marco de resultados corporativos y velar por que este preserve la flexibilidad de la institución para innovar, (ii) definir mejor la estrategia del FOMIN para llegar a los beneficiarios de bajos ingresos y promover la reducción de la pobreza, (iii) especificar y aclarar en mayor detalle el papel del sector público en la ampliación de escala

de la innovación, (iv) fortalecer el seguimiento de la ejecución y los resultados y (v) definir mejor y reforzar la función del FOMIN como agente de conocimiento.

La presente evaluación, la tercera evaluación institucional independiente del FOMIN que lleva a cabo OVE, analiza el nivel de avance en la aplicación de las recomendaciones de la segunda evaluación. la estrategia del FOMIN para llegar a los beneficiarios de bajos ingresos y promover la reducción de la pobreza, (iii) especificar y aclarar en mayor detalle la función del sector público en la ampliación de escala de la innovación, (iv) fortalecer el seguimiento de la ejecución y los resultados y (v) definir mejor y reforzar la función del FOMIN como agente de conocimiento.

Resumen ejecutivo

Este informe recoge los hallazgos de la segunda fase de una evaluación de BID Lab, junto con conclusiones y recomendaciones generales a partir de ambas fases de evaluación. La institución, que hasta 2018 se denominaba Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), es la principal ventanilla del Grupo BID para apoyar la innovación en el sector privado y dirigir financiamiento no reembolsable, préstamos e inversiones de capital a empresas y otras entidades en América Latina y el Caribe, con objeto de respaldar innovaciones y brindar oportunidades a las poblaciones pobres y vulnerables. La institución, creada en 1992 y financiada mediante reposiciones periódicas, es un fondo fiduciario con un sistema propio de gobernanza que incluye un Comité de Donantes integrado por 40 representantes de los países donantes. En la más reciente reposición (FOMIN III), los Donantes acordaron aportar US\$311,7 millones en nuevos recursos, y se prevé que dichos recursos se habrán agotado en su mayor parte en 2023. El Convenio Constitutivo del FOMIN III (documento [AB- 3132-1](#)), que entró en vigor en 2019, también dispuso la realización de esta evaluación, la tercera que OVE lleva a cabo sobre el FOMIN. Los Donantes solicitaron a OVE presentar en 2021 esta evaluación realizada en dos fases como insumo para las deliberaciones en curso sobre el futuro y el modelo de financiamiento de BID Lab.

Propósito, metodología y cartera

El propósito de las dos fases de la evaluación es proporcionar información a los Donantes y la Gerencia de BID Lab sobre el grado en que la institución está encaminada hacia el logro de sus objetivos, enunciados en el Convenio del FOMIN III. La primera fase, centrada en evaluar los mandatos, la orientación estratégica y la estructura institucional de BID Lab (documento [MIF/RE-5-6](#)), se plasmó en cinco grandes conclusiones (Cuadro i.1), aunque sin formular recomendaciones. En la segunda fase de la evaluación se buscó determinar en qué medida las operaciones respaldadas por BID Lab permiten a la institución avanzar en el cumplimiento de su misión. Las recomendaciones que se emiten en este informe se basan en los hallazgos combinados de ambas fases.

Cuadro i.1. Síntesis de conclusiones de la primera fase de la evaluación

- 1. El apoyo a la innovación del sector privado sigue siendo pertinente**, toda vez que América Latina y el Caribe se mantiene a la zaga de otras regiones en cuanto al volumen de innovación que genera. Globalmente, la inversión en innovación sigue siendo escasa y fuertemente concentrada en algunos países. OVE no puede determinar, empero, en qué medida el Grupo BID o BID Lab cumplen una función específica en el financiamiento y el fomento de la innovación.
- 2. La estructura de gobernanza de BID Lab es comparativamente compleja y los Donantes han impartido a BID Lab numerosos mandatos que muchas veces no convergen.** Se espera que BID Lab apoye innovaciones del sector privado que puedan ampliarse, pero orientándose a poblaciones pobres y vulnerables que quizá no generen ingresos suficientes para dar viabilidad financiera a la mayoría de las innovaciones. Además, su misión como laboratorio implica que intervenga mucho antes de que dicha ampliación pueda observarse. Se le encarga actuar como laboratorio que experimenta y asume riesgos, pero que también presta atención a la sostenibilidad financiera. Se espera que apoye innovaciones que se amplíen al resto del Grupo BID, si bien no está claro que esta vía de ampliación sea eficiente. Conjuntamente, estos mandatos amplios y contrapuestos pueden empujar a BID Lab en demasiadas direcciones divergentes para ser eficaz. Por último, el gran tamaño y uso intensivo de recursos del Comité de Donantes contrasta con el reducido tamaño de BID Lab y las prácticas de gobernanza de organizaciones homólogas.
- 3. El enfoque estratégico adoptado por la Gerencia de BID Lab es demasiado amplio y no deja claro si algunas actividades responden a sus mandatos y a las necesidades heterogéneas de la región de América Latina y Caribe.** Esto es especialmente válido con respecto a la focalización en las innovaciones de base tecnológica de BID Lab, cuya compatibilidad con el mandato de beneficiar a las poblaciones pobres y vulnerables exige definir más claramente el modo de superar las múltiples barreras que afrontan dichas poblaciones en términos de acceso y uso de la tecnología. El carácter muy general de su enfoque estratégico aunado a la evidencia de falta de claridad entre el personal de BID Lab y el Grupo BID sobre las prioridades de BID Lab puede dar lugar a una cartera demasiado dispersa sin impacto real en ningún ámbito concreto.
4. Aun cuando la colaboración entre BID Lab y el resto del Grupo BID ha aumentado considerablemente, **es necesario definir mejor la función de BID Lab dentro del Grupo BID** y, en consecuencia, los medios más eficientes y eficaces para colaborar y complementarse mutuamente.
- 5. BID Lab precisa reforzar el seguimiento de resultados, la creación de conocimiento y el aprendizaje.** Su función como laboratorio implica que el aprendizaje sobre las intervenciones que funcionan o no, y los motivos para ello, es esencial para la eficacia de su acción. Sin embargo, la atención prestada a la creación de conocimiento y el aprendizaje ha sido insuficiente, y la inadecuación de los sistemas y procesos de BID Lab obstaculiza un aprendizaje sistemático a partir de las operaciones. Los indicadores de resultados agregados de BID Lab no expresan a cabalidad la eficacia de los tipos de proyectos que apoya, y la institución debe precisar mejor en qué conocimientos o productos de conocimiento debe centrarse, habida cuenta de sus recursos limitados.

Fuente: OVE, con base en el informe final de la primera etapa de la tercera evaluación (documento [MIF/RE-5-6](#)), etapa en la solo se evidenciaron avances limitados en la aplicación de las recomendaciones de la evaluación anterior (segunda) de OVE.

OVE empleó diversos métodos para evaluar los proyectos, las actividades de conocimiento y las plataformas de BID Lab. Como parte de la evaluación de los proyectos de BID Lab se examinaron las principales características de cada uno de los 320 proyectos aprobados durante el período estratégico del FOMIN III y se analizaron en profundidad 139 proyectos tomados como muestra aleatoria estratificada, con una relativa mayor representación de proyectos avanzados para evaluar mejor la eficacia a largo plazo. Como fuentes de información se usaron documentos y bases de datos de los proyectos, encuestas de jefes de equipo y organismos ejecutores y entrevistas con los jefes de equipo de proyectos más avanzados. También se hizo un balance de los productos de conocimiento producidos y eventos organizados por BID Lab y sus proyectos, y se pasó revista a las siete plataformas que apoya BID Lab.

BID Lab aprobó 320 proyectos financiados parcial o totalmente con capital del FOMIN entre mediados de 2016 y finales de 2020. OVE toma mediados de 2016 como el punto de inicio del período del FOMIN III, cuando se aprobó el Plan de Negocios de BID Lab para 2016-2018 (documento [MIF/GN-208-1](#)), en el que se esbozó el nuevo enfoque estratégico adoptado para la reposición del FOMIN III. Estos 320 proyectos aprobados suman US\$381,6 millones en capital del FOMIN, más US\$72,1 millones en cofinanciamiento con recursos de fondos fiduciarios administrados por el BID. Casi la mitad de los proyectos evaluados se aprobaron en 2019 y 2020, lo que refleja la poca antigüedad de la cartera. Si bien la proporción de financiamiento reembolsable varió poco durante el período del FOMIN III, BID Lab ha diversificado su combinación de instrumentos reembolsables. Los proyectos de BID Lab han beneficiado en su mayoría a la región de Centroamérica, aunque los proyectos con enfoque regional han registrado los mayores montos aprobados. Los proyectos de BID Lab financian actividades muy diversas y suelen abarcar más de una actividad; por lo general, la adopción o el desarrollo de tecnología se acompañan de iniciativas de acceso a financiamiento para pequeñas y medianas empresas (PYME) y nuevas empresas, perfeccionamiento y capacitación, o desarrollo de prácticas de producción sostenibles.

Alineación y adicionalidad

La cartera de proyectos de BID Lab está alineada con los mandatos de la institución y más focalizada de lo que sugiere su amplio enfoque temático, pese a lo cual engloba un conjunto muy amplio de actividades. Según el Convenio del FOMIN III, el propósito de BID Lab es promover el desarrollo sostenible apoyando la innovación a través del sector privado y creando oportunidades para las poblaciones pobres y vulnerables. Con respecto a la promoción del desarrollo sostenible, se constató en la evaluación que virtualmente todos los proyectos de BID Lab se alinean con uno o más de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y que dos tercios de los proyectos aprobados durante el período del FOMIN III abordan como mínimo uno de los dos temas transversales de BID Lab (género y diversidad y sostenibilidad ambiental y cambio climático). La cartera de proyectos de BID Lab se concentra altamente en solo tres de las nueve subáreas definidas en el enfoque temático de la institución, pero los proyectos incluidos en esas categorías “verticales” son demasiado diversos como para dar una idea clara de las principales líneas de negocio de BID Lab. La evaluación de OVE también hizo patente que en su gran mayoría los proyectos de la muestra se ejecutaron a través de entidades del sector privado y que casi todos apoyaron, ya sea directa o indirectamente, innovaciones, partiendo de la información disponible. Dentro de la muestra, la mayoría de las operaciones respaldadas correspondieron a innovación de productos, y la fase de innovación que casi siempre recibió apoyo fue la de puesta a prueba y ensayo. Más de la mitad de las innovaciones apoyadas incluyen el uso de tecnología.

En su mayoría, las soluciones que BID Lab apoya son moderadamente innovadoras. Pese al reciente enfoque estratégico en las innovaciones disruptivas, las soluciones que BID Lab respalda son mayormente de carácter incremental, dado que aportan mejoras a productos y servicios existentes. La mayor parte de las innovaciones apoyadas son novedosas solamente en el contexto específico de un país o proyecto y muy pocas lo son en términos absolutos. Este hallazgo denota que BID Lab se centra en proyectos de menor riesgo relativo dentro del espacio de innovación.

Aunque gran parte de los proyectos de BID Lab se orientan a beneficiar a las poblaciones pobres y vulnerables, pocas veces se enuncian claramente en sus documentos los riesgos en relación con la materialización de los resultados previstos. En su gran mayoría, los proyectos de BID Lab incluidos en la muestra designan explícitamente a los pobres y vulnerables como beneficiarios directos o indirectos o tienen probabilidad de generarles beneficios. Es menos probable que los proyectos dirigidos explícitamente a estas poblaciones sean ejecutados por entidades con fines de lucro y financiados mediante instrumentos reembolsables. Aunque en ocasiones la materialización de los beneficios previstos para dichas poblaciones requiere supuestos robustos y afronta claros riesgos, con frecuencia los documentos de los proyectos de BID Lab omiten enunciar explícitamente estos riesgos y supuestos.

Hay indicios de la adicionalidad financiera y no financiera que BID Lab aporta a través de sus proyectos. La institución sigue atendiendo a segmentos subatendidos del mercado y les brinda productos que no están ampliamente disponibles o que no se consiguen de ninguna manera de fuentes comerciales. Muchos de los proyectos evaluados de BID Lab recibieron cofinanciamiento de terceros, aunque no es posible determinar con precisión qué tanto de ese cofinanciamiento se materializó o qué papel desempeñó BID Lab en la captación de dichos recursos, al no hacerse seguimiento de esa información. BID Lab también aporta una adicionalidad no financiera (conocimiento, conexiones, etc.) que sus clientes valoran.

Eficiencia, eficacia y sostenibilidad

Solo un tercio de los proyectos de BID Lab se ejecutan dentro de los plazos previstos y los costos de los proyectos no siempre se documentan debidamente. De los proyectos de BID Lab incluidos en la muestra, ha sufrido retrasos leves el 48% y amplios, el 14%. Considerando todos los proyectos de la cartera de BID Lab, la proporción de cancelaciones hasta la fecha apenas ronda el 7%. Si bien recientemente la pandemia de COVID 19 ha tenido efectos adversos en la ejecución, los principales factores endógenos de atrasos siguen siendo temas de capacidad y compromiso de los organismos ejecutores. Según la información suministrada por los jefes de equipo,

los sobrecostos son poco frecuentes, pero la fiabilidad de estos datos es incierta porque los documentos de supervisión rara vez hacen un seguimiento formal del costo de los proyectos.

Las prácticas de seguimiento de los proyectos de BID Lab revelan deficiencias importantes. A menudo el seguimiento de los indicadores establecidos es solo parcial, muchos proyectos carecen de datos de supervisión completos y actualizados, y no siempre se documenta la evolución del costo de los proyectos ni los motivos de cancelaciones y demoras. Incluso si se mejora la capacidad de los sistemas para agregar y agrupar datos, estas deficiencias seguirán mermando la capacidad de BID Lab para determinar qué proyectos salen adelante o fracasan (y por qué razones), así como para aprender de sus operaciones.

No está claro en qué medida el aprendizaje a nivel de proyectos es óptimo, pero hay constancia de que BID Lab trabaja en estrecha alianza con el resto del Grupo BID y con entidades externas, a través de medios que incluyen plataformas. Aunque BID Lab indica que con frecuencia se basa en conocimiento generado antes por la propia institución o el resto del Grupo BID, este aprendizaje no siempre se documenta. A partir de la información disponible no es posible determinar si el aprendizaje de BID Lab a nivel de proyectos es efectivo y eficiente. Cada vez más, BID Lab ha usado plataformas para aunar fuerzas con otros interlocutores en procura de objetivos comunes. Todas las plataformas que BID Lab respalda facilitan la conexión entre partes pertinentes, si bien difieren sustancialmente en otros aspectos. La mayoría de ellas están en fase inicial, lo que impide evaluar a cabalidad la eficiencia con que el modelo de plataformas cumple los resultados previstos.

Según la información proporcionada por BID Lab y los organismos ejecutores, la mayoría de los proyectos de la institución parecían estar bien encaminados para alcanzar sus resultados previstos. En alrededor de la mitad de los proyectos evaluados, la matriz de resultados incluía indicadores e hitos total o parcialmente inadecuados para esclarecer si la solución respaldada lograría o no alcanzar cumplidamente sus objetivos. Además, no fue posible recopilar información empírica de fuentes externas a BID Lab o de los proyectos sin realizar misiones sobre el terreno o extensos estudios de investigación. Por lo tanto, para evaluar la eficacia el equipo de evaluación incorporó información de otros documentos pertinentes, así como de encuestas y entrevistas con el personal de BID Lab y organismos ejecutores. Entre los 94 proyectos suficientemente avanzados de la muestra, alrededor del 80% contaban con al menos información medianamente actualizada e idónea sobre resultados. De ese total, más de tres cuartos parecen alcanzar sus objetivos y resultados declarados o estar encaminados a hacerlo. En el caso del 20% restante, para el que OVE recabó información adicional, menos de la mitad parecen estar bien encaminados. Entre aquellos que están alcanzando

sus objetivos, el equipo observó algunos que están generando beneficios considerables y que tienen el potencial de lograr un importante impacto si se someten a una mayor ampliación de escala. Aunque la focalización en poblaciones pobres y vulnerables parece correlacionarse con un menor índice de consecución de los resultados de los proyectos, la mayoría de las demás comparaciones de eficacia basadas en diferentes características de los proyectos no arrojan resultados concluyentes. Debido a las deficiencias en el seguimiento de resultados, solo en una minoría de proyectos completados puede probarse el logro pleno de los objetivos específicos asociados a las poblaciones pobres y vulnerables y los temas transversales. Aparte de los objetivos de desarrollo, los proyectos reembolsables también suelen tener expectativas de rentabilidad financiera, aunque aún es muy pronto para evaluar plenamente su grado de consecución, teniendo en cuenta los prolongados plazos de dichos proyectos.

A partir de la información suministrada por BID Lab y los organismos ejecutores, la mayoría de los proyectos completados de BID Lab se consideraron sostenibles y alrededor de un tercio se han ampliado a mayor escala o repetido. Alrededor de dos tercios de los proyectos completados de BID Lab se consideraron sostenibles, y algo más de un tercio se han ampliado o replicado hasta la fecha. Según los documentos de aprobación, estaba previsto ampliar o repetir más adelante la gran mayoría de las soluciones apoyadas por BID Lab, aunque el grado de especificidad de los planes de ampliación de escala o repetición variaba de un caso a otro. Con pocas excepciones, (aún) no es posible determinar si estos proyectos serán o no objeto de ampliación o repetición; la ampliación, que suele realizarse por medio del organismo ejecutor, se evidencia en aproximadamente un tercio de los proyectos cerrados, aunque solo una cuarta parte ha cumplido o excedido los planes de ampliación. Para un gran número de proyectos completados (23%), no había suficiente información para establecer si hasta el momento se ha logrado ampliarlos o repetirlos. En términos más generales, las etapas iniciales en que interviene BID Lab usualmente y el breve lapso durante el cual suele dar seguimiento a los proyectos antes de su conclusión impiden establecer hallazgos definitivos sobre la medida de ampliación de los proyectos de BID Lab.

Productos de conocimiento

Aunque BID Lab produce conocimiento tanto a nivel corporativo como mediante sus proyectos, no existen suficientes datos empíricos sobre la medida en que se produce, ni sobre su uso y utilidad. En casi tres cuartas partes de los proyectos de BID Lab estaba previsto generar productos de conocimiento; aun así, no se hace un seguimiento sistemático del grado en que estos productos se materializan efectivamente. La información disponible, como estadísticas de descarga de determinadas publicaciones de la institución, es demasiado limitada

para determinar los niveles de uso de sus productos de conocimiento, así como de su idoneidad o utilidad para los fines previstos. Muchos especialistas del BID y BID Invest consideran que los productos de conocimiento de BID Lab agregan valor, y los organismos ejecutores aprecian en general el conocimiento que generan los proyectos. Otras fuentes, en cambio, señalan deficiencias en cuanto al uso eficaz del conocimiento creado mediante estos proyectos. La mayoría del personal encuestado de BID Lab considera que la institución como tal no posee procedimientos eficaces para aprender de los proyectos.

Los productos de conocimiento temáticos, sectoriales y de mercado que BID Lab publica están mayormente alineados con sus prioridades temáticas en el período del FOMIN III, pero también con verticales distintas a las de su programa operativo. Casi el 60% de dichas publicaciones se alineó claramente con una o más de las nueve verticales temáticas, mientras que otras publicaciones (esencialmente más antiguas), están alineadas no con las prioridades del FOMIN III sino con las del FOMIN II. El hecho de que los productos de conocimiento se concentren en otras verticales que los productos de financiamiento puede indicar que la institución procura cubrir una mayor parte de su enfoque temático mediante productos de conocimiento que mediante proyectos, pero que, sin embargo, muchos productos de conocimiento quizá no contribuyan al aprendizaje en los principales ámbitos operativos prioritarios de BID Lab. Atendiendo al mandato institucional de actuar de forma cada vez más alineada y complementaria con el resto del Grupo BID, aunado a la reducción del financiamiento para actividades de conocimiento, los eventos de BID Lab han pasado a orientarse más que todo a un público interno del Grupo BID durante el período del FOMIN III. Un desafío en tal sentido ha sido preservar la alineación de Foromic, evento insignia de BID Lab, con las cambiantes prioridades estratégicas de la institución.

Recomendaciones previas

BID Lab ha hecho avances limitados en cuanto a las recomendaciones que OVE formuló en su evaluación del FOMIN de 2013. La aplicación de su primera recomendación (crear un marco de resultados corporativos que preserve la capacidad de innovación de BID Lab) queda plasmada en el sistema de indicadores clave de desempeño de BID Lab. No obstante, la utilidad de este marco es limitada, especialmente para generar información sobre resultados valiosos. La segunda recomendación de OVE (definir mejor la estrategia de BID Lab para focalizarse en beneficiarios de bajos ingresos) se refleja en algunas de las partes en que se definen sus áreas temáticas de enfoque que identifican intervenciones que pueden beneficiar a poblaciones de bajos ingresos. Sin embargo, no existen orientaciones formales sobre el modo de elegir y diseñar intervenciones que superen la brecha digital que con frecuencia impide que las innovaciones de base tecnológica lleguen a poblaciones pobres y vulnerables. Además,

los documentos de proyecto muchas veces dejan de reconocer los riesgos y los supuestos que implica materializar los beneficios para las poblaciones objetivo. La tercera recomendación (especificar y clarificar en mayor detalle el papel del sector público en la ampliación de escala de la innovación) sigue siendo pertinente, pues se han creado nuevos laboratorios de innovación en el BID para dar respuesta a las necesidades de innovación de los gobiernos y la vía de ampliación de escala a través de operaciones del Banco en el sector público presenta dificultades prácticas. La cuarta recomendación (fortalecer el seguimiento de la ejecución y los resultados) alude a un aspecto en que las prácticas de BID Lab aún adolecen de deficiencias, tanto a nivel de proyectos como a nivel agregado. La quinta recomendación (fortalecer la función de BID Lab como institución de conocimiento) sigue siendo vigente, considerando que las actividades de conocimiento de la institución requieren una mayor focalización a nivel estratégico. Además, las prácticas, los procesos y los sistemas que ayudan a BID Lab a comprender mejor el potencial de creación de conocimiento de sus actividades y que facilitan la generación de conocimiento y el aprendizaje deben fortalecerse en mayor medida a nivel agregado y de proyectos.

Recomendaciones de la presente evaluación

Tomando como base los hallazgos y las conclusiones de ambas fases de la evaluación, OVE recomienda lo siguiente:

A los Donantes:

- 1. Esclarecer los mandatos de BID Lab, admitiendo la necesidad de buscar los equilibrios respectivos.** OVE recomienda que los Donantes entablen un diálogo con la Gerencia de BID Lab para asegurar que los mandatos, tanto los actuales como los que impartan eventualmente en el futuro, dispongan objetivos claros y realizables para BID Lab. Aquellos mandatos que sean incompatibles o exijan reconciliaciones deberán redefinirse para reducir tales incompatibilidades o aclarar las expectativas sobre el modo en que BID Lab debe fijar prioridades. Se ha de prestar especial atención a las implicaciones que tienen los mandatos, como enfocarse en poblaciones pobres y vulnerables, actuar como laboratorio de innovación y servir de agente de conocimiento, en la asunción de riesgos y las necesidades de financiamiento de BID Lab.
- 2. Buscar medios para reforzar la eficiencia del Comité de Donantes.** En comparación con la estructura de gobernanza de las instituciones homólogas, la de BID Lab es más grande, hace un uso de recursos más intensivo y participa más en la aprobación de las operaciones cotidianas. Pese a las mejoras

realizadas en 2018 y 2020, OVE recomienda a los Donantes que adopten nuevas formas de supervisar con mayor eficiencia y eficacia las actividades de BID Lab.

A la gerencia de BID Lab:

- 3. Focalizar, esclarecer y comunicar en mayor medida las prioridades estratégicas de BID Lab.** Es necesario definir mejor y afinar el enfoque de las prioridades estratégicas de la institución a fin de alinear las expectativas y configurar una cartera que favorezca el impacto y el aprendizaje. Para ello, se precisa un intercambio franco y activo con los Donantes, así como con la Administración y el personal del BID y de BID Invest. La función y el valor agregado previsto de BID Lab dentro del Grupo BID se deben definir claramente, tomando en cuenta tanto el potencial de sinergias y oportunidades como de limitaciones de recursos, así como demás consideraciones prácticas y de eficiencia. Se ha de asegurar que los términos clave utilizados se definan con claridad y que estas prioridades se comuniquen al personal de BID Lab, así como al Grupo BID, los Donantes y otros interesados pertinentes.
- 4. Reforzar la capacidad de BID Lab para hacer seguimiento de los resultados e informar sobre ellos y para aprender de sus actividades.** Es preciso asegurar la alineación de los marcos de resultados de los proyectos con los objetivos enunciados en los documentos de aprobación, incluidos los referentes a poblaciones pobres y vulnerables y temas transversales; incorporar indicadores claros y medibles que permitan determinar el grado de consecución de los objetivos y el éxito o fracaso de las soluciones apoyadas; especificar los riesgos que enfrentan los proyectos para alcanzar sus objetivos; trazar una distinción clara entre los objetivos de los proyectos cuyo logro es posible documentar durante la duración de la participación de BID Lab y las expectativas adicionales de posibles impactos indirectos o subsiguientes para los cuales no se recopilarán datos y cuyo logro no puede verificarse; mejorar la coherencia en el seguimiento de los indicadores de resultados y otra información pertinente, como el costo de los proyectos; afianzar la capacidad de BID Lab para agregar y divulgar la información que genera a nivel de proyectos, fortaleciendo sus sistemas y dando continuidad a las actividades de creación de espacios para el intercambio sistemático entre el personal de la institución y dentro del Grupo BID; revisar los instrumentos de evaluación y seguimiento de resultados agregados de BID Lab a fin de reflejar mejor si las soluciones respaldadas han tenido éxito o no, incluidos indicios (como constancia de financiamiento de seguimiento, progresión a la siguiente etapa

de innovación o ampliación de escala/repetición) sobre qué tan probable es que las soluciones consigan ampliar los resultados que generan una vez finalice el apoyo de BID Lab.

- 5. Reforzar la capacidad de BID Lab para obtener una mejor comprensión de cómo evolucionan las soluciones respaldadas tras la conclusión de los proyectos.** Teniendo en cuenta las etapas iniciales de innovación en que BID Lab interviene usualmente y el breve lapso durante el cual suele dar seguimiento a las soluciones que apoya, es poca la información disponible sobre el grado en que las soluciones apoyadas siguen creciendo, se amplían a mayor escala o se repiten y, en general, evolucionan para generar impactos de mayor alcance. Si bien recabar información pertinente tras la conclusión de los proyectos es metodológicamente difícil y exige un uso intensivo de recursos, sigue siendo una tarea importante para que BID Lab tenga una mejor noción de la medida en que cumple con su mandato de respaldar innovaciones de alto impacto por medio de la repetición y la ampliación de escala. Por consiguiente, OVE recomienda que BID Lab elabore y ponga en marcha un plan — en el que especifique metodologías y necesidades de recursos— para evaluar, con intervalos adecuados tras la conclusión de las operaciones, el curso de evolución de innovaciones respaldadas específicas (o grupos de ellas), incluido el grado en que han ampliado las actividades y los resultados. Para crear este plan, BID Lab ha de basarse en las lecciones aprendidas de actividades similares anteriores, así como en prácticas y experiencias de entidades homólogas pertinentes.



01

Alcance, preguntas
y metodología de
la evaluación

- 1.1 El propósito de esta evaluación es proporcionar información a los Donantes y la Gerencia de BID Lab sobre el grado en que la institución está encaminada hacia el logro de sus objetivos, enunciados en el Convenio del FOMIN III. En la primera fase, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) se centró en evaluar si la organización y la orientación de BID Lab pueden servirle de guía y ayuda para cumplir sus mandatos (documento [MIF/RE-5-6](#)). En la segunda fase de la evaluación se examinó hasta qué punto los proyectos¹ aprobados y los productos de conocimiento generados conforme al enfoque estratégico del FOMIN III, y sus resultados hasta la fecha, encaminan a la organización hacia el logro de sus objetivos estratégicos. En este informe se presentan los hallazgos de la segunda fase, junto con conclusiones generales y recomendaciones que toman en consideración los hallazgos de ambas fases.

A. Alcance de la segunda fase de la evaluación

- 1.2 En esta segunda fase, se evaluó el grado en el cual los proyectos que apoya BID Lab le permiten avanzar hacia el cumplimiento de su misión. Como eje de esta evaluación, OVE articuló una teoría del cambio para BID Lab (Gráfico 1.1) fundada en el propósito y las funciones que los Gobernadores dispusieron para BID Lab en el marco de la reposición del FOMIN III (documento [AB- 3132-1](#))². La primera fase de la evaluación se focalizó en el nivel corporativo (nivel inferior, Gráfico 1.1) de la teoría del cambio, mientras que la segunda se centra en el nivel operativo (nivel superior) de la teoría al evaluar el grado en que las operaciones de BID Lab contribuyen a su misión.

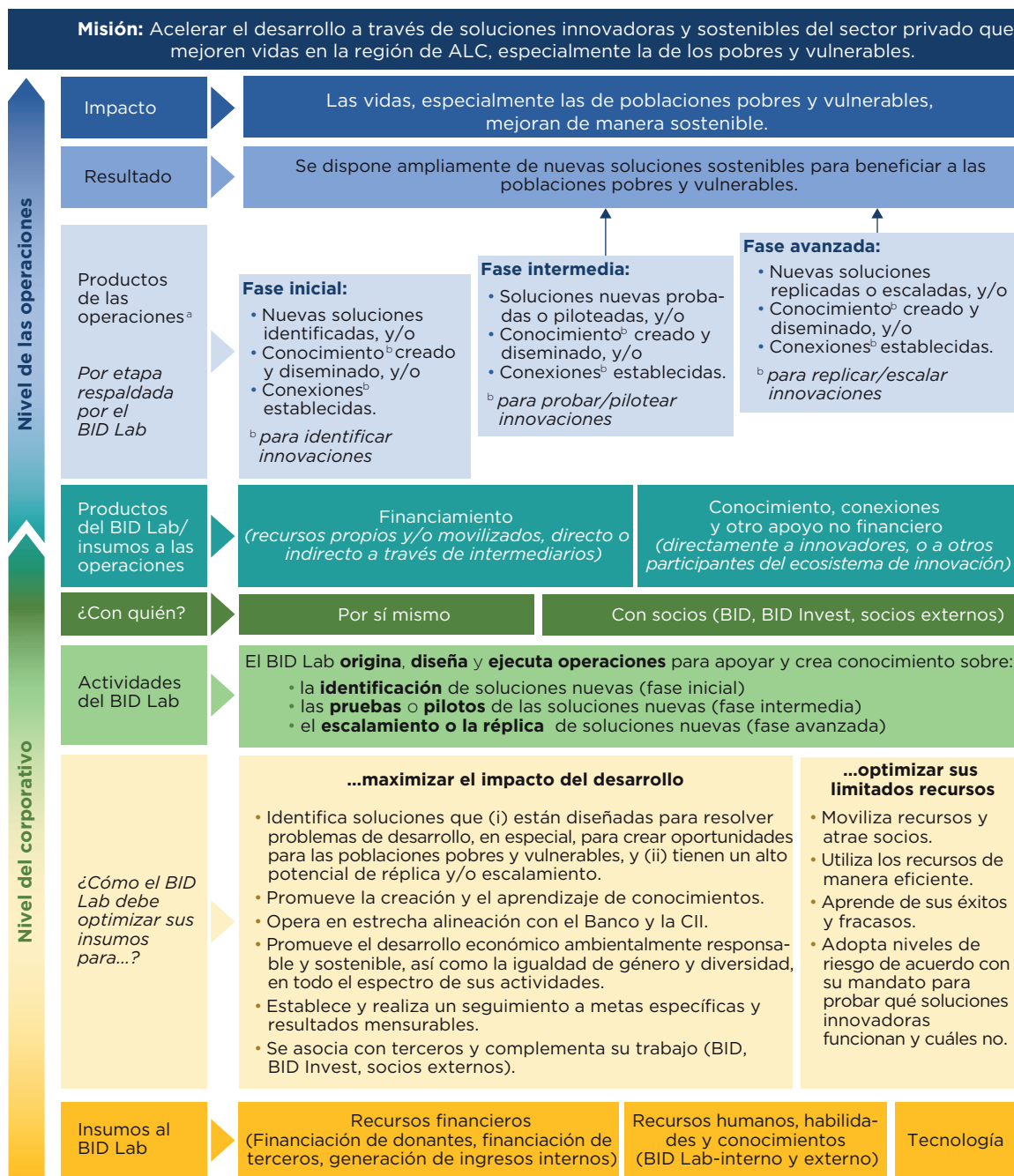
1 Se usa el término *proyecto* en vez de *operación*, ya que los proyectos fueron la unidad pertinente de análisis. Debido al modo en que las operaciones se registran en los sistemas del Grupo BID, un proyecto de BID Lab puede constar de varias operaciones.

2 El Documento de Enfoque para esta evaluación (documento [MIF/RE-5-2](#)) ofrece mayores detalles sobre los fundamentos de la teoría del cambio.

Gráfico 1.1

Teoría del cambio para BID Lab

Fuente: Elaboración propia de OVE (sobre la base del documento [AB-3132-1](#)).



Nota: ALC = América Latina y el Caribe. CII = Corporación Interamericana de Inversiones. a Las conexiones entre los productos de las operaciones en las fases preliminar, inicial e intermedia y los resultados no son directas, puesto que dependen del avance de las innovaciones a fases posteriores. Normalmente, este proceso es facilitado por otros agentes.

B. Preguntas de evaluación

1.3 Las preguntas que sirven de guía para esta evaluación se basan en el mandato de evaluación del FOMIN III. El Convenio del FOMIN III (documento [AB-3132-1](#)) establece que OVE debe “analizar los resultados del Fondo a la luz del objetivo y las funciones establecidos en el presente Convenio del FOMIN

III; [...] incluyendo un análisis de los resultados de grupos de proyectos [...] y examinará aspectos como pertinencia, eficacia, eficiencia, innovación, sostenibilidad y adicionalidad, así como los avances en la aplicación de las recomendaciones aprobadas por el Comité de Donantes.” Como parte de la definición del enfoque de evaluación, según consta en el Documento de Enfoque para esta evaluación, OVE articuló un conjunto de preguntas de evaluación basadas en dicho mandato. El Cuadro 1.1 presenta las preguntas para la segunda fase tal como se exponen en el Documento de Enfoque y señala los capítulos en que estas se abordarán en el presente informe.

Cuadro 1.1. Estructura del informe y preguntas de evaluación

Sección del informe	Preguntas de evaluación
<p>Capítulo II: Descripción de la cartera, alineación (incluida la innovación) y adicionalidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hasta qué punto las operaciones de BID Lab han respondido a las necesidades de desarrollo y satisfecho las expectativas establecidas para las operaciones en el Convenio del FOMIN III? Las siguientes son preguntas específicas sobre pertinencia que emanan del FOMIN III y no quedan cubiertas por otros criterios más adelante: <ul style="list-style-type: none"> o ¿En qué medida las operaciones se diseñaron para apoyar innovaciones impulsadas por el sector privado, en especial aquellas que crean oportunidades para poblaciones pobres y vulnerables? o ¿En qué medida las operaciones se diseñaron para promover el desarrollo económico sostenible, así como la igualdad de género y la diversidad? • ¿Hasta qué punto las operaciones de BID Lab han respaldado soluciones novedosas, y en qué aspectos eran innovadoras esas soluciones? <ul style="list-style-type: none"> o ¿En qué medida las operaciones respaldadas por BID Lab eran idóneas (en términos de tipo de operación o instrumento usado, etapa de innovación y otros factores pertinentes) y estaban preparadas (en términos de planes o mecanismos concretos) para la repetición o ampliación de escala? • ¿Hasta qué punto las operaciones de BID Lab suministraron financiamiento o apoyo no financiero no ofrecidos por fuentes puramente comerciales (por ejemplo, al proveer asesoría técnica u otros conocimientos y conectar o atraer socios pertinentes), ayudaron a movilizar recursos no disponibles de otro modo, o ambas cosas?
<p>Capítulo III: Proyectos: Eficiencia, efectividad y sostenibilidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Hasta qué punto los recursos de las operaciones de BID Lab se han usado eficientemente para generar los resultados deseados? ¿Adoptó BID Lab decisiones oportunas y acertadas sobre asignación de recursos cuando las operaciones no tuvieron éxito? <ul style="list-style-type: none"> o ¿En qué medida las operaciones se desplegaron de forma conjunta, o vinculada de algún modo, con otras operaciones e iniciativas del resto del Grupo BID? o ¿En qué medida se tomaron en cuenta en las operaciones lecciones aprendidas de experiencias anteriores de BID Lab, tanto exitosas como fallidas? o ¿En qué medida y bajo qué modalidades se asoció BID Lab con entidades externas? • ¿Hasta qué punto las operaciones de BID Lab han logrado sus objetivos y generado los resultados previstos, incluida la expectativa de ser repetidas o ampliadas a mayor escala, o de crear y divulgar conocimientos (y qué canales existen para el uso y la divulgación de conocimientos)? Para las operaciones repetidas o ampliadas, ¿quién llevó a cabo la repetición o ampliación? Para las operaciones que no se han cerrado, ¿qué tan encaminadas están para lograr sus objetivos y generar los resultados previstos? (los aspectos de estas preguntas relativos a ampliación de escala y repetición se abordan en la Sección III.C, Sostenibilidad). <ul style="list-style-type: none"> o ¿En qué medida se establecieron metas específicas y resultados medibles para las operaciones?

Sección del informe	Preguntas de evaluación
	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tan probable es que los resultados de la propia intervención sean sostenibles o se sostengan con el paso del tiempo, ya sea mediante una eventual replicación o ampliación (para intervenciones en etapas iniciales) o una ampliación adicional (para intervenciones en etapas posteriores)? ¿Existen riesgos de algún tipo para la sostenibilidad futura y la repetición o ampliación adicional? Para innovaciones cuya sostenibilidad o ampliación son poco probables, ¿en qué medida se creó conocimiento que pueda contribuir a hacer más sostenibles las innovaciones futuras? Para operaciones que no se han cerrado, ¿en qué medida los riesgos identificables para la sostenibilidad se abordan y mitigan en su diseño y ejecución?
Capítulo IV: productos de conocimiento	<ul style="list-style-type: none"> • ¿Qué tipo(s) de conocimiento crea BID Lab y qué canales existen para su uso y divulgación? • ¿A qué públicos (tanto dentro como fuera del Grupo BID) llega el conocimiento creado por BID Lab y qué sabemos acerca de su uso por esos públicos (en la medida susceptible de evaluación)?

Fuente: OVE.

C. Metodología

1.4 OVE empleó diversos métodos para evaluar los proyectos y productos de conocimiento de BID Lab (Recuadro 1.1). Con el fin de evaluar los proyectos de BID Lab, inicialmente se realizó una revisión de cartera de alto nivel del universo de proyectos de BID Lab aprobados entre mediados de 2016 y finales de 2020 (320 proyectos). A continuación, para evaluar de forma más pormenorizada la alineación, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los proyectos, se tomó una muestra aleatoria estratificada de 139 proyectos³ representativos de la cartera evaluada en todas sus características, incorporando un grado de muestreo dirigido para asegurar la inclusión de todos los proyectos cerrados y muy avanzados (la metodología de muestreo se detalla en el Anexo I). Para recopilar información empírica, se recurrió a revisiones teóricas de documentos, análisis de datos, entrevistas con jefes de equipo, encuestas de jefes de equipo y organismos ejecutores y entrevistas con organismos ejecutores seleccionados. La pandemia de COVID 19, sumada al cronograma de la evaluación, impidió identificar y contactar una muestra suficientemente amplia y no sesgada de beneficiarios finales de los proyectos. Para evaluar los productos de conocimiento, eventos y plataformas, OVE llevó a cabo una revisión de documentos y sitios virtuales pertinentes, además de entrevistas con personal responsable de BID Lab y la Gerencia.

³ La muestra constaba inicialmente de 134 proyectos pero luego se amplió a 139 proyectos a fin de mejorar su representatividad para todas las características. La encuesta de jefes de equipo se realizó en una fase anterior, cuando la muestra incluía 134 proyectos, mientras que la revisión teórica y la encuesta de organismos ejecutores abarcaron el conjunto de los 139 proyectos.

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

Proyectos:

- Revisión teórica y análisis de bases de datos y documentos pertinentes, con inclusión de bases de datos del Grupo BID y BID Lab, documentos de estrategia de BID Lab, documentos de aprobación de proyectos (Memorandos a los Donantes), informes de supervisión de proyectos, actualizaciones sobre el estado de los proyectos y otros documentos de proyecto pertinentes y disponibles.
- Encuesta de jefes de equipo de proyectos de BID Lab: enviada a los jefes de equipo de 134 proyectos de la muestra, con un índice de respuesta del 86%.
- Encuesta de organismos ejecutores: enviada a todos los organismos ejecutores de proyectos no cancelados y comprometidos de la cartera evaluada para los que fue posible identificar datos de contacto (251 proyectos), con un índice de respuesta del 59%. Dentro de los proyectos de la muestra (con contactos disponibles de organismos ejecutores), el índice de respuesta fue del 51%.
- 29 entrevistas semiestructuradas con los jefes de equipo de los 58 proyectos cerrados y más avanzados; 11 entrevistas semiestructuradas con los organismos ejecutores de 10 proyectos seleccionados tomando una submuestra aleatoria estratificada, con ajustes posteriores para optimizar la distribución entre estratos de tipo y tamaño de operación, grupo temático, área de focalización e instrumentos financieros.

Productos de conocimiento y eventos:

- Revisión teórica y análisis de bases de datos y documentos pertinentes del Grupo BID y BID Lab, incluidos la antigua intranet del FOMIN, el portal de publicaciones del BID, los Memorandos a los Donantes, los Informes sobre Efectividad en el Desarrollo, los planes de trabajo y otros documentos y archivos individuales suministrados por BID Lab.
- Resultados en el ámbito del conocimiento tomados de encuestas relativas a proyectos.
- Encuestas del personal del BID, BID Invest y BID Lab realizadas durante la primera fase de la evaluación.
- Dos entrevistas semiestructuradas y entrevistas de seguimiento con miembros de los equipos de BID Lab y contrapartes del Sector de Conocimiento, Innovación y Comunicación (KIC) en funciones de gestión del conocimiento.

Plataformas:

- Revisión teórica de documentos de proyecto pertinentes (por ejemplo, según la disponibilidad, documentos de aprobación y supervisión, y productos seleccionados), sitios virtuales e información adicional suministrada por el personal.
- Siete entrevistas a nueve funcionarios responsables de las siete plataformas identificadas.

Fuente: OVE.

Nota: Véase información más detallada en los Anexos I y III.

- 1.5 La metodología adoptada aborda algunos de los desafíos de la evaluación. Una limitante clave de esta evaluación es la poca antigüedad de la cartera (véase el Capítulo II), que resta capacidad a OVE para aportar conclusiones definitivas sobre la eficacia y sostenibilidad de buena parte de la cartera. Para subsanar este hecho, OVE tomó una mayor representación

de proyectos cerrados y avanzados⁴ y examinó toda la información disponible acerca de si los proyectos en curso estaban bien encaminados. Las amplias brechas en términos de disponibilidad y calidad de la información constatadas al examinar los datos disponibles (véase también el Capítulo III) y la imposibilidad de llevar a cabo misiones sobre el terreno fueron otros desafíos que llevaron al equipo de evaluación a consultar múltiples fuentes de información para complementar y triangular los datos.

4 Este enfoque de muestreo también supone que el porcentaje de proyectos recientemente aprobados en la muestra es algo inferior que el de la cartera en general.



02

Proyectos:
descripción
de la cartera,
alineación y
adicionalidad

2.1 En este capítulo se reseñan los hallazgos de OVE sobre el tipo de proyectos que financia BID Lab y el grado en que estos proyectos generan adicionalidad y se alinean con los mandatos de la institución. Para formarse un concepto de los proyectos que BID Lab ha financiado durante el período de evaluación, el capítulo esboza primero algunas características clave de la cartera, antes de examinar la medida en que los proyectos son pertinentes y generan adicionalidad. Es importante presentar los hallazgos sobre adicionalidad junto con los de pertinencia, ya que las actividades del Grupo BID con el sector privado no deben limitarse a abordar las necesidades de desarrollo y responder a determinados mandatos, sino también es necesario asegurar que se estén complementando, y no sustituyendo, las fuentes de financiamiento puramente comercial del sector privado (es decir, crear adicionalidad), para no causar distorsiones en los mercados.

A. Descripción de la cartera

2.2 La cartera evaluada abarca los proyectos⁵ apoyados por BID Lab durante el período del FOMIN III. Como se indica en el Documento de Enfoque y el informe de la primera fase de esta evaluación, OVE tomó mediados de 2016 como el punto de partida de la orientación estratégica adoptada en el contexto de la reposición del FOMIN III porque el Plan de Negocios de BID Lab para 2016-2018 (documento MIF/GN 208 1), en el que se esbozó el nuevo enfoque estratégico que luego se plasmó en los documentos del FOMIN III, fue aprobado en junio de 2016. Por consiguiente, la evaluación tomó en cuenta los proyectos de BID Lab aprobados entre el 1 de julio de 2016 y finales de 2020 e incluyó la información de supervisión recibida para dichos proyectos durante el primer semestre de 2021.

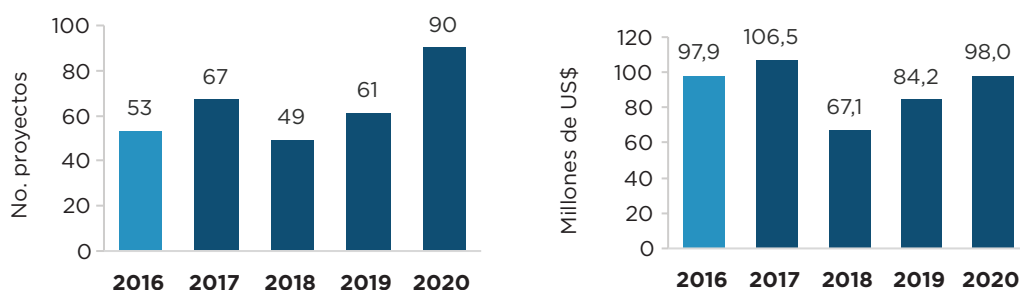
5 En este contexto el término proyectos excluye publicaciones y eventos (evaluados por separado), consultores y otros usos de los recursos del FOMIN que, aun pudiendo tener un número de proyecto en los sistemas del Grupo BID, no corresponden al financiamiento de proyectos de desarrollo. Debido a las peculiaridades del sistema del Grupo BID, un proyecto puede abarcar además varios proyectos o números de operación; en este caso OVE agrupó los números en un único proyecto cuando claramente pertenecían al mismo proyecto; esto se refleja habitualmente en el hecho de que todas las operaciones tienen el mismo número y se describen en un único Memorando a los Donantes. Se excluyeron los proyectos íntegramente financiados con recursos de terceros, como los del Programa de Empresariado Social u otros fondos fiduciarios administrados por el BID, cuya necesidad de alinearse con los mandatos del FOMIN III no es evidente. Por lo tanto, el número y los montos de los proyectos incluidos en esta sección difieren de los que se presentaron en la primera fase de evaluación, ya que como parte de la segunda fase se hizo una depuración y clasificación más detallada de la cartera.

2.3 BID Lab aprobó 320 proyectos financiados parcial o totalmente con capital del FOMIN entre mediados de 2016 y finales de 2020⁶. Estas aprobaciones sumaron US\$381,6 millones en capital del FOMIN, más US\$72,1 millones en movilización básica, esto es, cofinanciamiento con recursos de fondos fiduciarios administrados por el BID. Además, las bases de datos del Grupo BID registran un monto previsto de US\$1.600 millones en cofinanciamiento de otros terceros que debía movilizarse para estos proyectos⁷. Desde su aprobación, 23 (7,2%) de estos proyectos han sufrido cancelaciones totales (cifradas en US\$37,5 millones, es decir, 8,3% de la cartera original aprobada) y otros seis (1,9%) han registrado cancelaciones parciales por valor de US\$33,1 millones (7,3% de la cartera original aprobada). Con dos excepciones, todos estos proyectos se cancelaron antes de la firma del contrato. Casi la mitad de los proyectos de la cartera evaluada (47% en número, 40% el monto) se aprobaron en 2019 y 2020 (Gráfico 2.1), lo cual refleja la poca antigüedad de la cartera.

Gráfico 2.1

Proyectos de la cartera evaluada por año de aprobación

Fuente: OVE, a partir de bases de datos del Grupo BID.



Nota: Solo se incluyen proyectos financiados parcial o totalmente con capital del FOMIN. Para 2016, solo se incluyen las aprobaciones a partir del mes de julio. Durante todo ese año, se aprobaron 74 proyectos por valor de US\$108,27 millones.

2.4 Si bien el porcentaje de financiamiento reembolsable varió poco durante el período del FOMIN III, BID Lab ha diversificado su combinación de instrumentos reembolsables (Gráfico 2.2). Los productos financieros que BID Lab puede ofrecer con capital propio comprenden financiamiento no reembolsable de cooperación técnica y de inversión; productos reembolsables en forma de inversiones de capital, préstamos preferentes e instrumentos reembolsables híbridos (como préstamos basados en ingresos, deuda subordinada, préstamos con descuento para impacto y títulos de deuda convertibles); y operaciones híbridas con reembolso contingente (financiamiento no reembolsable de recuperación contingente, acuerdos simples para capital

6 Dado que cada proyecto de BID Lab puede constar de varias operaciones, los 320 proyectos evaluados corresponden a 409 operaciones.

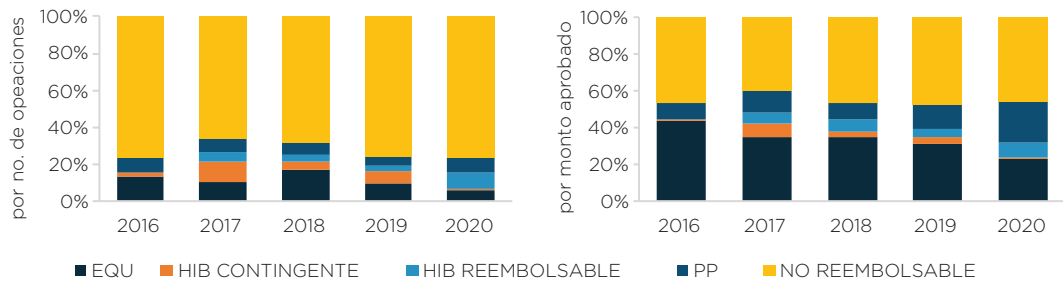
7 Las bases de datos de BID Lab no dan seguimiento al grado en que los montos previstos de cofinanciamiento (distintos de la movilización básica) se materializan de hecho. Puede consultarse información más detallada en la Sección II.C sobre adicionalidad.

futuro). Como un proyecto puede incluir más de una operación de financiamiento⁸, cada una de las cuales usa un instrumento específico, en ocasiones los proyectos emplean una combinación de productos reembolsables, no reembolsables o híbridos. Entre 2017 y 2020, el financiamiento aprobado de capital puro⁹ ha disminuido (del 35% al 23,5% del monto total aprobado), a la vez que ha aumentado el uso de instrumentos híbridos reembolsables (del 6% al 8,4%) y préstamos (del 12,2% al 22%).

Gráfico 2.2

Instrumentos de financiamiento usados en las operaciones evaluadas, por año de aprobación

Fuente: OVE, a partir de bases de datos del Grupo BID.



Nota: EQU = equidad; HIB CONTINGENTE = instrumentos contingentes reembolsables; HIB REEMBOLSABLE = instrumentos híbridos reembolsables; PP = préstamos preferentes; NO REEMBOLSABLE = financiamiento no reembolsable de cooperación técnica y para inversión. Con base en operaciones que forman parte de proyectos financiados al menos parcialmente con capital del FOMIN. Para 2016, solo se incluyen las aprobaciones a partir del mes de julio.

2.5 Aunque en su mayoría los proyectos de BID Lab han beneficiado a la región de Centroamérica, los proyectos con enfoque regional han registrado los mayores montos aprobados¹⁰. La mayor parte de los proyectos en países específicos han beneficiado a los países de la región de Centroamérica (29% de los proyectos evaluados, 24% del monto invertido) y en segundo lugar a los del Cono Sur (25% de los proyectos, 18% del monto). Los proyectos regionales han sido sistemáticamente los mayores receptores de financiamiento de BID Lab (Gráfico 2.3), debido a que muchos de los proyectos más grandes corresponden a fondos de capital emprendedor de alcance regional. Si se excluyen los proyectos regionales, los tres países con mayor número de proyectos y

8 Del total de 66 proyectos (21% de la cartera) que comprenden más de una operación, 42 usan más de un tipo de instrumento de financiamiento. La combinación entre financiamiento reembolsable (préstamo o capital) y no reembolsable (financiamiento no reembolsable para inversión o de cooperación técnica) es la más común (26 proyectos), seguida de la de instrumentos híbridos y no reembolsables (14 proyectos).

9 Algunos instrumentos híbridos también pueden tener componentes de capital, tales como los acuerdos estándar para capital futuro (SAFE), financiamiento no reembolsable de recuperación contingente y títulos de deuda convertible. Estos instrumentos específicos representan alrededor del 6% de los montos aprobados de BID Lab durante el período que abarca la evaluación, aunque no hay una tendencia clara sobre su uso.

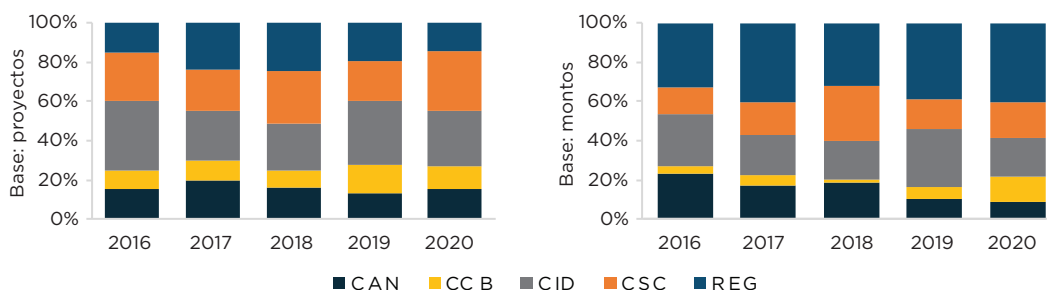
10 Los países miembros regionales de BID Lab se agrupan en cuatro regiones geográficas: Centroamérica (designada internamente como CID), integrada por Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana; Caribe (CCB), integrado por Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tobago; Cono Sur (CSC), integrado por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; y Grupo Andino (CAN), integrado por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

monto aprobado son Colombia (7% de los proyectos y del monto), México (6% de los proyectos, 7% del monto) y Brasil (6% de los proyectos y del monto). En los últimos años, la implementación del Plan de Acción para el Enfoque de Actividades en Países C y D y Países Pequeños e Insulares (documento MIF/GN-236-1) puede haber contribuido al incremento constatado de los proyectos aprobados en la región del Caribe. La mayoría de los proyectos no regionales ha beneficiado a los países del Grupo D (28% de todos los proyectos evaluados, 20% del monto), seguidos por los del Grupo A (18% de los proyectos y del monto)¹¹.

Gráfico 2.3

Proyectos evaluados de BID Lab por grupo geográfico de países y año de aprobación

Fuente: OVE, a partir de bases de datos del Grupo BID.



Nota: CAN = Región Andina; CCB = Caribe; CID = Centroamérica; CSC = Cono Sur; REG = Región. Para 2016, solo se incluyen las aprobaciones a partir del mes de julio. Durante todo ese año, se aprobaron 74 proyectos por valor de US\$108,27 millones.

2.6 Los proyectos de BID Lab respaldan actividades muy diversas y a menudo abarcan más de una actividad. Dada la limitada utilidad de las bases de datos de BID Lab para elucidar qué tipos de actividades apoya, OVE realizó una clasificación manual de los tipos de actividades a partir de la revisión de los Memorandos a los Donantes del conjunto de los 320 proyectos evaluados, cuyo análisis permitió definir 10 grupos principales de actividades (Cuadro 2.1)¹². Mientras que el mayor número de proyectos de BID Lab respalda la adopción o el desarrollo de soluciones de base tecnológica, la mayor proporción de financiamiento se destina a asegurar el acceso a financiamiento para PYME o nuevas empresas, toda vez que esta última categoría comprende los grandes proyectos de capital emprendedor con financiamiento de BID Lab. Entre 2017 y 2020, el financiamiento para proyectos que respaldan la adopción o el desarrollo de soluciones de base tecnológica ha aumentado (del 44,6% al 56,2% del monto total aprobado), y el que se destina al desarrollo de prácticas productivas sostenibles ha decrecido (del 57,7% al 23,1%)¹³. Además, el 86% de los proyectos abarca más de una actividad; en

11 Estas agrupaciones se basan a grandes rasgos en el tamaño de los países o economías. Pertenecen al Grupo A Argentina, Brasil, México y Venezuela; al Grupo B, Chile, Colombia y Perú; al Grupo C, Bahamas, Barbados, Costa Rica, Jamaica, Panamá, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay; y al Grupo D, Belize, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.

12 En el Cuadro II.2 del Anexo II se da una definición más detallada de cada actividad.

13 Véase información más detallada en el Gráfico II.7 del Anexo II.

las combinaciones más comunes, la adopción o el desarrollo de tecnologías se han acompañado de (i) acceso a financiamiento para PYME y nuevas empresas (29,7% de los proyectos); (ii) perfeccionamiento o capacitación (19,4%); y (iii) desarrollo de prácticas sostenibles y productivas (16,6%).

B. Alineación

2.7 En esta sección se describen los hallazgos de OVE sobre la medida en que BID Lab respalda operaciones alineadas con sus mandatos. El Convenio del FOMIN III (documento AB-3132-1) establece que el propósito de BID Lab es “promover el desarrollo sostenible a través del sector privado identificando, apoyando, poniendo a prueba y ensayando nuevas soluciones para los desafíos de desarrollo y procurando crear oportunidades para las poblaciones pobres y vulnerables [...]”¹⁴. Por consiguiente, para evaluar la alineación OVE examinó hasta qué punto las actividades de BID Lab (i) promueven

Cuadro 2.1. Proyectos de BID Lab aprobados entre mediados de 2016 y finales de 2020, por actividad

Tipo de actividad	% de los proyectos	% del monto
Adopción o desarrollo de soluciones de base tecnológica	58,4	53,4
Perfeccionamiento o capacitación	45,0	38,4
Acceso a financiamiento y crédito para PYME y nuevas empresas	44,1	60,7
Desarrollo de prácticas sostenibles y productivas	32,8	39,5
Mejora de (o acceso a) servicios públicos	21,9	16,9
Mejora del acceso de las personas al crédito	16,6	21,8
Apoyo a (o desarrollo de) centros de innovación	11,9	11,3
Recuperación o rehabilitación ambiental	10,0	11,4
Mejora de políticas (incluidas regulaciones)	10,3	8,6
Desarrollo o mejora de infraestructura física	7,5	7,3

Fuente: OVE, a partir de Memorandos a los Donantes de BID Lab.

Nota: La suma de los porcentajes supera el 100%, ya que cada proyecto puede apoyar más de una actividad.

14 El Convenio precisó además 10 funciones para BID Lab, referidas en su mayor parte al uso eficiente de los recursos en el cumplimiento de su propósito, a saber: (i) identificar, probar, promover y apoyar innovaciones impulsadas por el sector privado en la región procurando crear oportunidades para las poblaciones pobres y vulnerables; (ii) promover la adopción de innovaciones de alto impacto en la región, mediante su repetición y ampliación de escala; (iii) procurar asegurar que las innovaciones que se repitan sean eficaces y tengan un considerable aporte al desarrollo; (iv) movilizar recursos y atraer socios para la ampliación de escala; (v) fomentar la generación de conocimiento y el aprendizaje; (vi) trabajar en estrecha alineación con el Banco y la CII (Corporación Interamericana de Inversiones, ahora conocida como BID Invest) como forma de incrementar la eficacia; (vii) promover un desarrollo económico ambientalmente responsable y sostenible, así como la igualdad de género y la diversidad, en todo el espectro de sus actividades; (viii) incrementar su eficacia para el desarrollo mediante el establecimiento de metas específicas y resultados mensurables; (ix) asumir niveles de riesgo de acuerdo con su mandato para probar qué soluciones innovadoras funcionan y cuáles no; y (x) complementar la labor en la región del Banco, la CII y otros socios.

el desarrollo sostenible, (ii) apoyan la innovación en el sector privado y (iii) crean oportunidades para los segmentos pobres y vulnerables. La alineación tiene que ver con la forma como se diseñan los proyectos de BID Lab para abordar cada uno de estos objetivos y por ende se mide tomando como base las intenciones expuestas en el diseño de los proyectos, no los resultados efectivamente obtenidos. Cabe recalcar que ni los documentos del FOMIN III ni la Gerencia definen con precisión los términos utilizados (como desarrollo sostenible, poblaciones pobres y vulnerables, oportunidades o innovación), lo que da cabida a muchas interpretaciones dispares de tales conceptos. La abundancia y diversidad de los mandatos de BID Lab, ya evaluados en la primera fase de la evaluación, también le dan paso a diferentes vías y modelos de negocio en su empeño de cumplirlos, y la propia institución no ha articulado una teoría del cambio clara y coherente para los canales mediante los cuales sus operaciones han de producir resultados de desarrollo.

1. Promoción del desarrollo sostenible

2.8 Virtualmente todos los proyectos de BID Lab incluidos en la muestra se alinean con al menos uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) definidos por las Naciones Unidas¹⁵, algo apenas natural habida cuenta del elevado número y amplio alcance de los ODS. Ante la falta de definición de *desarrollo sostenible* y *desafíos de desarrollo* en el Convenio del FOMIN III, el Plan de Negocios de BID Lab 2019-2021 (documento [MIF/GN-235-3](#)) dispone que las operaciones se centrarán en varios ODS prioritarios¹⁶. Así pues, la evaluación examinó el grado en que las operaciones de BID Lab aspiran a (y se prestan para) contribuir a los ODS, en especial aquellos mencionados en el Plan de Negocios de BID Lab. La revisión en el marco de la evaluación¹⁷ de los 139 proyectos de la muestra reveló que en la gran mayoría (99%) se puede considerar que contribuyen directa o indirectamente a uno o varios ODS, con un amplio rango de ODS cubiertos. El objetivo al que la mayoría de los proyectos de la muestra (52%) aspiró a contribuir era el ODS 8 (Trabajo Decente y Crecimiento Económico), que a la vez es un ODS prioritario citado por BID Lab, y siguen el ODS 9 (Industria, Innovación e Infraestructura), ODS 10 (Reducción de Desigualdades), ODS 1 (Fin de la Pobreza) y ODS 13 (Acción por el Clima). Aunque el ODS 14 (Vida Submarina, 4%) y ODS 15 (Vida de Ecosistemas Terrestres, 9%) son señalados como prioridad por BID Lab, constituyeron el enfoque de relativamente pocos de sus proyectos (véanse mayores detalles en el Anexo II, Gráfico II.3).

15 La lista de los 17 ODS puede consultarse en <https://sdgs.un.org/goals>.

16 En particular los ODS 1, 3, 4, 8, 14 y 15, siendo el ODS 5 un objetivo transversal.

17 En la evaluación se consideraron los principales ODS (hasta tres) con los que está alineado cada proyecto. BID Lab también comprueba mediante la herramienta de innovación de aprendizaje, seguimiento y evaluación de la efectividad en el desarrollo (iDELTA) la alineación del proyecto con los ODS. OVE no utilizó estos datos, ya que no se verifican independientemente y no están disponibles para todos los proyectos.

2.9 La cartera de evaluación de BID Lab presenta una alta concentración si se agrupa por las llamadas verticales, pero aun así es muy dispersa, lo cual pone de relieve la amplitud de estas categorías verticales. Durante el período del FOMIN III¹⁸, BID Lab ha reducido el espectro de necesidades de desarrollo que procura abordar, centrando para ello su estrategia en tres áreas temáticas prioritarias —ciudades incluyentes (designada como ICI en los documentos de BID Lab), agricultura climáticamente inteligente (CSA) y economía del conocimiento (KEC)—, subdivididas a su vez en nueve subáreas o verticales¹⁹. En la primera fase de la evaluación se constató que este enfoque temático, no obstante su alineación con los mandatos de BID Lab y las prioridades del Grupo BID²⁰, es muy amplio y puede dar lugar a una cartera dispersa sin mayor impacto en ningún ámbito en particular. Por ello, la segunda fase de la evaluación examinó la distribución de la cartera de BID Lab entre áreas temáticas y verticales. Al revisar manualmente los Memorandos a los Donantes del conjunto de la cartera evaluada²¹ se observó un alto grado de concentración con la clasificación por verticales, dado que el 84% del financiamiento y el 71% de los proyectos aprobados desde mediados de 2016 se concentraron en tres verticales: financiamiento de nuevas empresas de la economía del conocimiento (economía del conocimiento; 37% del financiamiento, 25% de los proyectos); transformación de los servicios urbanos (ciudades incluyentes; 24% y 25%, respectivamente), y soluciones a nivel de explotaciones agropecuarias (agricultura climáticamente inteligente; 23% y 21%). Cada una de las demás verticales apenas concentraba entre el 1% y el 5% del financiamiento de BID Lab²². Lo anterior sugiere que la cartera de la institución está más focalizada de lo que parece implicar su estrategia. No obstante, examinando con mayor detalle los proyectos dentro de las tres principales verticales (véanse

18 Las áreas temáticas se definieron en el Plan de Negocios 2016-2018 (documento [MIF/GN-208-1](#)) y más adelante también se incorporaron en el Informe Final sobre el Futuro y el Financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (documento [CA-581](#)), que sirvió de base para la reposición del FOMIN III.

19 El área de agricultura climáticamente inteligente consta de las siguientes verticales: (i) transformación de las cadenas de valor, (ii) soluciones a nivel de explotaciones agropecuarias para mejorar los medios de subsistencia y (iii) capital natural para la regeneración y la sostenibilidad; ciudades incluyentes consta de (i) transformación de los servicios urbanos, (ii) economía circular y (iii) economía naranja; y economía del conocimiento consta de (i) preparación para el futuro del trabajo, (ii) financiamiento de nuevas empresas de la economía del conocimiento y (iii) creación de ecosistemas de innovación.

20 En el apoyo a la innovación en general, las actividades de BID Lab se alinean con la actualización de 2015 de la Estrategia Institucional del Grupo BID (documento [AB-3008](#)) y el documento que lo reemplazó en 2018 ([GN-2933-1](#)), donde se establecía el enfoque en la innovación como parte medular de la misión del Grupo BID. Además de esta alineación general con las prioridades del Grupo, en el Memorando a los Donantes del 60% de los proyectos de BID Lab con enfoque nacional se hace mención explícita a la alineación con la correspondiente estrategia de país y se señala la medida en que el proyecto está alineado con un área prioritaria identificada en esos documentos.

21 Aunque constituyen una parte central de su enfoque estratégico, BID Lab no hace un seguimiento de qué proyectos se aprueban en cada área vertical.

22 Véase información más detallada en el Cuadro II.13 del Anexo II.

ejemplos en el Cuadro 2.2), se aprecia que estas abarcan un espectro muy amplio de tipos de proyectos y actividades²³, lo cual limita la utilidad de estas categorías para entender la cartera de BID Lab y su grado de focalización. Así pues, pese a esta aparente concentración, la cartera de BID Lab presenta un grado considerable de dispersión, sin que se discernan claramente grandes líneas de actividad con una masa crítica. Esto es importante puesto que la dispersión de la cartera puede impedir que se genere el aprendizaje iterativo que precisa un laboratorio, así como un impacto de mayor valor, en cualquier área en concreto²⁴.

Cuadro 2.2. Ejemplos de proyectos en las principales verticales

Financiamiento de nuevas empresas de la economía del conocimiento (economía del conocimiento)	Transformación de los servicios urbanos (ciudades incluyentes)	Soluciones a nivel de explotaciones agropecuarias (agricultura climáticamente inteligente)
<p>Inversión de Capital en el Fondo II de Redpoint eVentures: La Tecnología como Catalizador de Resultados Ampliables de Alto Impacto (BR-Q0023). El proyecto prevé la inversión en un fondo de capital emprendedor para financiar 35 nuevas empresas líderes en Brasil y América Latina y el Caribe, que incluye iniciativas de impacto social.</p>	<p>Innovación Disruptiva: Movilidad Sostenible en Ciudad de México (ME-T1322). Este proyecto se orienta a reunir un gran número de interesados directos en las opciones de transporte en Ciudad de México con el objetivo de reducir la congestión y mejorar la calidad y fiabilidad de las opciones de transporte, por medios que incluyen el desarrollo de soluciones innovadoras.</p>	<p>Financiamiento para la Producción Sostenible de Fibra de Alpaca en Perú (PE-T1422, PE L1249). El objetivo del proyecto es proveer financiamiento a cooperativas de criadores de alpaca de modo que puedan adoptar prácticas climáticamente inteligentes en sus explotaciones, así como una plataforma digital de trazabilidad de la alpaca usando tecnología de cadenas de bloques.</p>
<p>Wayni Móvil: Banca Digital para Subbancarizados (AR L1305, AR-Q0018). El proyecto tiene por finalidad ampliar el alcance de productos financieros, como micropréstamos, otorgados mediante una aplicación digital móvil para personas con acceso nulo o subóptimo a servicios bancarios en Argentina.</p>	<p>Servicios de Saneamiento Sostenibles y Ecológicos para la Población Urbana Empobrecida en Haití (HA-M1058). La finalidad del proyecto es ensayar un modelo de inodoros portátiles ecológicos que simultáneamente produce y vende compost para uso agrícola en Haití.</p>	<p>Beneficios Ambientales y Sociales mediante Imágenes y Soluciones Satelitales (RG-L1139). El proyecto respalda el desarrollo y despliegue por una nueva empresa argentina de 18 satélites para el uso de imágenes satelitales en agricultura, silvicultura, respuesta ante desastres naturales y energía/infraestructura.</p>
<p>Botanical Solutions: Promoción de Plataformas Biotecnológicas para la Producción Sostenible y Mejorada de Materiales Botánicos Avanzados (CH L1156). El objetivo del proyecto es secundar los esfuerzos de una empresa privada chilena para ampliar la fabricación y venta de componentes botánicos de vacunas y plaguicidas.</p>	<p>Mitigación de Inequidad en Salud Urbana mediante Soluciones de Asociación Público-Privada (APP) (RG-T2850). Este proyecto tiene por finalidad proveer asistencia técnica a varios gobiernos en la preparación de planes maestros de inversión, planes de negocios y estudios de prefactibilidad para estructurar novedosas soluciones de APP en el sector salud.</p>	<p>Financiando la Respuesta de Agronegocios y Cooperativas al COVID 19 en Centroamérica, Colombia, Perú y México (RG-G1035, RG-T3772). El proyecto tiene por objetivo ampliar el acceso de pequeñas cooperativas agropecuarias a financiamiento, mediante un plan combinado de crédito y financiamiento no reembolsable basado en el impacto y la adicionalidad.</p>

Fuente: OVE, a partir de Memorandos a los Donantes de BID Lab.

Nota: APP = asociaciones público-privadas.

23 Cada una de las verticales principales contiene proyectos de todas las diferentes actividades que se definen en el párrafo 2.6.

24 En la evaluación del FOMIN realizada por OVE en 2013 (documento [MIF/RE-2-4](#)) también se concluyó que había un alto nivel de dispersión de la cartera y se observó que los resultados de las operaciones del FOMIN eran mejores “cuando se logró consolidar y mantener una masa crítica de intervenciones por un período considerable”.

- 2.10 Las nuevas empresas u otras PYME son los principales beneficiarios directos de BID Lab, a menudo en combinación con otros beneficiarios de acuerdo a los mandatos y temas transversales de BID Lab. A fin de elucidar otros aspectos de los desafíos de desarrollo que afronta la cartera de la institución, el equipo de evaluación también examinó a qué tipos de beneficiarios se orientan sus proyectos. Una revisión de los Memorandos a los Donantes de todos los proyectos de la cartera permitió clasificar los beneficiarios directos²⁵ de los proyectos de BID Lab en siete grupos principales: (i) nuevas empresas y PYME; (ii) jóvenes; (iii) mujeres; (iv) pequeños y medianos agricultores y pescadores; (v) la sociedad en general; (vi) poblaciones pobres y vulnerables, y (vii) el medio ambiente (por medio de la conservación forestal, la mejora de los servicios ecosistémicos, etc.). Los proyectos de BID Lab suelen tener más de un grupo beneficiario y principalmente se diseñan para beneficiar a nuevas empresas o PYME (74% de todos los proyectos de la cartera), seguido de poblaciones pobres y vulnerables (34%), el medio ambiente (31%) y las mujeres (29%)²⁶. En las combinaciones más comunes de beneficiarios, las nuevas empresas y PYME figuran junto a (i) las poblaciones pobres y vulnerables (25%), (ii) las mujeres (22%) y (iii) el medio ambiente (19%).
- 2.11 Aproximadamente dos tercios de los proyectos aprobados durante el período del FOMIN III abordan como mínimo uno de los temas transversales, entre los cuales el género y la diversidad cobran creciente importancia en los últimos años. La función establecida por mandato en el FOMIN III de promover un desarrollo económico sostenible y ambientalmente responsable, así como la igualdad de género y la diversidad, se ha incorporado al enfoque estratégico de BID Lab como dos temas transversales: (i) cambio climático y sostenibilidad ambiental y (ii) igualdad de género y diversidad. Según reveló una revisión de los Memorandos a los Donantes de todos los proyectos de la cartera, los proyectos dirigidos a minimizar los efectos del cambio climático y promover la sostenibilidad ambiental representan el 34% de los proyectos (42% del financiamiento), y aquellos orientados a consideraciones de género y diversidad suponen el 41% de los proyectos (39% del financiamiento)²⁷. De todos los proyectos de la cartera, el 35% (30%

25 Beneficiarios directos son aquellos que, al margen del propio organismo ejecutor, se benefician directamente del proyecto. En la mayoría de los casos, se trataría de las personas o entidades que reciben los bienes o servicios para las actividades ejecutadas o productos suministrados por los organismos ejecutores del proyecto.

26 Si se consideran los montos, la mayor parte del financiamiento se destina a nuevas empresas y PYME (78%), medio ambiente (39%), mujeres (31%) y poblaciones pobres y vulnerables (28%).

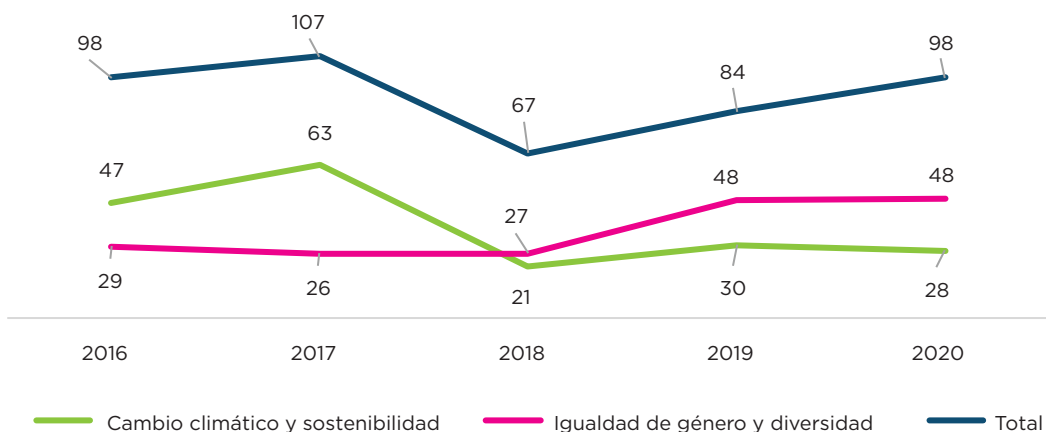
27 Una revisión más detallada de los proyectos de la muestra reveló que los asuntos de género se abordan en un mayor número de proyectos que los de diversidad; en efecto, apenas el 12% de los proyectos de la muestra incluía metas y actividades significativas que promueven la diversidad, y el 80% carecía de objetivos explícitos de diversidad (los demás tenían metas secundarias). De los proyectos de la muestra cuyas metas

del financiamiento) no aborda ninguno de los temas transversales. Desde 2017, se observa un marcado incremento del financiamiento de BID Lab para proyectos encaminados a promover la igualdad de género y la diversidad (de US\$26,4 millones en 2017 a US\$48,4 millones en 2020, Gráfico 2.4), mientras que el financiamiento para cambio climático y sostenibilidad ambiental ha caído (de US\$62,7 millones en 2017 a US\$27,6 millones en 2020).

Gráfico 2.4

Evolución del financiamiento de BID Lab para temas transversales (en millones de US\$)

Fuente: OVE, a partir de Memorandos a los Donantes de BID Lab.



Nota: Cada proyecto puede abordar más de un tema transversal.

2. Apoyo a la innovación impulsada por el sector privado

2.12 El propósito de BID Lab no es simplemente promover el desarrollo sostenible, sino hacerlo (i) a través del sector privado y (ii) apoyando soluciones innovadoras²⁸ o el ecosistema de innovación. Por lo tanto, parte integral del análisis de la alineación de BID Lab con sus mandatos consiste en evaluar en qué medida BID Lab ha apoyado directa o indirectamente la innovación y actuado a través del sector privado. Tal como se estableció en la primera fase de la evaluación, los mandatos y la estrategia de BID Lab no aportan claridad sobre los tipos y etapas particulares de innovación en que ha de centrarse ni los motivos para ello, exceptuando el énfasis asignado recientemente a la innovación disruptiva²⁹ por la Gerencia de BID Lab en su Plan de Negocios 2019 2021 (documento [MIF/GN-235-3](#)).

promueven la sostenibilidad ambiental o la resiliencia climática, estas metas se centraban esencialmente en la adaptación (18% de los proyectos), la mitigación (30%) y la adaptación y mitigación (30%).

28 Las *innovaciones* (o las *soluciones innovadoras*) se definen como nuevos productos, servicios, procesos, modelos de negocio o prácticas organizacionales.

29 Innovaciones incrementales son las que promueven mejoras de productos o procesos existentes. Innovaciones disruptivas son las que conducen a productos o mercados completamente nuevos.

2.13 BID Lab presta apoyo tanto directo como indirecto a la innovación. Según revela un análisis de todos los objetivos de los proyectos de la cartera evaluada, los proyectos de BID Lab pueden agruparse en dos categorías principales según la forma en que apoyen la innovación:

- (i) **Apoyo directo.** Este grupo de proyectos se orienta a empresas, emprendedores u organizaciones públicas o sin fines de lucro con el fin de apoyar directamente el desarrollo, el despliegue, la adopción o la expansión de nuevas soluciones³⁰.
- (ii) **Apoyo indirecto.** Este segundo grupo de proyectos se orienta a entidades intermediarias en los ecosistemas de innovación, tales como intermediarios financieros o proveedores de servicios de educación, que son responsables a su vez de prestar apoyo directo o indirecto a entidades con potencial para identificar, poner a prueba, ensayar o ampliar nuevas soluciones. En estos proyectos, la finalidad no es tanto apoyar soluciones específicas como propiciar las condiciones en que ha de enmarcarse la innovación.

2.14 Los proyectos de BID Lab ofrecen ante todo, y cada vez más, apoyo directo a innovaciones de productos o servicios. De los 139 proyectos de BID Lab incluidos en la muestra, se consideró que 134 apoyan la innovación, ya sea porque su finalidad es contribuir a desarrollar o poner en marcha soluciones que son novedosas al menos en el contexto del proyecto específico, o porque buscan mejorar el funcionamiento de los ecosistemas de innovación. De estos proyectos, 26 (cerca del 19%) ofrecen apoyo indirecto a innovaciones (es decir, actúan sobre el propio ecosistema de innovación) y 107 (77%) brindan un apoyo más directo. Los principales tipos de proyectos de BID Lab que ofrecen apoyo más directo son los que generan nuevos productos y servicios (58 proyectos), seguidos de aquellos que contemplan innovaciones de procesos (35 proyectos). Menos frecuentes son las innovaciones de modelos de negocio (8 proyectos) y de prácticas organizacionales o de comercialización (6 proyectos). El Cuadro 2.3 presenta ejemplos ilustrativos de proyectos de la muestra de BID Lab para cada una de las categorías.

³⁰ Para diferenciar los distintos tipos de apoyo directo a la innovación que ofrece BID Lab, la evaluación se basó en la tipología de la innovación definida en el Manual de Oslo (OCDE y Eurostat, 2018) para medir la innovación (de productos, procesos, comercialización y organizacional) y, a partir de la revisión de los proyectos de BID Lab, añadió la categoría de innovación de modelos de negocio. Véase la definición de cada tipo de innovación en el Anexo II, Cuadro II.3.

Cuadro 2.3. Tipos de innovación: Ejemplos de proyectos

Tipo		Ejemplo
Apoyo directo	Innovación de productos	ECOSEA: Innovación en acuicultura (CH-L1151). Este proyecto tiene por finalidad otorgar financiamiento de deuda a mediano plazo a una empresa de acuicultura para producir redes de pesca en cobre totalmente reciclables y con una vida útil de 10 años para reemplazar las redes de nylon y frenar la contaminación por plásticos. Las redes incorporan además tecnologías de seguimiento de la vida marina (datos de biomasa).
	Innovación de procesos	Modelo Agroforestal de Alta Diversificación para el Café en Nicaragua (NI T1231, NI-L1142). El proyecto apoya la diversificación de los cultivos de 2.000 pequeños y medianos productores con la adición de árboles maderables a las plantaciones actuales (café, banano y otras frutas). Otro de sus objetivos es desarrollar un sistema de vigilancia climática y alerta temprana, en parte para mitigar el riesgo de pérdidas relacionadas con el clima.
	Innovación de modelos de negocio	Hybrico: Energía Híbrida para la Conectividad Regional (RG L1122). La finalidad del proyecto es proveer energía híbrida en el marco de contratos de servicios a operadores de telecomunicaciones para reducir los costos operativos de las torres de telecomunicaciones y mejorar así la conectividad móvil en tres países centroamericanos. El proveedor eléctrico garantiza la disponibilidad de suministro y por tanto asume todos los riesgos operativos.
	Innovación organizacional y de comercialización	Mejora de la Comercialización y Producción de Cacao Artesanal en Trinidad y Tobago (TT-M1031). Este proyecto tiene por objetivo mejorar los mecanismos de fijación de precios y las oportunidades de exportación para los pequeños cultivadores de cacao en Trinidad y Tobago, dotando a los productores de las aptitudes y herramientas necesarias para implantar sistemas de certificación de calidad, cadena de custodia y promoción de marca.
Apoyo indirecto	Apoyo al ecosistema de innovación	Cerrar la Brecha para la Explotación Comercial de la Innovación (TT-T1073). El objetivo del proyecto es incrementar la tasa de innovación de las empresas de Trinidad y Tobago mediante la creación de un programa de servicios de asesoramiento en innovación para capacitar a los participantes en diversos aspectos de la innovación durante todo su ciclo, desde la concepción hasta la comercialización.

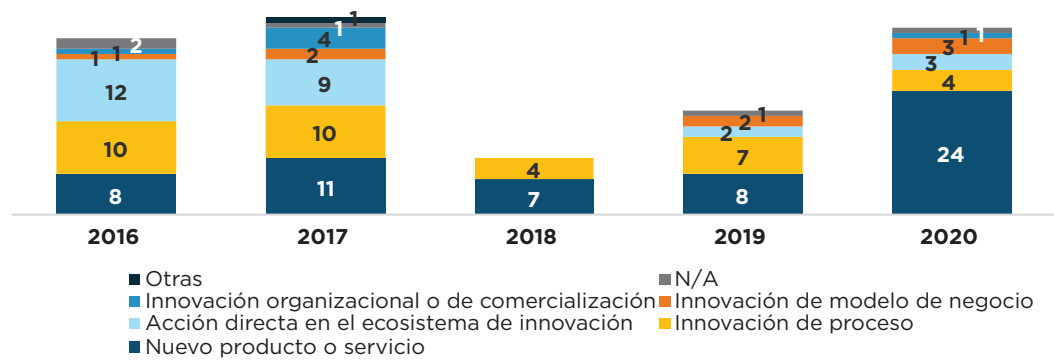
Fuente: OVE.

2.15 No está claro hasta qué punto el reciente incremento en los proyectos de innovación para productos supone un giro en la estrategia. Con relación a años anteriores, en el año 2020 aumentó sustancialmente el número de proyectos que respaldan nuevos productos y servicios (muchos de ellos relacionados con el apoyo a innovaciones de productos en respuesta a la pandemia de COVID 19). No está claro en qué medida este cambio obedece a circunstancias excepcionales asociadas a la pandemia o refleja un cambio más permanente en la actividad de BID Lab. De un modo general, desde 2017 han disminuido los proyectos que apoyan la innovación de procesos y los que se orientan al ecosistema de innovación (Gráfico 2.5).

Gráfico 2.5

Evolución de los proyectos aprobados de BID Lab (muestra), por tipo de innovación

Fuente: OVE, con base en el análisis teórico de la muestra.



Nota: Las cifras de 2016 corresponden únicamente al segundo semestre del año.

2.16 La mayoría de las innovaciones que BID Lab apoya son moderadamente innovadoras, ya que introducen mejoras de productos o procesos existentes e implican soluciones ya probadas o implantadas en otros contextos o países. En su mayoría, las innovaciones respaldadas por BID Lab son incrementales más que disruptivas y son novedosas en el contexto nacional (Cuadro 2.4). Apenas nueve proyectos de la muestra introducen soluciones nuevas a nivel mundial. A pesar de la reciente focalización de BID Lab en la innovación disruptiva (Plan de Negocios 2019-2021, documento MIF/GN 235/3), el porcentaje de proyectos que apoyan innovaciones disruptivas (24% en promedio durante el período) no ha aumentado desde 2016.

Cuadro 2.4. Grado e intensidad de las innovaciones que apoya BID Lab (proyectos de la muestra)

	Disruptiva/transformadora (producto y mercado completamente nuevo)	Incremental (mejoras de productos o procesos existentes)
Innovadora a nivel mundial (no existe una solución similar en todo el mundo)	7 proyectos	2 proyectos
Innovadora a nivel regional (no existe una solución similar en América Latina y el Caribe)	13 proyectos	42 proyectos
Innovadora a nivel nacional (no existe una solución similar en el país)	11 proyectos	19 proyectos
Innovadora para la contraparte o el contexto específicos	2 proyectos	21 proyectos

Fuente: OVE.

Nota: Al sumar las cifras se obtienen 117 proyectos. Los 22 restantes incluyen proyectos de la muestra que no son innovadores (5) o no cuentan con suficiente información para determinar el grado o intensidad de la innovación (17).

2.17 Casi la mitad de los proyectos de la muestra (66, es decir, el 48%) apoyan soluciones que están en la etapa de prueba y ensayo en su contexto específico³¹. Lo anterior es coherente con la opinión,

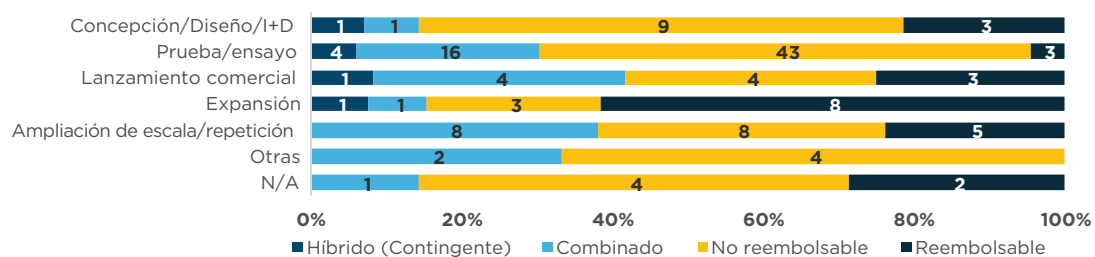
³¹ Las fases de innovación consideradas son, en orden secuencial, (i) concepción, (ii) prueba/ensayo, (iii) lanzamiento comercial, (iv) expansión y (v) ampliación de escala/repetición. Véase la definición de cada fase en el Anexo II, Cuadro II.1.

vertida en las entrevistas y encuestas realizadas en la primera fase de la evaluación³², de que el valor agregado de BID Lab es mayor en esta etapa. Además, de los proyectos de la muestra, 21 (15%) están en la fase de ampliación de escala o repetición y 12 (9%), en la de lanzamiento comercial. En consonancia con la introducción por BID Lab de la cooperación técnica de prototipo, dirigida a las fases más tempranas de la innovación, el apoyo a la fase de concepción ha aumentado ligeramente (de un promedio del 11% de los proyectos en 2016-2018 al 16% en 2019-2020). Aunque el uso de instrumentos estrictamente no reembolsables de BID Lab es menos frecuente en fases más avanzadas de innovación (Gráfico 2.6), ocho proyectos de la muestra (38%) en la fase más avanzada de ampliación y repetición son de carácter no reembolsable.

Gráfico 2.6

Instrumentos financieros por etapa de innovación (muestra)

Fuente: OVE, con base en el análisis de la muestra y las bases de datos del Grupo BID.



Nota: "Otras" incluye proyectos que no encajan en etapas predefinidas de innovación. "N/A" se refiere a soluciones que no pretenden ser innovadoras. "No reembolsable" incluye operaciones de financiamiento no reembolsable para inversión y de cooperación técnica. "Reembolsable" incluye capital, préstamos e instrumentos reembolsables híbridos. "Híbrido" incluye exclusivamente instrumentos contingentes. "Combinado" abarca una combinación de cualesquiera de estos tres tipos de instrumentos.

2.18 Más de la mitad de los proyectos de la muestra (82, es decir, el 59%) incluyen soluciones de base tecnológica y tienden a ser innovaciones de productos con alcance más amplio y carácter más disruptivo. Los proyectos de BID Lab de componente tecnológico³³ suelen centrarse más en innovaciones de productos o servicios (52% frente al 41% de la muestra general) y algo menos en innovaciones de procesos (21% frente al 25%) y en la acción directa sobre el ecosistema de innovación (11% frente al 19%). También tienden a tener un mayor grado o alcance de innovación, con una proporción más alta de innovaciones a nivel regional o mundial (39%, frente al 30%), y a ser más disruptivas que otras soluciones (30%, frente al 24% de la muestra general).

2.19 Aunque más adelante se prevé ampliar o repetir la mayor parte de las innovaciones apoyadas por BID Lab, los planes de ampliación de escala o repetición difieren en su especificidad. El equipo de evaluación consideró la gran mayoría de proyectos de la muestra (130 de 139) como idóneos para una eventual

32 Véase el párrafo 3.37 del documento [MIF/RE-5-6](#).

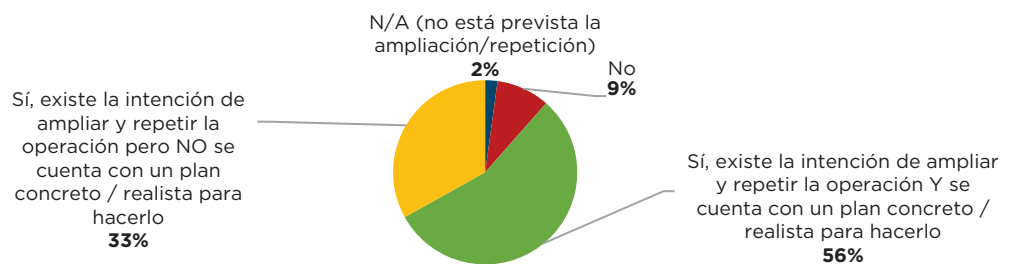
33 Las tecnologías usadas en los proyectos de BID Lab son mayormente digitales. Se incluyen todos los proyectos que usan tecnologías, aun cuando la tecnología no constituya el eje del proyecto.

ampliación de escala o repetición (tomando como base, por ejemplo, la credibilidad del modelo de negocio y la existencia de la demanda necesaria en el país o fuera de él, según lo enunciado en los documentos de proyecto). En la mayoría de proyectos de la muestra (123 de 139), los documentos de aprobación articularon expresamente la intención de ampliar o repetir las soluciones apoyadas. Con todo, según revela el análisis, el nivel de detalle y concreción de las ambiciones (cuando se indicaron), así como la explicación de los medios que se usarían o deberían usar a tal efecto, fueron limitados para una tercera parte (46) de los proyectos de la muestra (Gráfico 2.7). En 70 de los 77 proyectos de la muestra con planes concretos de ampliación de escala o replicación también se identificó un socio potencial para la ampliación, principalmente una compañía con fines de lucro (11 proyectos), BID Invest (8), una entidad sin fines de lucro (5) o una institución financiera (5)³⁴. Solo 21 proyectos de la muestra apoyaron directamente la fase de ampliación o repetición de la solución respaldada; en los demás casos, cuando la eventual ampliación o repetición estaba contemplada, se previó que ocurriría en algún momento después de finalizar el apoyo de BID Lab.

Gráfico 2.7

¿Se previeron acciones en el proyecto para ampliar o repetir la nueva solución?

Fuente: OVE, con base en los proyectos de la muestra.



2.20 Una gran mayoría de proyectos de BID Lab se ejecutan a través de entidades del sector privado. En consonancia con el mandato de BID Lab, 63 (45%) de los proyectos de la muestra apoyados por BID Lab están dirigidos por entidades comerciales privadas y 51 (37%) son ejecutados por organizaciones privadas sin fines de lucro o entidades de otro tipo (Cuadro 2.5). En cuanto al 18% restante, aunque su ejecución está a cargo de entidades académicas, del sector público u otras de carácter no privado, estos proyectos suelen apoyar de todos modos el desarrollo a través del sector privado, aunque de forma más indirecta, por ejemplo generando bienes públicos para estimular la innovación del sector privado, y por consiguiente están alineados con el mandato de BID Lab.

³⁴ La evaluación no determinó qué tan realista era la designación o la posible participación del socio sugerido para la ampliación de escala.

Cuadro 2.5. Proyectos de BID Lab (muestra), por tipo de organismo ejecutor

Tipo de organismo ejecutor	Tipo de entidad	No. de proyectos	Monto aprobado original en millones de US\$
Privado con fines de lucro	• Compañía nacional o internacional con fines de lucro.	63	144,9
Privado sin fines de lucro	• Compañía nacional o internacional sin fines de lucro u organización no gubernamental. • Cámara de comercio. • Incubadora de empresas.	51	68,3
Otros	• Institución académica (pública o privada). • Otras entidades.	22	27,7
Sector público	• Compañía del Estado • Entidad de gobierno a nivel federal, estatal o municipal.	3	2
Total		139	242,9

Fuente: OVE, con base en información de los Memorandos a los Donantes de BID Lab.

3. Creación de oportunidades para poblaciones pobres y vulnerables

2.21 Esta sección presenta los hallazgos sobre la medida en que los proyectos de BID Lab aspiran a beneficiar a las poblaciones pobres y vulnerables³⁵ directa o indirectamente y sobre si los riesgos para la materialización de estos beneficios se reconocen y abordan expresamente. En la primera fase de la evaluación se constató que la focalización en poblaciones pobres y vulnerables estaba presente en muchas áreas de la estrategia de BID Lab, a menudo a través de innovaciones tecnológicas. Los documentos estratégicos, empero, no precisaron de qué modo se seleccionarían o diseñarían los proyectos de BID Lab para superar los múltiples obstáculos que pueden afrontar esas poblaciones para acceder a innovaciones de base tecnológica y que muchas veces han probado exacerbar la desigualdad, ya que los beneficios recaen en sectores que de por sí están en mejor situación. En general, los proyectos de BID Lab son demasiado pequeños para mejorar de forma sustantiva las condiciones relevantes de acceso (como conectividad y alfabetismo) de las poblaciones pobres y vulnerables. Aun así, para que instancias decisorias como el Comité de Donantes tomen decisiones fundadas sobre financiamiento, es importante reconocer y en lo posible abordar cualesquiera riesgos que puedan frustrar la materialización de los beneficios en favor de las poblaciones designadas. Por tanto, la segunda fase de la evaluación examinó no solo el grado en que los proyectos de BID Lab creíblemente buscan generar beneficios para los segmentos

35 A efectos de este informe se consideran como poblaciones pobres y vulnerables los segmentos de bajos ingresos y otros grupos excluidos del empleo formal o el acceso a un amplio rango de servicios como atención de salud, educación y crédito. La definición también abarca mujeres embarazadas, personas con problemas de salud mental o determinadas enfermedades, comunidades desplazadas y personas particularmente vulnerables a los riesgos climáticos.

pobres y vulnerables sino también si en los documentos de aprobación se consignaron explícitamente los eventuales riesgos para que esos beneficios se plasmen. El Capítulo III incluye un análisis del grado en que los proyectos de BID Lab se diseñaron también para facilitar ulteriormente la medición y el seguimiento de los beneficios creados para estas poblaciones.

2.22 Según se desprende del análisis pormenorizado de la muestra evaluada, en la gran mayoría de proyectos de BID Lab los sectores pobres y vulnerables figuran explícitamente como beneficiarios directos o indirectos o tienen probabilidad de obtener algún tipo de beneficio. El análisis de los beneficiarios directos de los proyectos de BID Lab (párrafo 2.10) reveló que algo más de un tercio de los proyectos evaluados de la cartera global de BID Lab tiene por finalidad explícita generar beneficios directos para las poblaciones pobres y vulnerables. Una revisión más detallada revela que en el 42% de los proyectos de la muestra hay una ambición clara y directamente expresada de beneficiar a tales sectores, mientras que en el 22% los beneficios previstos se explicitan pero son mayormente indirectos³⁶. En otro 22% de los proyectos el equipo de evaluación concluyó que, pese a no ser expresamente designadas como beneficiarios, las poblaciones pobres y vulnerables tienen probabilidad de obtener algún beneficio de los proyectos que apoya BID Lab³⁷. En el 14% restante de los proyectos, estas poblaciones no figuraban entre los beneficiarios designados o la poca información disponible no hacía posible una determinación al respecto (Cuadro 2.6)³⁸.

Cuadro 2.6. Proyectos de la muestra de BID Lab: Enfoque en las poblaciones pobres y vulnerables

¿Se orientó o se orienta el proyecto a beneficiarios de los segmentos pobres o vulnerables?	Proyectos	Monto aprobado original (millones de US\$)
Sí, como beneficiarios directos	59	100,5
Sí, como beneficiarios indirectos	30	43,7
No explícitamente, pero es probable que el proyecto genere impactos en esos segmentos	30	69,9
No, y es poco probable que el proyecto genere impactos en esos segmentos	16	27,4
No es posible dar ninguna opinión porque no hay suficiente información	4	1,4
Total	139	242,9

Fuente: OVE.

36 Como ejemplo cabe citar las inversiones en fondos de capital emprendedor cuyo objetivo es otorgar financiamiento a empresas que generan impacto social para poblaciones pobres y vulnerables.

37 Un ejemplo son los proyectos que brindan apoyo a pequeños agricultores o infraestructura rural.

38 La importancia asignada a las poblaciones pobres y vulnerables dentro de las ambiciones de los proyectos ha sido estable a lo largo del período de evaluación, excepto en 2017, cuando se registró una mayor proporción de proyectos con objetivos y metas no focalizados explícitamente en esos segmentos.

2.23 Los proyectos apoyados por BID Lab explícitamente dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables son más o menos igual de innovadores que otros, pero tienen menor probabilidad de ser ejecutados por entidades con fines de lucro y financiados con instrumentos reembolsables. Con base en la muestra, el porcentaje de proyectos explícitamente dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables que también incluyen algún tipo de innovación (97%) es similar a la de los proyectos sin esa orientación (96%), aunque los primeros suelen tener menos probabilidad de ser disruptivos (21% frente al 30% de los otros proyectos) y de actuar sobre el propio ecosistema de innovación (16% frente al 24%). Los proyectos dirigidos de forma específica a las poblaciones pobres y vulnerables, directa o indirectamente, incluyen un componente tecnológico casi en igual medida (60%) que otros proyectos (58%) pero, conforme a la hipótesis de que pueden afrontar más dificultades para generar rentabilidad, tienen mucho menos probabilidad de ser ejecutados por una empresa con fines de lucro (37%) que otros proyectos (60%). Contrariando el supuesto de que, por igual motivo, los proyectos dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables requerirían también más recursos no reembolsables, el porcentaje de estos proyectos que reciben financiamiento no reembolsable de cooperación técnica y para inversión (56%) no es mucho mayor que para otros proyectos (50%). Con todo, muchos menos proyectos de este tipo (13% frente al 24% de los otros proyectos) reciben recursos puramente reembolsables³⁹.

2.24 A menudo los documentos de los proyectos de BID Lab omiten enunciar explícitamente los supuestos que requiere, y los riesgos que implica, materializar los beneficios previstos para las poblaciones pobres y vulnerables. Aunque muchos proyectos de BID Lab tienen por objeto crear beneficios para las poblaciones pobres y vulnerables, la materialización de los correspondientes resultados de desarrollo afronta riesgos importantes si determinados supuestos ex ante⁴⁰ sobre las circunstancias de los proyectos no se ajustan a la realidad. Como ya se señaló en la primera fase de la evaluación, estos riesgos son especialmente pronunciados en proyectos con innovaciones de base tecnológica, considerando los múltiples obstáculos que deben afrontar las poblaciones pobres y vulnerables en el acceso y uso de tecnologías. Aunque muchas veces el alcance de los proyectos de BID Lab no permite mitigar plenamente tales riesgos, sigue siendo importante reconocerlos para poder tomar decisiones de inversión debidamente sustentadas. Una revisión exhaustiva de la muestra reveló que solo en 30 (34%) de los 89 proyectos concebidos para

39 En los restantes casos se usan instrumentos híbridos de carácter reembolsable y no reembolsable o bien operaciones que combinan fondos reembolsables y no reembolsables.

40 Esto incluye población objetivo que sepa de la existencia de las innovaciones apoyadas, que esté convencida de sus beneficios y que tenga el acceso y los medios necesarios para usarlas.

beneficiar a poblaciones pobres y vulnerables los documentos de aprobación consideraron de forma explícita y cabal los principales riesgos y supuestos identificados por el equipo de evaluación en relación con la materialización de los resultados para esas poblaciones. Este porcentaje es mayor cuando los proyectos buscan beneficiarlas directamente (41%) que cuando lo hacen indirectamente (20%), pese a que en este último caso los supuestos que se suelen requerir para materializar los resultados son más sólidos⁴¹. Un total del 36% de las propuestas de proyectos dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables no abordaron en absoluto los principales riesgos y supuestos (32% de los proyectos con un canal de impacto directo y 43% con un canal indirecto). El Cuadro 2.7 presenta ejemplos ilustrativos de proyectos que abordaron y no abordaron los riesgos pertinentes.

Cuadro 2.7. Consideración de riesgos relativos a los beneficios para poblaciones pobres y vulnerables: algunos ejemplos

Ejemplo de proyecto que abordó los riesgos pertinentes	Ejemplo de proyecto que no abordó los riesgos pertinentes
Proyecto 1	Proyecto 2
<p><u>Descripción:</u> El proyecto apoya una plataforma de prescripción virtual que permite a los médicos recetar medicamentos por vía electrónica. La información se envía luego por texto al teléfono móvil de los pacientes o cuidadores designados, permitiendo al usuario seleccionar su medicación, al igual que la fecha y dirección de entrega. La plataforma acepta el pago en línea y tiene por finalidad ofrecer instrucciones fáciles de comprender sobre uso y efectos secundarios. Riesgo identificado: En el Memorando a los Donantes se reconocen potenciales desafíos tecnológicos experimentados por los usuarios, así como la posible desconfianza o dificultad para acceder al sistema y los servicios de apoyo.</p> <p><u>Factores y medidas de mitigación considerados:</u> Como una medida de mitigación, se diseñó la interfaz de usuario pensando en la facilidad de uso y se brindará asistencia telefónica y servicio al cliente para alentar a los usuarios y contribuir a resolver problemas con presteza. Entre los factores de mitigación, el Memorando a los Donantes cita los altos niveles de penetración de telefonía móvil y acceso a Wi-Fi a nivel local, y los mayores incentivos que la COVID 19 ha supuesto para el uso de plataformas digitales.</p>	<p><u>Descripción:</u> El proyecto tiene por propósito otorgar financiamiento a una cooperativa de criadores de alpaca, en parte para ayudar a sus 300 miembros a adoptar nuevas técnicas de cría de alpaca para aumentar la producción. La operación tiene un componente de cooperación técnica (que brinda apoyo técnico a la adopción de tecnologías y la introducción de una plataforma digital de trazabilidad usando tecnología de cadenas de bloques) y un componente de préstamo (que otorga recursos financieros a los productores para adoptar las innovaciones propuestas y costear mejoras de la maquinaria de la cooperativa).</p> <p><u>Riesgos (no identificados):</u> El Memorando a los Donantes no menciona ningún factor potencial de riesgo que pueda afectar la asimilación por los beneficiarios de las técnicas e inversiones propuestas, tales como su nivel de alfabetismo o cualquier antecedente de haber efectuado cambios anteriores en sus técnicas de cría.</p>

Fuente: OVE, a partir de memorandos a los Donantes de BID Lab.

2.25 Con base en la información expuesta más arriba, los puntos clave sobre la pertinencia se sintetizan brevemente en el Recuadro 2.1.

⁴¹ En un 30% adicional de los proyectos dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables los riesgos y supuestos pertinentes se identificaron solo hasta cierto punto (27% de los proyectos con un canal de impacto directo y 37% de aquellos con un canal indirecto).

Recuadro 2.1. Puntos clave – Alineación

- **Los proyectos de BID Lab están alineados con los mandatos de BID Lab.** En su gran mayoría los proyectos de BID Lab están alineados con los ODS y las áreas temáticas prioritarias de la institución, respaldan la innovación del sector privado en forma directa o indirecta y tienen por finalidad generar beneficios para las poblaciones pobres y vulnerables o en asuntos transversales. Sin embargo, este alto grado de alineación es apenas natural, considerando la amplitud y falta de definición de los mandatos.
- **La mayoría de las soluciones que BID Lab apoya son moderadamente innovadoras.** Pese al reciente enfoque estratégico en las innovaciones disruptivas, las soluciones que BID Lab apoya son esencialmente de carácter incremental. La mayoría de las innovaciones respaldadas son novedosas solamente en el contexto específico de un país o proyecto y muy pocas lo son en a nivel mundial. Lo anterior denota que BID Lab se centra en proyectos de menor riesgo relativo dentro del espacio de innovación.
- **La cartera de BID Lab está más focalizada de lo que sugiere su amplio enfoque temático ya que se centra en tres de las nueve verticales, pero aun así incluye un rango muy diverso de actividades.** Esto podría generar expectativas divergentes entre la Gerencia y los Donantes de BID Lab por cuanto, en la práctica, la cartera de BID Lab apenas abarca una parte de su enfoque estratégico oficial. Los proyectos en las tres principales verticales engloban tantos tipos de actividades diferentes que no es posible apreciar claramente líneas de negocio con masas críticas de proyectos en cada caso.
- **Gran parte de los proyectos de BID Lab se orientan a beneficiar a las poblaciones pobres y vulnerables, pero muchas veces no se enuncian claramente los riesgos para la materialización de los resultados previstos.** Los proyectos concebidos de forma explícita o implícita para beneficiar directa o indirectamente a las poblaciones pobres y vulnerables son mayoritarios y por lo general son ejecutados por entidades sin fines de lucro y no reciben fondos reembolsables. Los Memorandos a los Donantes no explicitan de forma sistemática los supuestos utilizados y los riesgos que pueden impedir la materialización de los beneficios para este grupo meta. Esto puede hacer que los responsables de tomar decisiones de inversión no cuenten con información completa, así como generar excesivo optimismo en cuanto a la probabilidad de los resultados de desarrollo para las poblaciones que se busca atender.

Fuente: OVE.

C. Adicionalidad

2.26 En su labor con el sector privado, los bancos multilaterales de desarrollo han de velar por la adicionalidad financiera o no financiera⁴² para evitar desplazar el financiamiento del sector privado. Se define como adicionalidad financiera la provisión de montos o condiciones de financiamiento no ofrecidos por fuentes puramente comerciales del sector privado o la movilización de financiamiento que de otro modo no se habría otorgado; y como adicionalidad no financiera, las actividades de asesoría o servicios adicionales no ofrecidos por el sector privado cuya finalidad es mejorar los resultados de desarrollo. Son aspectos de adicionalidad las funciones dispuestas en el FOMIN III para BID Lab consistentes en movilizar recursos, atraer socios y complementar la labor de otros en la región. Para evaluar la adicionalidad, OVE examinó el grado en que BID Lab otorgó financiamiento no ofrecido por fuentes comerciales (complementando, sin sustituirla, la labor de socios del sector privado), atrajo financiamiento adicional o brindó adicionalidad no financiera, por ejemplo en forma de apoyo técnico.

42 Véase por ejemplo OCDE (2016).

2.27 La focalización de BID Lab en segmentos generalmente subatendidos del mercado y su oferta de instrumentos no disponibles (o solo escasamente) de fuentes comerciales indican que posiblemente está colmando brechas financieras. Ya en la primera fase de la evaluación (documento [MIF/RE-5-6](#)) se había establecido la persistente escasez de financiamiento para emprendimientos innovadores en América Latina y el Caribe. La segunda fase de la evaluación confirma que una gran mayoría de proyectos de BID Lab son, de hecho, emprendimientos innovadores (véase la Sección II.B.2) que están en las fases de prueba, ensayo o etapas posteriores, para las que la primera parte de la evaluación había detectado las brechas más agudas de financiamiento. Por otro lado, BID Lab ofrece instrumentos financieros como inversiones de capital, instrumentos híbridos y financiamiento no reembolsable que es difícil o imposible obtener de fuentes comerciales.

2.28 Los proyectos de BID Lab han sido cofinanciados por terceros, aunque las limitaciones de datos impiden determinar los montos con exactitud. Entre los mandatos de BID Lab dispuestos en el FOMIN III figura la movilización de recursos, que es otra forma de adicionalidad financiera, mediante la captación de otros socios o fuentes de financiamiento. Durante el período del FOMIN III, los proyectos de BID Lab (excepto a los cancelados) han recibido US\$66,4 millones de fondos fiduciarios administrados por el BID (movilización básica de BID Lab) y se proyectaba que obtuvieran un total de US\$2.000 millones en cofinanciamiento de terceros (movilización catalizadora de BID Lab⁴³). Durante el período, los montos proyectados de cofinanciamiento de terceros han crecido (de US\$439 millones en 2017 a US\$457 millones en 2020), pero —a diferencia de lo que ocurre con los montos de movilización básica, cuyos compromisos y desembolsos son objeto de seguimiento— ni las bases de datos del Grupo BID⁴⁴ ni los documentos de supervisión⁴⁵ contienen sistemáticamente datos pertinentes, lo cual no permite determinar hasta qué punto estas proyecciones se han materializado. Así pues, no es posible establecer en qué medida los proyectos

43 A diferencia de esta evaluación, BID Lab también considera los montos de financiamiento de contrapartida como movilización catalizadora.

44 Los montos previstos de cofinanciamiento no se actualizan tras la aprobación del proyecto. Por otro lado, los datos sobre montos proyectados no son del todo fiables. En la evaluación se observaron 17 casos en que las bases de datos no reflejan ninguna proyección de cofinanciamiento, aunque en los Memorandos a los Donantes se prevé de hecho un nivel considerable de movilización.

45 Una excepción son los fondos de capital emprendedor, cuyas actualizaciones sobre el estado del proyecto registran en su mayor parte niveles efectivos de capitalización del fondo.

han alcanzado de hecho los montos que BID Lab registra como cofinanciamiento, ni qué función ha desempeñado la institución en la captación de esos recursos.

2.29 La evaluación también halló indicios de una considerable adicionalidad no financiera provista en el contexto de los proyectos de BID Lab. El análisis de la muestra durante la evaluación permitió constatar —mediante la revisión teórica, encuestas y entrevistas— la provisión de adicionalidad no financiera en forma de pericia, conocimientos u otros aportes intangibles en el 86% de los proyectos. Este apoyo no financiero se prestó en la preparación de los proyectos y en su ejecución. En respuesta a la pregunta sobre los tipos de apoyo no financiero brindado con mayor frecuencia por BID Lab, los organismos ejecutores indicaron que fueron la asesoría técnica en la etapa de preparación del proyecto (94% de los encuestados) y la ayuda para establecer contactos, conexiones y redes tanto en la etapa de preparación (40%) como en la de ejecución (52%). Otros tipos de apoyos indicados con menos frecuencia fueron el fortalecimiento de capacidades (28%), la búsqueda de cofinanciadore para el proyecto (24%) y el apoyo en el diseño y desarrollo de actividades de conocimiento (24%). Estos resultados concuerdan con las respuestas de la encuesta de organismos ejecutores sobre el valor agregado de BID Lab frente a otras fuentes hipotéticas de financiamiento, en las que 99% de los organismos ejecutores participantes en la encuesta consideró que BID Lab sí ofrece valor agregado (índice de respuesta: 91%, que corresponde al 65% de todos los organismos ejecutores encuestados y al 35% de todos los organismos ejecutores de los proyectos evaluados de BID Lab). En cuanto al tipo de valor agregado, la respuesta más frecuente fue la provisión de conocimiento adicional por BID Lab y la calidad de ese conocimiento (junto con el volumen de financiamiento). Las condiciones del apoyo fue la tercera más cita, y la cuarta, se refirió a las alianzas propiciadas por BID Lab. Si bien estos resultados sugieren que los organismos ejecutores perciben a BID Lab como proveedor de adicionalidad no financiera, el hecho de que esos organismos hayan escogido por sí mismos responder la encuesta puede implicar un relativo sesgo positivo en los hallazgos.

2.30 Con base en la información expuesta más arriba, los puntos clave sobre la adicionalidad se sintetizan brevemente en el Recuadro 2.2.

Recuadro 2.2. Puntos clave - Adicionalidad

- **Hay indicios sobre la adicionalidad financiera y no financiera que aporta BID Lab a través de sus proyectos.** BID Lab sigue prestando servicios a segmentos subatendidos del mercado y ofrece una adicionalidad no financiera (conocimiento, conexiones) valorada por sus clientes.
- **Los proyectos de BID Lab fueron cofinanciados por terceros, aunque no es posible determinar en qué grado.** Sus proyectos recibieron financiamiento no reembolsable de fondos fiduciarios administrados por el BID, y estaba previsto que se cofinanciaran con otros recursos de terceros. No obstante, BID Lab no hace un seguimiento sistemático en sus sistemas, bases de datos o documentos de supervisión sobre los montos reales de cofinanciamiento o la función que desempeña la institución.

Fuente: OVE.



03

Proyectos:
Eficiencia, eficacia
y sostenibilidad

A. Eficiencia

- 3.1 Esta sección analiza el grado en que los proyectos de BID Lab se ejecutan conforme al tiempo y el presupuesto previstos y si BID Lab usa sus recursos con eficiencia aprovechando los conocimientos existentes y trabajando en alianza. La eficiencia se mide comparando los costos de lograr los resultados de desarrollo con sus beneficios. Aunque el costo suele ser más fácil de cuantificar, para esta evaluación no se dispuso de datos de calidad suficientemente fiable sobre el costo de proyectos individuales, debido a las limitadas prácticas de contabilidad de costos en BID Lab⁴⁶. Más complejo aún es cuantificar los beneficios de los proyectos, en razón del deficiente seguimiento por BID Lab de los resultados de los proyectos (véase la Sección III.B.1) y las dificultades que supone medir los impactos en general. Así pues, OVE se centró en determinar si los proyectos se ejecutan con arreglo a sus plazos y presupuestos y en qué medida BID Lab aprovecha las oportunidades de operar eficientemente capitalizando conocimientos pertinentes y trabajando en alianza con el resto del Grupo BID y otros socios.
- 3.2 Solo un tercio de los proyectos de BID Lab se ejecutan dentro del plazo previsto, y hay poca documentación formal sobre el cumplimiento de los presupuestos. De los 115 proyectos de la muestra que están lo suficientemente avanzados como para evaluar el progreso en la ejecución⁴⁷, 38 (33%) se han ejecutado puntualmente, 55 (48%) con leves retrasos y 16 (14%) con retrasos considerables⁴⁸. En los casos restantes (6 proyectos), no existe suficiente información para hacer una valoración. Las demoras tienen causas muy diversas (Gráfico 3.1), destacando entre ellas la reciente pandemia de COVID 19⁴⁹. Entre los aspectos internos de los proyectos, el desempeño de los organismos ejecutores (en cuanto a capacidad, compromiso y cambios de estrategia) es el factor principal de demoras (26 proyectos), y en nueve proyectos no había suficiente información para determinar su causa. A la hora de evaluar si los proyectos se han ejecutado conforme al presupuesto, muchas veces el equipo de evaluación tuvo que recurrir a información facilitada por los jefes de equipo, dado que a menudo los documentos de supervisión

46 Estas prácticas se pasaron apenas recientemente a sistemas del Banco para dar seguimiento al tiempo asignado a actividades o proyectos específicos.

47 Esto excluye 17 proyectos que se cancelaron o que estaban en una fase inicial de ejecución, así como siete proyectos para los que era muy temprano evaluar el cumplimiento del cronograma establecido.

48 Proyectos con leves retrasos son aquellos en que la mayoría de los hitos y/o indicadores de productos se alcanzan dentro del plazo previsto; y proyectos con retrasos considerables, aquellos en que la mayoría de los hitos o indicadores de productos no se alcanzan dentro del plazo previsto.

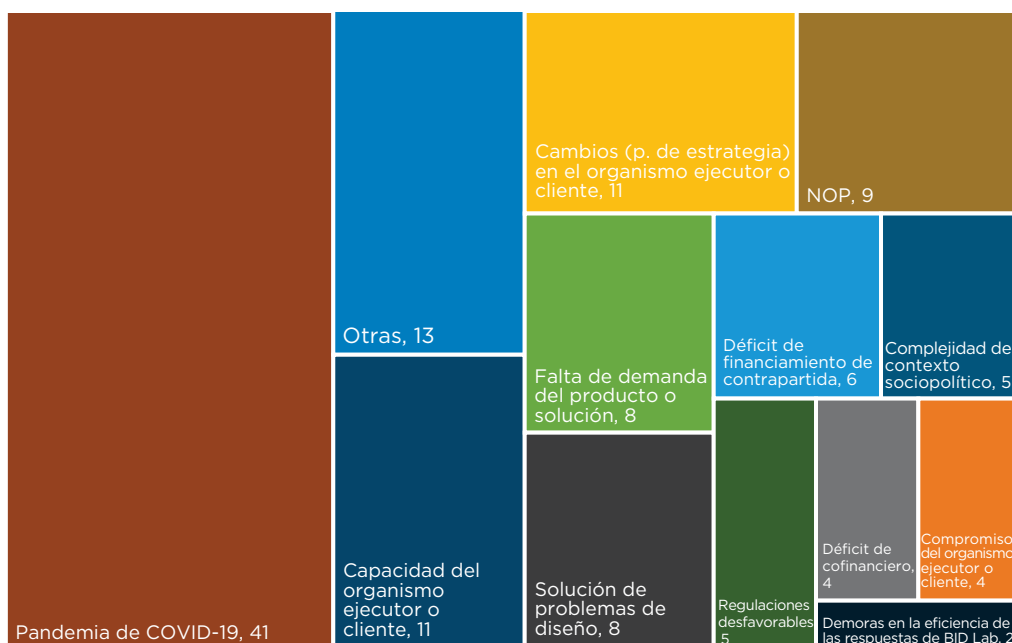
49 No se evaluó hasta qué punto los proyectos en que la pandemia de COVID 19 se señaló como principal causa de retrasos ya arrastraban demoras desde antes.

no contienen información sobre el costo de los proyectos. De los 139 proyectos de la muestra, 31 se habían cancelado o eran demasiado recientes para someterlos a estudio, 19 no contaban con información de ninguna fuente sobre la evolución de los costos y en el 89 restante la información disponible solo indicaba la existencia de sobrecostos en tres casos. Sin embargo, no hay claridad sobre la fiabilidad de estas cifras, en vista de la ausencia de documentación formal y sistemática.

Gráfico 3.1

Causas de demoras en la ejecución de los proyectos

Fuente: OVE.



Nota: El gráfico incluye proyectos con leves o considerables demoras y presenta el número de proyectos para los que se identificaron estas causas. Cada proyecto puede tener varias causas distintas. NOP = ninguna opinión posible porque no hay suficiente información para determinar las causas de demoras. La categoría Otras comprende diversas causas como negociaciones con los clientes más dilatadas de lo previsto, desastres naturales y problemas con los proveedores.

3.3 Las razones de la cancelación de los proyectos no siempre se documentan cabalmente. De la totalidad de los 320 proyectos de la cartera, se cancelaron del todo 23 (7%) y en parte, 7 (2%). Los motivos de cancelación que se citaron con más frecuencia fueron cambios en la estructura del proyecto (16%), un déficit en el financiamiento de contrapartida (16%) y deficiencia en el desempeño del organismo ejecutor (24%)⁵⁰. Para el 24% de los proyectos de la muestra cancelados total o parcialmente, el equipo de evaluación no pudo identificar las razones a partir de la documentación de los proyectos de BID Lab y tuvo que valerse de información suministrada por los jefes de equipo.

⁵⁰ Otras causas incluyen factores externos como la pandemia de COVID 19, decisiones tomadas por el respectivo gobierno o circunstancias sociopolíticas que obstaculizaron la ejecución del proyecto.

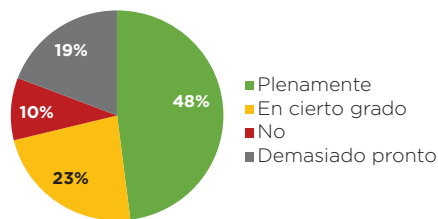
3.4 Las prácticas de seguimiento de proyectos de BID Lab revelan algunas deficiencias importantes. Un aspecto destacable en el uso eficiente de los recursos de BID Lab es la medida en que la organización supervisa sus proyectos de un modo que, si fuere necesario, le permita intervenir para tomar decisiones acertadas sobre cualquier desembolso pendiente y generar lecciones aprendidas. Por una parte, los resultados de la encuesta de organismos ejecutores revelaron una percepción favorable de la capacidad de respuesta y la flexibilidad de BID Lab durante la ejecución, aspectos que recibieron la calificación excelente en el 72% y en un porcentaje ligeramente inferior, el 65%, de las respuestas, respectivamente. Por otro lado, el análisis de la muestra durante la evaluación reveló —además de deficiencias en la forma en que BID Lab define hitos e indicadores (véase el párrafo 3.8)— que para el 33% de la muestra los indicadores establecidos se seguían con regularidad solo en cierta medida o no se seguían en absoluto (Gráfico 3.2, lado izquierdo). Más aún, los hitos e indicadores a los que se daba seguimiento no siempre se prestaban para apreciar a cabalidad si efectivamente los proyectos se estaban ejecutando según lo previsto. Tal como se ilustra en el Gráfico 3.2 (lado derecho), solamente el 38% de los proyectos de la muestra contaba con información completa y actualizada⁵¹ de supervisión que permitiera evaluar el progreso en la ejecución exclusivamente a partir de la documentación. Durante la evaluación también se encontró información que contradecía la autoevaluación de BID Lab sobre el estado de ejecución y la probabilidad de alcanzar los resultados en varios casos, incluidos dos en que proyectos demorados y con poca probabilidad de éxito se clasificaron bajo “bandera verde”, que se supone que es señal de que la ejecución va según lo previsto, en los informes de supervisión de proyecto⁵².

Gráfico 3.2

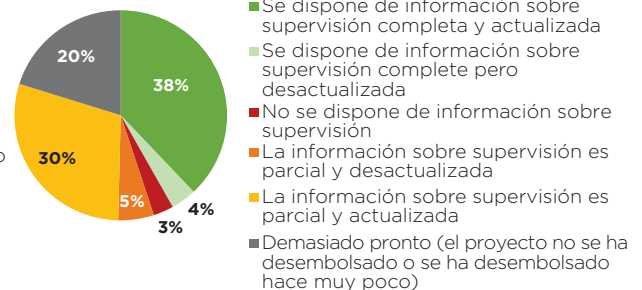
Regularidad e idoneidad de la información en la supervisión de los proyectos (muestra)

Fuente: OVE.

¿Se hizo un seguimiento regular de los indicadores establecidos del proyecto?



¿Se contó con información actualizada para evaluar adecuadamente la ejecución del proyecto?



51 Información completa y actualizada se refiere al grado en que la información de supervisión sobre el desempeño en 2020 que debería haber estado disponibles al momento de la evaluación lo estaba de hecho.

52 Los puntajes en el informe de supervisión de proyecto se asignan durante la ejecución tomando en cuenta el logro oportuno de resultados, productos e hitos, al igual que la gestión de los riesgos, y se reflejan en la asignación de una bandera verde, amarilla o roja, lo cual denota, respectivamente, si los proyectos están bien encaminados, ligeramente fuera de curso o sustancialmente fuera de curso para alcanzar sus resultados previstos.

- 3.5 No está claro qué tan óptimo es el aprendizaje a nivel de proyectos. Una manera de usar con eficiencia los recursos limitados de BID Lab es capitalizar el conocimiento existente, tanto en la propia institución como en el Grupo BID. En la primera fase de la evaluación se constató que durante el período del FOMIN III BID Lab incluyó con mucha más frecuencia en sus equipos de proyecto miembros del resto del Grupo BID buscando incorporar de forma más sistemática el conocimiento y la pericia del resto del Grupo, aunque en ocasiones esta colaboración se percibió como un formalismo⁵³. En cuanto a la capitalización del propio conocimiento existente de BID Lab, la segunda fase de la evaluación solamente identificó referencias explícitas a experiencias anteriores de BID Lab en aproximadamente la mitad de los proyectos de la muestra. De las entrevistas con jefes de equipo se infiere que la capitalización de experiencias previas es más frecuente de lo que sugieren las referencias explícitas, ya que los conocimientos se transfieren a menudo mediante canales más informales, como la interacción entre jefes de equipo de proyectos similares o a través del conocimiento acumulado por jefes de equipo experimentados. Esta práctica de transferencia de conocimiento puede presentar limitaciones en cuanto a su sistematicidad y eficiencia y al riesgo de pérdida de conocimiento en caso de rotación de personal. No se dispone de suficiente información para determinar cuán sistemático, eficaz y eficiente es el funcionamiento de estos canales informales y, por ende, cuál es el grado de aprendizaje de BID Lab a partir de experiencias anteriores.
- 3.6 La información disponible es insuficiente para determinar si BID Lab aprovecha de forma eficiente y eficaz las sinergias con el resto del Grupo BID a nivel de proyectos. La búsqueda de sinergias, cuando proceda, con el resto del Grupo BID es otra manera que tiene BID Lab para operar con eficiencia. En la primera fase de la evaluación (documento [MIF/RE 5.6](#)) se apreció una amplia colaboración entre BID Lab y el resto del Grupo a escala corporativa, por ejemplo en lo relativo a solicitudes de propuestas e iniciativas conjuntas, coordinación temática e intercambio de información y formulación de estrategias. Sin embargo, en el informe también se observó que no toda la labor de colaboración se percibió con el mismo nivel de eficiencia o efectividad, lo cual apunta a la necesidad de orientar mejor los esfuerzos definiendo con más claridad la forma en que BID Lab ha de complementar al resto del Grupo BID. A nivel de proyecto, la revisión de las operaciones de la muestra reveló que en alrededor del 58% de los proyectos de BID Lab se documentó algún

⁵³ Según reveló un análisis de OVE sobre los documentos de aprobación de BID Lab, el porcentaje de proyectos aprobados en los que al menos un miembro del equipo de proyecto era un especialista sectorial del BID o de BID Invest aumentó del 24% en 2014-2015 al 79% en 2019-2020. No obstante, en la primera fase de la evaluación se observó que la inclusión de especialistas del BID o de BID Invest en ocasiones se consideraba como un formalismo, siendo la contribución más superficial que sustancial (véase también el documento [MIF/RE-5-6](#), párrafo 3.33).

tipo de coordinación o complementariedad con las actividades del resto del Grupo BID⁵⁴, como la complementación o contribución por un proyecto de BID Lab a un proyecto en curso del BID (19% de los proyectos). No se dispuso de suficiente información para valorar la calidad y eficacia de estas conexiones a nivel de proyecto.

- 3.7 BID Lab ha usado cada vez más las plataformas como medio para trabajar con otros socios en pro de objetivos comunes. Aunar fuerzas con otros puede suponer para BID Lab un modo eficiente de contribuir a los objetivos de desarrollo de forma más provechosa que si lo hiciera solo por su cuenta. La primera fase de la evaluación arrojó constancia de la colaboración de la institución con socios externos en proyectos específicos⁵⁵ y en torno a desafíos y otras iniciativas⁵⁶. En la segunda fase se prestó especial atención al apoyo de BID Lab a las plataformas, todas las cuales conectan a múltiples agentes en procura de objetivos comunes, pero por lo demás difieren en índole y objetivos (Cuadro 3.1). Aunque la mayoría de estas plataformas aspiran a mejorar en general el ecosistema de innovación, algunas se centran específicamente en otros objetivos básicos de BID Lab como las poblaciones pobres y vulnerables (SAFE, Latitud R) y en temas transversales como el cambio climático (SAFE, Latitud R) o la igualdad de género (WeXchange). Algunas proveen también bienes públicos, como productos pertinentes de conocimiento (WeXchange, fAlr LAC, SAFE) e infraestructura de desarrollo de aplicaciones (LACChain). Para varias plataformas (Kala, BID ao Cubo, WeXchange), BID Lab mismo actúa como organismo ejecutor. Si bien esta modalidad puede fomentar un mayor aprendizaje por parte de BID Lab, las necesidades de recursos para estas actividades pueden estar en disonancia con el reducido tamaño de BID Lab y haber contribuido a retrasos en la implantación de plataformas (Kala). Toda vez que la mayoría de las plataformas se encuentran en fases iniciales, no es posible aún determinar en qué medida el modelo de plataformas cumple eficientemente las expectativas generadas, aunque LACChain en particular destaca por los resultados alcanzados hasta la fecha. Véase mayor información en el Anexo V.

54 Véase información más detallada en el Anexo II, Gráfico II.20.

55 Los Memorandos a los Donantes hacen mención de socios externos (distintos de los organismos ejecutores) en el 20,8% de los proyectos en el período 2016-2020, frente al 14,4% durante 2012-2015. Véase igualmente el documento [MIF/RE-5-6](#), párrafo 3.38.

56 En relación con la movilización de recursos, otra importante forma de aliarse con otros socios, véase la Sección II.C.

Cuadro 3.1. Plataformas apoyadas por BID Lab: Datos clave

Nombre	LACChain	Kala	BID ao Cubo	WeXchange	Plataforma de Agricultura Sostenible, Alimentos y Medio Ambiente (SAFE)	Latitud R	fAIR LAC
Tipo	Plataforma de innovación digital	Plataforma de transacción digital	Plataformas de alianza de grupos de intereses				
Descripción	Plataforma que ofrece una infraestructura común para desarrolladores de aplicaciones con tecnología de cadenas de bloques.	Plataforma para la conexión digital de distintos agentes de los ecosistemas de innovación.	Conecta un centro de innovación en São Paulo con centros y nuevas empresas (i) en América Latina y Caribe y (ii) en regiones de Brasil menos desarrolladas.	Conecta a emprendedoras en ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) con pares, mentores e inversionistas.	Conecta diferentes partes con cadenas de valor del café y el cacao, apoya proyectos piloto y actividades de seguimiento y evaluación en común.	Conecta a grandes empresas y recicladores, incluidas las asociaciones locales de recicladores.	Alianza regional para un uso ético de la tecnología, en especial la inteligencia artificial.
Objetivo primordial	Impulsar el desarrollo de aplicaciones con tecnología de cadenas de bloques en América Latina y el Caribe.	Apoyar el entorno de nuevas empresas y las oportunidades para emprendedores.	Apoyar el entorno de nuevas empresas y las oportunidades para emprendedores.	Potenciar las oportunidades para mujeres emprendedoras.	Aumentar la sostenibilidad y los beneficios compartidos en las cadenas de valor del café y cacao.	Aumentar el reciclaje y mejorar las vidas de los recicladores	Desarrollar estándares para el uso ético de la inteligencia artificial
Transacciones primarias	A través de la plataforma - infraestructura de desarrollo	A través del sitio.	Fuera del sitio.	Fuera del sitio (conferencias, redes sociales).	Fuera del sitio.	Fuera del sitio.	Fuera del sitio
Estado	En funcionamiento.	En desarrollo, con retrasos.	En fases iniciales, algunos retrasos.	Eventos anuales desde 2013.	Al término de la vida prevista.	En sus inicios (partiendo de una iniciativa anterior).	En fases iniciales; casos de uso con retraso.
Principales resultados a la fecha	Mayoría de los resultados logrados antes de lo previsto (34 aplicaciones desarrolladas, cientos más en inventario; 15 países desplegando aplicaciones, introducción de 779 entidades a la tecnología de cadenas de bloques, 6 diagnósticos de país).	Prototipo de sitio virtual desarrollado; siguientes pasos en estudio, ponderando ejecución interna frente a externa.	Avance alentador con clientes del norte y noreste de Brasil; retrasos en América Latina y Caribe debidos a la COVID 19, pero becas de investigación en línea pueden ampliar el alcance; dificultades con el uso de nuevas empresas en contratos con el sector público.	Participación de unas 660 emprendedoras desde la creación; 16-140 sesiones de mentoría al año con 100-160 participantes. Convocatoria anual para la presentación de emprendimientos, aunque sin seguimiento de la evolución de las ganadoras. Actividades de extensión a redes sociales.	Ejecución de 6 proyectos grandes, 8 pequeños y 8 de aprendizaje; US\$4,9 millones en préstamos a pequeños productores, establecimiento de 425 cultivos de demostración, 15.000 beneficiarios directos y 143.000 indirectos; adopción de medidas de adaptación al cambio climático por 71% de las explotaciones agrícolas, 49% de prácticas agrícolas mejoradas, aumento de productividad del 31%.	Demasiado pronto para apreciar resultados. Informe de iniciativa anterior publicado bajo Latitud R.	Guía de aplicación desarrollada; casos de uso en desarrollo (retrasos debidos a COVID 19 y falta de financiamiento de contrapartida).

Fuente: OVE. Véanse mayores detalles en el Anexo V.

3.8 Con base en la información expuesta más arriba, los puntos clave sobre la eficiencia se sintetizan brevemente en el Recuadro 3.1.

Recuadro 3.1. Puntos clave - Eficiencia

- **Solo un tercio de los proyectos de BID Lab se ejecutan puntualmente, y los costos de los proyectos no siempre se documentan debidamente.** Dos tercios de los proyectos de BID Lab suficientemente avanzados en su ejecución han experimentado retrasos leves o considerables. Recientemente, la pandemia de COVID 19 ha afectado adversamente a la ejecución, mientras que los principales factores endógenos de atrasos tienen que ver con temas de capacidad y compromiso de los organismos ejecutores. La información suministrada por los jefes de equipo indica que los sobrecostos son poco frecuentes, aunque la fiabilidad de esta información es incierta, dado que los documentos de supervisión rara vez hacen un seguimiento formal del costo de los proyectos.
- **Las prácticas de seguimiento de los proyectos de BID Lab revelan algunas deficiencias importantes.** El seguimiento de los indicadores establecidos es solo parcial para una amplia proporción de la cartera de BID Lab, a menudo la información sobre los proyectos está desactualizada y no siempre se documentan los motivos de las cancelaciones y demoras.
- **No está claro en qué medida el aprendizaje a nivel de proyectos es óptimo.** BID Lab incluye de forma más sistemática que antes especialistas del BID y BID Invest en sus equipos de proyecto. Solo en aproximadamente la mitad de los proyectos de la muestra se hace referencia explícita a experiencias anteriores de BID Lab, aunque las entrevistas apuntan al uso generalizado de canales más informales de aprendizaje. A partir de la información disponible no es posible determinar si el aprendizaje de BID Lab a nivel de proyectos es efectivo y eficiente.
- **BID Lab trabaja en estrecha alianza con entidades externas de forma tal que incluye apoyo a plataformas.** Aunar fuerzas con otros puede ser para BID Lab un modo eficiente de contribuir a los objetivos de desarrollo, ya que permite poner en común recursos y conocimientos. Todas las plataformas que BID Lab apoya facilitan la conexión entre partes pertinentes, aunque su naturaleza difiere sustancialmente. La mayoría de ellas están en fase inicial, lo que impide evaluar a cabalidad la eficiencia con que el modelo de plataformas cumple los resultados previstos.

Fuente: OVE.

B. Eficacia

1. Evaluabilidad

3.9 Para evaluar la eficacia de los proyectos de BID Lab fue necesario superar las deficiencias en los marcos de resultados. A menudo, el diseño o el seguimiento de los proyectos de BID Lab no se hizo de un modo propicio para apreciar claramente si estos se encaminan al éxito o al fracaso. En casi la mitad (47%) de los proyectos de la muestra los indicadores e hitos establecidos en la matriz de resultados eran poco o nada adecuados⁵⁷ para reflejar cabalmente

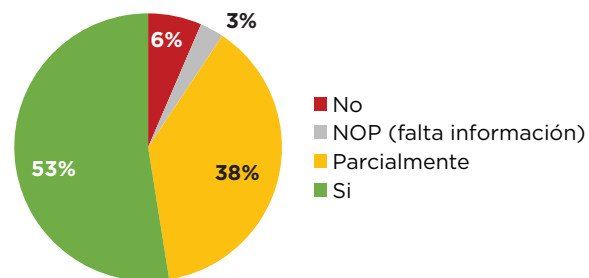
⁵⁷ Se consideraron adecuados los indicadores que ofrecían una medida directa de los objetivos y resultados previstos y parcialmente adecuados los que ofrecían una medida indirecta de los objetivos y resultados previstos o una medida que no reflejaba plenamente los resultados previstos.

si la solución apoyada alcanzaría satisfactoriamente sus objetivos o la información no era suficiente para evaluar la idoneidad del indicador (Gráfico 3.3). Para más de un tercio (39%) de los 89 proyectos considerados como operaciones en beneficio directo o indirecto de poblaciones pobres y vulnerables no se habían definido indicadores o hitos adecuados para medir los resultados relativos a estos segmentos o no se contaba con información suficiente para evaluar su idoneidad. Aparte de no existir marcos adecuados de medición de resultados, muchas veces los indicadores establecidos no se seguían con rigor durante la ejecución (véase también el párrafo 3.4). OVE ya había señalado deficiencias similares en su evaluación del FOMIN de 2013 (documento MIF/RE 2 4). Así pues, para evaluar la eficacia el equipo de evaluación no se limitó a examinar los indicadores e hitos de resultados de BID Lab, sino que además consideró información adicional recogida en los documentos de supervisión de proyectos y otra documentación pertinente (como texto descriptivo), complementada con la que obtuvo mediante encuestas y entrevistas. Recopilar información de fuentes externas a BID Lab o a los proyectos no fue posible sin realizar misiones sobre el terreno o una investigación exhaustiva. La poca antigüedad de la cartera también implicó que en un alto porcentaje (23%) de los 122 proyectos no cancelados de la muestra era demasiado pronto para determinar si habían alcanzado o estaban encaminados para alcanzar sus resultados previstos.

Gráfico 3.3

¿Eran adecuados los indicadores o hitos para medir los resultados clave que permiten comprender el éxito o el fracaso de la solución apoyada?

Fuente: OVE, con base en la muestra de la cartera.



Nota: El criterio “parcialmente” incluye dos casos en los que (i) al menos algunos indicadores del proyecto no reflejan plenamente los resultados previstos y (ii) los indicadores eran solo medidas indirectas de resultados previstos. NOP = ninguna opinión posible.

3.10 Asimismo, los marcos de resultados de algunas plataformas apoyadas por BID Lab no son del todo adecuados para reflejar los principales resultados previstos. Algunos indicadores de resultados de las plataformas no dan una medida cabal de los resultados previstos⁵⁸ o los datos para esos indicadores no se recopilan

⁵⁸ Un ejemplo es el resultado previsto de mejores ingresos para las poblaciones pobres y vulnerables que se benefician de las aplicaciones con tecnología de cadenas de bloques desarrolladas por medio de LACChain: no solo es difícil obtener datos de ingresos de los beneficiarios antes y después de la intervención sino que, de forma más general,

sistemáticamente⁵⁹. Las iniciativas más recientes aprobadas por los Donantes (por ejemplo, Latitud R) tienen mejores marcos de resultados que las antiguas (por ejemplo, WeXchange) o aquellas sujetas solamente a la aprobación de la Gerencia (por ejemplo, Kala).

- 3.11 Estas dificultades de evaluabilidad pueden suponer obstáculos para BID Lab en términos de aprender de sus propias experiencias y demostrar los resultados de sus actividades. Un hallazgo de la primera fase de la evaluación fue que los sistemas y procesos de BID Lab son inadecuados para agrupar y agregar convenientemente los resultados y el conocimiento a nivel de proyecto y por tanto no facilitan el aprendizaje sistemático. Sin embargo, las dificultades de evaluabilidad y seguimiento detectadas a nivel de proyecto durante la segunda fase indican que no basta con subsanar las carencias de los sistemas, ya que incluso los mejores sistemas solo pueden agregar y presentar los elementos disponibles a nivel de proyecto. Salvo que también se mejore la calidad de la información disponible a nivel de proyecto, BID Lab seguirá viendo obstaculizada la creación sistemática de conocimiento y aprendizaje. Aunque en muchos casos esta evaluación logró determinar el logro de resultados pese a las citadas deficiencias, superarlas exigió una extensa labor adicional de recopilación (mediante entrevistas y encuestas, por ejemplo) y triangulación de datos, lo cual afecta a la eficiencia de BID Lab en el desarrollo de sus actividades habituales.

2. Resultados

- 3.12 A tenor de la información facilitada por BID Lab y los organismos ejecutores, la mayoría de los 94 proyectos de la muestra susceptibles de ser evaluados parecen haber logrado plenamente o en gran parte sus objetivos específicos y resultados previstos o estar encaminados para ello (Gráfico 3.4). De esos 94 proyectos de la muestra cuya ejecución estaba lo bastante avanzada para que OVE pudiera hacer una evaluación⁶⁰, 75 (80%) contaban al menos en parte con (i) marcos de resultados adecuados y (ii) datos actualizados sobre indicadores de resultados⁶¹. De esos 75 proyectos, el 78% parecía presentar un balance plenamente (28 proyectos) o mayormente (31 proyectos) satisfactorio en términos de haber alcanzado o estar

cualquier aumento de los ingresos es difícilmente atribuible a la mayoría de dichas aplicaciones. Otro ejemplo es WeXchange, ya que en esta plataforma no se recopila información sobre resultados clave como el grado en que los proyectos ganadores de la convocatoria anual para la presentación de emprendimientos consiguen despegar y tener éxito.

59 Por ejemplo, en el caso de SAFE los informes de supervisión de proyecto no reflejaron muchos de los indicadores de resultados, y para WeXchange las tasas de respuesta fueron a veces tan bajas que los resultados no son significativos.

60 Se excluyen 45 proyectos de la muestra que todavía no tenían la madurez para someterse a evaluación (28) o se habían cancelado en las primeras fases de su ejecución o antes de ello (17).

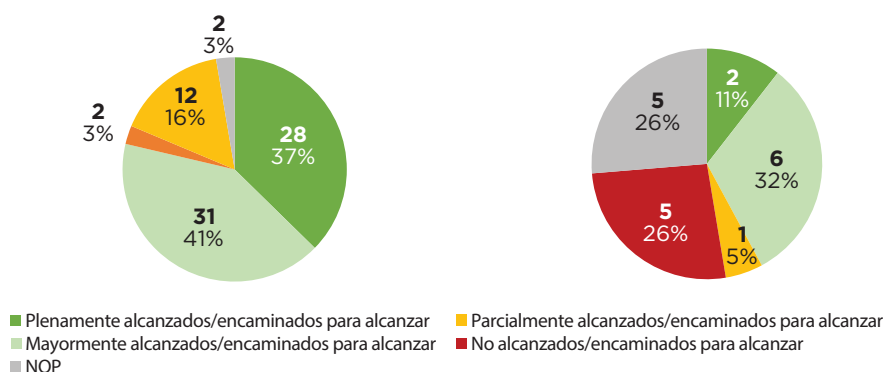
61 Estos 75 proyectos incluyen aquellos suficientemente avanzados con marcos de resultados plena o parcialmente adecuados, así como aquellos cuyos indicadores de resultados eran objeto de seguimiento pleno o parcial.

encaminado para alcanzar sus objetivos y resultados previstos; el 19% no había logrado (12 proyectos) o solo había logrado en parte (2 proyectos) los objetivos y resultados previstos enunciados en los documentos de aprobación o parecía total o parcialmente fuera de curso para lograrlos, mientras que en 2 proyectos no había suficiente información para hacer una determinación⁶². Para los 19 proyectos cuyos marcos de resultados no eran adecuados o cuyos indicadores no recibían seguimiento periódico, el equipo de evaluación recurrió a fuentes complementarias (como textos descriptivos en los documentos de supervisión u otros, triangulados con datos de encuestas y entrevistas) para evaluar la eficacia, aunque en 5 casos no fue posible hacer determinación alguna. De los proyectos restantes, 8 parecían haber alcanzado plenamente (2 proyectos) o mayormente (6 proyectos) sus objetivos (o estar encaminados para hacerlo), mientras que los otros 6 estaban totalmente (5 proyectos) o mayormente (1 proyecto) fuera de curso. Tomando la totalidad de los 94 proyectos suficientemente avanzados para la evaluación, y con base en la información disponible, el 71% estaba plenamente (30 proyectos) o mayormente (37 proyectos) encaminado o había alcanzado sus objetivos; el 21% no estaba encaminado (17 proyectos) o lo estaba solo en parte (3 proyectos); y para el resto (7 proyectos), la información disponible no fue suficiente para hacer ninguna determinación. Dado que el equipo de evaluación no estaba en capacidad de visitar los proyectos y a los clientes en persona ni de hablar con los beneficiarios, todos los datos sobre el logro de resultados en los proyectos se obtuvieron de fuentes internas de BID Lab (documentos, jefes de equipo) o de los organismos ejecutores, y por tanto no se verificaron independientemente.

Gráfico 3.4

Logro de los objetivos y resultados previstos de los proyectos (muestra)

Fuente: OVE.



Nota: Se excluyen los proyectos cancelados y aquellos cuya ejecución no está suficientemente avanzada para evaluar. NOP = ninguna opinión posible porque no hay suficiente información.

62 Al examinar solamente los 22 proyectos que se han completado de entre estos 75, se observan proporciones similares: el 77% había alcanzado plenamente o mayormente sus objetivos y resultados previstos, mientras que el 18% no había alcanzado (9%) o solo había alcanzado en parte (9%) sus objetivos. En el 5% de los casos la información fue insuficiente para hacer una determinación.

3.13 Estos índices de éxito, a primera vista elevados para emprendimientos innovadores, concuerdan no obstante con el hallazgo de que BID Lab apoya más que todo soluciones moderadamente innovadoras, y que por tanto suelen ser de menor riesgo. El índice en apariencia alto de proyectos de BID Lab que alcanzan sus objetivos (o están encaminados para hacerlo) parecería contradecir los estudios que citan tasas muy altas de fracaso (por encima del 80%) para las innovaciones, pero es más acorde con otros datos empíricos que sitúan los índices observados de fracaso en un nivel mucho más bajo (en torno al 30% 40%)⁶³. Con todo, las comparaciones con estos parámetros no son tan sencillas, ya que lo que se entiende por “éxito” (usualmente éxito comercial y supervivencia) en la evidencia empírica no necesariamente se ajusta a los índices de la evaluación en cuanto al logro de los objetivos específicos de los proyectos (que no impide que las soluciones apoyadas puedan fracasar en su intento de ser rentables y en definitiva sobrevivir). Una evaluación de 2013 del apoyo del Grupo Banco Mundial a la innovación y el emprendimiento (IEG et al., 2013) puso de relieve que el 80% de los proyectos completados del Banco Mundial con esa orientación tenía como mínimo resultados satisfactorios y el 56% de los proyectos de ese tipo completados respaldados por la Corporación Financiera Internacional (IFC) recibía una calificación satisfactoria de los resultados generales previstos en términos de desarrollo (se consideró que el 69% había contribuido al desarrollo del sector privado). Aunque tampoco en este caso cabe una comparación absoluta (ya que la evaluación también incluye el apoyo no innovador al emprendimiento y el enfoque de IFC difiere del de BID Lab), estos parámetros no están muy lejos de los resultados de BID Lab. En términos más generales, el apoyo de BID Lab a innovaciones de naturaleza principalmente incremental y novedosas únicamente en el país o contexto específicos (véase el párrafo 2.16) puede por lo menos explicar en parte el hallazgo de índices relativamente altos de consecución de los objetivos de los proyectos.

3.14 Entre los proyectos que están alcanzando sus objetivos, algunos tienen potencial para producir un impacto excepcional. Los índices de consecución de los objetivos solo ofrecen una visión parcial de los impactos que puede tener un proyecto. A pesar de la dificultad de evaluar los impactos, la evaluación ha detectado entre los proyectos exitosos de BID Lab algunos que ya están produciendo considerables beneficios y encierran el potencial de generar gran impacto si se amplían a mayor escala (el Cuadro 3.2 presenta tres ejemplos).

63 Para obtener una visión general, véase por ejemplo Castellion y Markham (2013).

Cuadro 3.2. Ejemplos de innovaciones apoyadas por BID Lab con alto potencial de impacto

Proyecto 1	Proyecto 2	Proyecto 3
<p>Como parte de este proyecto se creó una empresa comunitaria de transporte fluvial mediante el uso de paneles solares para una comunidad indígena, que de este modo podrá superar el problema crítico de acceso insuficiente a un medio de transporte eficiente y sostenible.</p> <p>Se diseñaron y construyeron con éxito dos embarcaciones alimentadas con energía solar y una estación de recarga administradas por la misma comunidad beneficiaria. En vista de su éxito, esta iniciativa está ampliando su escala para beneficiar a otras comunidades.</p>	<p>Este proyecto permitió crear con carácter piloto un “banco de hábitat” que financia iniciativas favorables a la biodiversidad, como la restauración de tierras degradadas y la capacitación de agricultores en el uso de prácticas agrícolas sostenibles. Los bancos de hábitat financian estas iniciativas mediante la venta de créditos de biodiversidad a empresas que deben compensar sus eventuales efectos adversos sobre el medio ambiente.</p> <p>La primera iniciativa piloto se está ejecutando satisfactoriamente, ya se ha expandido a otra ubicación y se está ampliando para proteger una extensión adicional de 5.000 hectáreas que se sumarán a las primeras 600 financiadas como parte de la experiencia piloto.</p>	<p>En respuesta a la crisis que afrontan los caficultores debido a la epidemia de roya y los bajos precios del café en el mercado de productos básicos, se crearon en el marco del proyecto nuevas herramientas para ampliar el acceso al crédito, elevar la productividad y estabilizar el ingreso de los cultivadores. Algunos productos clave desarrollados son un sistema de seguimiento de las actividades del sector caficultor, una aplicación para el análisis de suelos y un nuevo producto de préstamo y seguros paramétricos para los caficultores.</p> <p>El alcance original del proyecto se ha rebasado y las herramientas han sido adoptadas por instituciones nacionales y se están implantando en todo el país.</p>

Fuente: OVE.

3.15 La focalización en poblaciones pobres y vulnerables parece correlacionarse con una menor probabilidad de alcanzar los resultados de los proyectos, aunque la mayoría de las demás comparaciones basadas en las características de los proyectos no son concluyentes. El equipo de evaluación comparó los 94 proyectos suficientemente avanzados de distintos tipos y características⁶⁴ para establecer si algunos grupos de proyectos parecen tener mayor o menor probabilidad que otros de alcanzar los resultados previstos. En la mayoría de los casos las diferencias en esta probabilidad son demasiado pequeñas o se basan en un número demasiado bajo de observaciones (debido a la dispersión de la cartera de BID Lab) para ser válidas. Una de las pocas diferencias detectadas se refería a los índices de consecución de resultados por grupos de países, toda vez que la proporción de proyectos en que se alcanzaron plenamente o mayormente los resultados previstos era menor en países de los grupos A (58%, esto es, 11 de 25 proyectos) y D (63%, 19 de 33 proyectos) que en países de los grupos B (76%, 16 de 24 proyectos) y C (71%, 10 de 24 proyectos), así como en proyectos regionales (69%, 11 de 25 proyectos). Otra diferencia se observó en los proyectos explícitamente dirigidos a segmentos pobres y

64 Se evaluaron características como presencia de cofinanciamiento, tipo de instrumento usado, tipo de organismo ejecutor, tamaño del proyecto, vertical, actividad, grupo de países, enfoque en poblaciones pobres y vulnerables, fase de innovación, intensidad de la innovación y uso de tecnología. Esto se hizo comparando las estadísticas pertinentes de éxito por característica, así como como probando un modelo logístico ordinal multivariante con estas covariables.

vulnerables, que muestran menores índices de consecución de resultados previstos (63% para los 41 proyectos con beneficios directos, 72% para los 18 proyectos con beneficios indirectos explícitos) que los proyectos no orientados explícitamente a dichos segmentos (83% para los 24 proyectos que podrían implícitamente beneficiarlos, 88% para los ocho proyectos que no los benefician explícitamente). Sin embargo, estos resultados deben interpretarse con cautela, ya que el número de proyectos suficientemente avanzados que no benefician explícitamente a la población pobre y vulnerable (32 proyectos de la muestra) es mucho menor que el de los que sí prevén beneficios explícitos (59 proyectos de la muestra). Entre las causas frecuentes del fracaso de los proyectos en este sentido cabe citar un nivel menor de lo previsto de aceptación por las poblaciones en cuestión de los productos, servicios o tecnologías respaldados (el Cuadro 3.3 ilustra dos ejemplos típicos). También el uso de tecnología parece correlacionarse negativamente con el logro de los resultados, como quiera que el 68% de los 60 proyectos de base tecnológica suficientemente avanzados de la muestra parecía haber alcanzado plenamente o mayormente sus resultados, frente al 76% de los 34 proyectos sin contenido tecnológico.

Cuadro 3.3. Ejemplos de proyectos dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables que no alcanzan sus resultados

Proyecto 1	Proyecto 2
El proyecto tenía por finalidad ofrecer capacitación técnica y acceso a crédito para cooperativas agroforestales, a fin de aumentar la productividad y la calidad de la producción. El componente de capacitación técnica ha avanzado satisfactoriamente, pero no el de crédito, ya que no ha habido demanda de crédito por parte de las cooperativas, al menos no con la tasa de interés ofrecida.	El objetivo del proyecto era demostrar e implementar una solución privada de resiliencia al cambio climático con mejora de la productividad. En concreto, se pretendía apoyar la adopción de tecnologías de rotación de cultivos por pequeños agricultores; aun así, la tecnología solo fue adoptada por un reducido porcentaje de agricultores (132 de los 2.000 previstos inicialmente).

Fuente: OVE.

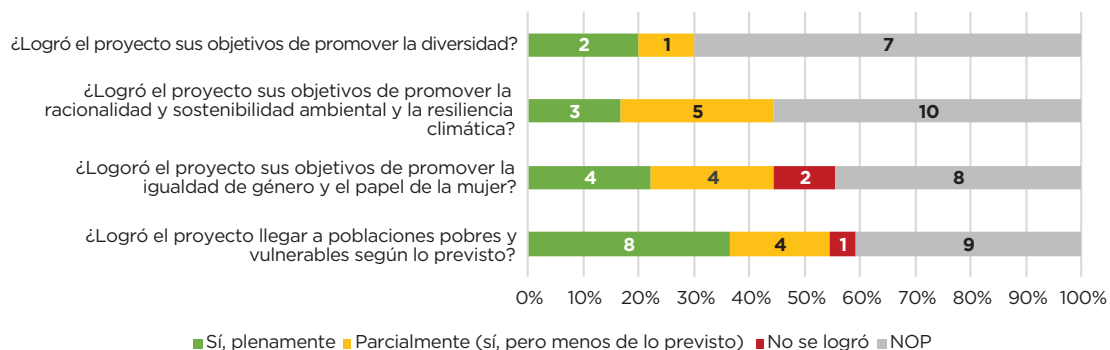
3.16 El seguimiento deficiente de resultados impide evaluar a cabalidad el grado en que los proyectos de BID Lab han contribuido a los mandatos básicos de desarrollo de BID Lab. El equipo de evaluación examinó los proyectos de la muestra que en su concepto tienen ambiciones claras y explícitas de generar beneficios para las poblaciones pobres y vulnerables y en temas transversales (racionalidad y sostenibilidad ambientales y resiliencia climática; igualdad de género, empoderamiento de la mujer y diversidad), con el fin de evaluar en qué medida estos proyectos habían alcanzado los resultados de desarrollo previstos para dichos grupos beneficiarios o ámbitos o estaban encaminados para alcanzarlos. Para entre el 41% y el 70% de los proyectos cerrados, según el objetivo específico (Gráfico 3.5), no fue posible establecer su grado de contribución a

los mandatos básicos de BID Lab⁶⁵. Según la información disponible, solo una minoría de los proyectos de la muestra (36% de los proyectos para poblaciones pobres y vulnerables, 17% de los que apoyan la sostenibilidad ambiental, 22% de los que promueven la temática de género y 20% de los que incorporan objetivos de diversidad) habían alcanzado plenamente sus objetivos previstos de desarrollo relacionados con los mandatos básicos de BID Lab.

Gráfico 3.5

Logro de los objetivos previstos de desarrollo (proyectos cerrados)

Fuente: OVE.



Nota: El gráfico solo muestra los proyectos cerrados concebidos para contribuir a uno o más de estos objetivos.
NOP = ninguna opinión posible porque no hay suficiente información.

3.17 En vista de que los proyectos reembolsables tienen plazos prolongados, aún es pronto para evaluar plenamente la materialización de sus expectativas de rentabilidad financiera. Al momento de la evaluación no se habían completado proyectos reembolsables, en razón de sus largos vencimientos. Del conjunto de 23 proyectos reembolsables de la muestra, 9 están en una fase muy inicial de ejecución (o no se han ejecutado aún) para evaluar su probabilidad de lograr los resultados financieros previstos. Para los 14 proyectos restantes, la información disponible indica que hasta la fecha la mayoría (11 proyectos) parecen total o mayormente encaminados para alcanzar dichos objetivos y dos están fuera de curso. En otro proyecto, no se dispuso de suficiente información para llegar a una determinación. Cabe señalar que las determinaciones se basaron en gran parte en información recibida durante 2020, que quizá no refleje todavía a cabalidad los impactos continuados de la pandemia de COVID 19.

3.18 Con base en la información expuesta más arriba, los puntos clave sobre la eficacia se sintetizan brevemente en el Recuadro 3.2.

⁶⁵ Se observa una situación análoga para los proyectos en curso de la muestra, con la salvedad de que, aparte de la proporción similarmente alta de proyectos para los cuales no hay suficiente información (entre el 33% y el 64%, según el objetivo estratégico), también hay muchos proyectos (entre el 22% y el 32%, según el objetivo estratégico) en los que aún es muy pronto para llegar a una determinación.

Recuadro 3.2. Puntos clave - Eficacia

- **La evaluación de la eficacia de los proyectos de BID Lab se ve dificultada por la inadecuación de los marcos de resultados a nivel de proyectos y plataformas.** Por ejemplo, en más de un tercio de los proyectos explícitamente dirigidos a generar beneficios para la población pobre y vulnerable no existían indicadores pertinentes para esos beneficios o no se les hacía seguimiento. Para evaluar la eficacia de los proyectos pese a esas deficiencias, a menudo fue preciso recurrir a datos de otras fuentes, como entrevistas, encuestas y análisis de documentación adicional. Salvo que se subsanen estas deficiencias en la calidad y disponibilidad de datos sobre resultados a nivel de proyectos, es poco probable que BID Lab pueda realizar un aprendizaje sistemático, eficaz y eficiente sobre la base de información cabal, incluso si los problemas de agregación se solventan con mejoras en los sistemas de tecnología de la información.
- **Según información suministrada por BID Lab y los organismos ejecutores, la mayoría de los proyectos de BID Lab parecen alcanzar sus objetivos y resultados específicos previstos, pero a menudo dejan de recopilar datos sobre resultados relativos a poblaciones pobres y vulnerables y temas transversales.** Más de tres cuartas partes de los proyectos suficientemente avanzados para los que existe al menos información medianamente actualizada e idónea sobre resultados parecen lograr sus objetivos y resultados manifiestos, mientras que menos de la mitad de los proyectos para los que se carece de datos (43% de los proyectos suficientemente avanzados) parecen bien encaminados. De acuerdo con la información disponible, solo para una minoría de los proyectos completados de BID Lab puede probarse que los resultados previstos específicamente para poblaciones pobres y vulnerables y sectores transversales de hecho se han alcanzado plenamente y para un alto porcentaje los datos pertinentes no se han recopilado. Dado que el equipo de evaluación no estaba en capacidad de visitar los proyectos y a los clientes en persona ni de contactar a los beneficiarios, todos los datos sobre el logro de resultados en los proyectos se obtuvieron de fuentes internas de BID Lab o de los organismos ejecutores y por tanto no se verificaron independientemente.
- **La focalización explícita en poblaciones pobres y vulnerables y en el uso de tecnología parece correlacionarse con una probabilidad relativamente menor de éxito de los proyectos.** Asimismo, los proyectos presentan menores índices de éxito en países de los grupos A y D que en los otros grupos de países. Con todo, estos resultados deben interpretarse con cautela debido al limitado número de observaciones.

Fuente: OVE.

C. Sostenibilidad

3.19 En el contexto de la innovación, la sostenibilidad no equivale pero a menudo sí está estrechamente ligada a la ampliación de escala y la repetición. Por lo general, se define sostenibilidad como la medida en que los resultados de un proyecto (por ejemplo, las soluciones respaldadas) tienen probabilidad de mantenerse tras el cierre del proyecto. En el contexto de la innovación, un concepto conexo es la medida en que una solución se expande más allá de los beneficiarios iniciales y con el tiempo se amplía a mayor escala o se repite⁶⁶. Por consiguiente, en esta sección

⁶⁶ La ampliación de escala y la repetición forman parte de las funciones de BID Lab en el marco del FOMIN III. Empero, no todos los proyectos de BID Lab se diseñaron para ser ampliados o repetidos.

se examina la información disponible tanto sobre el grado en que los resultados del proyecto y las propias soluciones se consideran sostenibles, como la medida en que han sido objeto de ampliación o repetición.

3.20 A partir de la información suministrada por BID Lab y los organismos ejecutores, se considera que la mayoría de los resultados de desarrollo de los proyectos completados de BID Lab son sostenibles. De los 26 proyectos completados, se considera que 17 (65%) tienen probabilidad de ser sostenibles y 6 (23%), de no serlo; en los demás proyectos, o no había suficiente información o no estaba prevista su continuidad después del proyecto de BID Lab. Solo cuatro proyectos completados han recibido ya financiamiento de seguimiento. Al ampliar el análisis para incluir los proyectos completados y aquellos no completados pero lo bastante avanzados para hacer una determinación de probable sostenibilidad (75 proyectos de la muestra), se consideró que 61 proyectos (81%) tenían probabilidad de ser sostenibles según la información obtenida y triangulada a partir de documentos, encuestas y entrevistas. Para 10 proyectos (13%), ya está claro que la solución tiene poca probabilidad de trascender el apoyo de BID Lab⁶⁷.

3.21 Los riesgos financieros y económicos son los que con más frecuencia afrontan los proyectos completados en cuanto a la sostenibilidad futura de sus resultados. En 22 de los 26 proyectos completados los riesgos de sostenibilidad se han materializado o tienen probabilidad de hacerlo. Estos riesgos son muy diversos y los más comunes se asocian a asuntos financieros o económicos (seis proyectos), la pandemia de COVID 19 (cinco proyectos), el mercado o la demanda (cuatro proyectos) y asuntos de gestión (cuatro proyectos). En 15 de los 22 proyectos cerrados para los cuales los riesgos de sostenibilidad se han materializado o podrían hacerlo, el equipo de evaluación consideró que las medidas de mitigación eran suficientes para estimar que los proyectos eran probablemente sostenibles a pesar de los riesgos. Otros cinco proyectos se consideraron no sostenibles, y en otros dos casos aún era pronto para pronunciarse (un proyecto) o no había suficiente información (un proyecto) para ponderar la idoneidad de las medidas de mitigación.

3.22 Las expectativas de ampliación se han cumplido en alrededor de un cuarto de los proyectos completados. Al examinar los 26 proyectos cerrados, se constata que en siete de ellos las soluciones ya se han repetido o ampliado más allá de los beneficiarios del proyecto conforme a lo previsto o en mayor medida, en tanto que

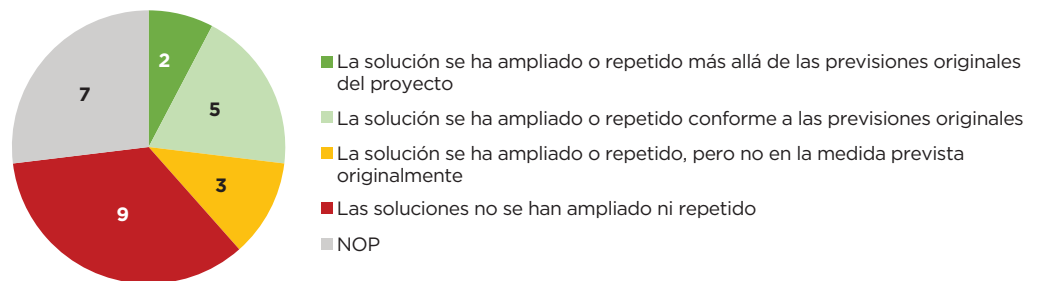
⁶⁷ En un proyecto, la información disponible era insuficiente para determinar qué tan probable era la sostenibilidad, y tres proyectos no se habían concebido para continuar al finalizar la participación de BID Lab. El Cuadro II.5 del Anexo II ofrece ejemplos de proyectos sostenibles y no sostenibles.

tres han ampliado su escala, pero menos de lo previsto, nueve no se han ampliado y en siete la información disponible no permite llegar a una conclusión (Gráfico 3.6). Para cuatro de los nueve proyectos completados cuya escala no se ha ampliado las pruebas empíricas indican que es improbable una futura ampliación. Otros 19 proyectos en curso ya muestran señales de ampliación. La amplia diferencia entre la proporción de proyectos cerrados que se han ampliado o repetido (38%) y la de proyectos cerrados cuya sostenibilidad se considera probable (65%) pone de relieve que (i) la sostenibilidad no siempre depende de la repetición o ampliación de escala y (ii) la disponibilidad de múltiples soluciones para llegar a audiencias o zonas geográficas más amplias podría ser limitada. Puesto que BID Lab suele intervenir en etapas iniciales del ciclo de innovación, algunos proyectos podrían potencialmente ser ampliados o repetidos en etapas ulteriores. El plazo limitado durante el cual BID Lab sigue los proyectos antes de completarlos no hace posible establecer hallazgos más definitivos sobre la medida de ampliación de escala.

Gráfico 3.6

Nivel de ampliación o repetición de los proyectos completados de la muestra

Fuente: OVE.



NOP = ninguna opinión posible porque no hay suficiente información.

3.23 La ampliación de las soluciones suele estar a cargo del propio organismo ejecutor y rara vez se ha hecho mediante el Grupo BID. Del conjunto de los 29 proyectos de la muestra (completados o en curso) que ya se han ampliado o repetido, 16 fueron ampliados por el mismo organismo ejecutor apoyado por BID Lab y siete han sido ampliados o repetidos por otras organizaciones del sector privado. Es poco frecuente la ampliación de escala o repetición a través de alianzas público-privadas (tres proyectos) o socios del sector público (un proyecto). Para dos proyectos ampliados no fue posible determinar el canal o el socio de ampliación con la información disponible⁶⁸. Pese a las expectativas de que el BID o BID Invest intervinieran como socio de ampliación en un gran número de proyectos de BID Lab, conforme al mandato de BID Lab de actuar de forma alineada y

⁶⁸ En cuatro proyectos la ampliación se hizo a través de entidades no pertenecientes a estas categorías, como centros de investigación, instituciones locales de capacitación, organismos de cooperación o fondos.

complementaria con el resto del Grupo BID⁶⁹, esta modalidad ha sido infrecuente hasta la fecha. Para la cartera evaluada de 320 proyectos, hay constancia de ampliación de escala con financiamiento de BID Invest en solo cinco proyectos y con apoyo del BID en dos proyectos.

3.24 Con base en la información expuesta más arriba, los puntos clave sobre la sostenibilidad se sintetizan brevemente en el Recuadro 3.3.

Recuadro 3.3. Puntos clave – Sostenibilidad

- **De acuerdo con la información suministrada por BID Lab y los organismos ejecutores, la mayoría de los proyectos completados de BID Lab se consideran sostenibles, mientras que una minoría se han ampliado o repetido hasta el momento.** Para un gran número de proyectos completados (21%), la información no es suficiente para determinar si los proyectos se han ampliado o repetido. Suele ser el organismo ejecutor quien amplía a mayor escala su propia solución, mientras que la ampliación con apoyo del BID o BID Invest ha sido relativamente poco frecuente hasta la fecha.

Fuente: OVE.

⁶⁹ De los proyectos de la muestra, se preveía que 20 (12%) fueran ampliados: (16) por BID Invest o (4) por el BID. Estas cifras incluyen la información suministrada por los jefes de equipo y por consiguiente son mayores que el número de instancias en que BID Invest había sido formalmente señalado como socio potencial en los planes de ampliación esbozados en los documentos de aprobación (véase el párrafo 2.19).



04

Productos de
conocimiento

4.1 Se presentan en este capítulo los hallazgos de OVE sobre la producción y el uso de productos de conocimiento por BID Lab. Conforme se expuso en las preguntas de evaluación elaboradas para el Documento de Enfoque (documento [MIF/RE-5-2](#)), OVE examinó la información disponible para determinar (i) qué tipos de conocimiento crea BID Lab y cuáles son los canales previstos para su uso y difusión y (ii) a qué públicos llega este conocimiento (tanto dentro como fuera del Grupo BID) y qué sabemos sobre su uso por esos públicos (en la medida susceptible de evaluación). Dado que los eventos pueden ser un valioso canal de difusión de conocimientos, OVE efectuó una revisión de los eventos organizados por BID Lab. La falta de seguimiento sistemático de la información pertinente por BID Lab dificultó la evaluación de los productos de conocimiento y su uso e hizo necesario construir a tal efecto todas las bases de datos valiéndose de numerosas fuentes de información (véanse mayores detalles en el Anexo III).

A. Conocimiento creado y canales para su uso y difusión

4.2 BID Lab produce diversos tipos de conocimiento a nivel de proyecto y corporativo. A nivel de proyecto, los productos de conocimiento son a menudo productos de los proyectos, como perspectivas, prácticas óptimas y lecciones aprendidas acerca de las innovaciones apoyadas y otros aspectos de los proyectos. Otros productos de conocimiento a nivel de proyecto incluyen insumos tales como estudios técnicos o de mercado para guiar el diseño y las actividades de los proyectos. A nivel corporativo, BID Lab produce informes o productos de conocimiento en otros formatos sobre la ejecución, los resultados y el impacto de su acción, además de promover y apoyar la realización de estudios concebidos para colmar lagunas de conocimiento y servir como bienes públicos regionales. Asimismo, publica a nivel corporativo productos seleccionados de conocimiento a nivel de proyecto considerados de interés para un público más amplio, generando cierto grado de superposición entre conocimiento corporativo y a nivel de proyecto.

4.3 La generación de productos de conocimiento de BID Lab a nivel corporativo disminuyó en cierto grado en el período 2017-2020, en comparación con el período 2012-2016. Según un inventario elaborado por OVE con base en el portal de publicaciones del BID y numerosas fuentes adicionales, BID Lab produjo 226 publicaciones a nivel corporativo entre 2012 y 2020⁷⁰. Este

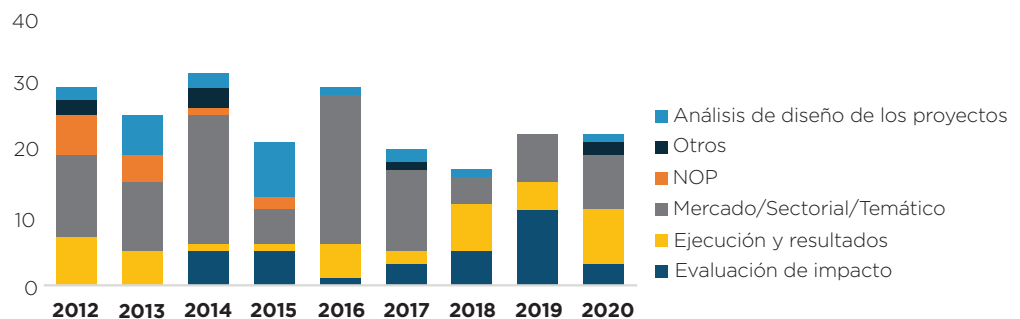
⁷⁰ Para los productos (y eventos) de conocimiento, OVE examinó la información disponible sobre tendencias desde 2012 porque para estas actividades (a diferencia de los proyectos) el informe de OVE sobre la primera fase aún no incluía comparaciones entre los períodos del FOMIN II y el FOMIN III.

inventario, si bien podría estar incompleto debido a la limitada disponibilidad de datos⁷¹, muestra claramente que en términos de contenido las categorías más comunes son los estudios sectoriales, temáticos y de mercado (43%) y las publicaciones sobre ejecución y resultados de la cartera y los proyectos de BID Lab (40%). Las evaluaciones de impacto representan el 8% de las publicaciones y las perspectivas del diseño de los proyectos, el 6%⁷². El inventario revela además que el número de publicaciones descendió en 2017 y en 2018 (Gráfico 4.1) aunque repuntó en cierta medida en los siguientes años, y que el contenido se ha desplazado de la información sobre el diseño de los proyectos al análisis de sus resultados (por ejemplo, estudios de casos prácticos e informes que presentan resultados agregados). Globalmente, el número de publicaciones de BID Lab a nivel corporativo disminuyó en el período 2017-2020 (22,8 al año en promedio) frente al período 2012-2016 (27 al año en promedio), al tiempo que aumentó el número de publicaciones conjuntas con otras unidades del Grupo BID (del 35% de las publicaciones en 2012-2015 al 43% en 2017-2020). Estos hallazgos están en consonancia con la reducción del financiamiento para actividades de conocimiento a nivel corporativo y la búsqueda de mayores sinergias con el resto del Grupo BID durante el período del FOMIN III, tal como se constató durante la primera fase de la evaluación.

Gráfico 4.1

Tipo de contenido de las publicaciones de BID Lab a nivel corporativo, por año

Fuente: OVE, con base en los documentos, sitios virtuales y sistemas de BID Lab.



Nota: “Otros” incluye, como por ejemplo, guías prácticas y marcos conceptuales. NOP = ninguna opinión posible.

4.4 Existe información limitada sobre el grado en que los productos previstos de conocimiento a nivel de proyecto se generaron realmente. Según indica una revisión integral de los Memorandos a los Donantes, en el 70% de los proyectos aprobados desde

71 Considerando que no todos los productos de conocimiento institucional de BID Lab se publican en el portal de publicaciones del BID (en especial las publicaciones más antiguas), OVE complementó la lista de publicaciones del portal con publicaciones citadas en otras fuentes, como Informes sobre Efectividad en el Desarrollo, planes de negocios e informes de ejecución. No todas estas fuentes están disponibles para todos los años, y el modo en que algunas fuentes cubren las publicaciones varía según el año.

72 Aparte de las publicaciones escritas, BID Lab también genera productos de conocimiento en otros formatos, como videos, conjuntos de datos y sitios virtuales, pero estos productos son muy minoritarios y no se analizaron en forma detallada.

2016 estaba previsto generar como mínimo un producto de conocimiento y en el 72%, al menos un evento. El número promedio de productos de conocimiento previstos por proyecto desde 2016 (0,84) es menor que para el período 2012-2015 (1,53). El formato más común de los productos previstos de conocimiento corresponde a estudios e informes y algo más de la mitad son productos de los proyectos⁷³. No se hace un seguimiento sistemático del grado en que los productos o actividades de conocimiento previstos a nivel de proyecto realmente se materializan, lo cual limita la perspectiva general que pueda tener BID Lab sobre el conocimiento generado de hecho a nivel de proyecto, así como la capacidad de OVE para cotejar las previsiones con los productos de conocimiento generados de hecho⁷⁴. Con todo, un análisis de los proyectos de la muestra a partir de diversas fuentes arroja cierta información al respecto. El 84% de los proyectos incluía (o incluía en cierta medida) planes para generar o divulgar conocimientos, pero apenas el 49% estaba lo bastante avanzado como para haber realizado potencialmente estas actividades. De este último grupo de proyectos, se constató que el 58% había ejecutado cabalmente los planes, el 24% en cierta medida, el 8% no los había ejecutado y en el 11% no había suficiente información para hacer una determinación.

- 4.5 Los productos de conocimiento temáticos, sectoriales y de mercado que BID Lab publica están mayormente alineados con sus prioridades temáticas en el período del FOMIN III, pero con verticales distintas a las de sus proyectos de financiamiento. Para examinar la alineación, OVE se centró en las 52 publicaciones de BID Lab entre 2016 y 2020 clasificadas como estudios sectoriales, temáticos o de mercado, ya que todas las demás publicaciones se relacionan directamente con los proyectos de BID Lab y por consiguiente deben alinearse, por diseño, con las prioridades operativas de la institución. De estas 52 publicaciones, 30 (58%) están estrechamente alineadas con al menos una de las nueve verticales temáticas, principalmente con las de “creación de ecosistemas de innovación”, “preparación para el futuro del trabajo” y “economía circular”⁷⁵. Estas tres verticales difieren de

73 Los productos de conocimiento clasificados como productos de proyectos incluyen evaluaciones de impacto o lecciones aprendidas del proyecto. Aquellos clasificados como insumos comprenden, por ejemplo, estudios de mercado para calcular la demanda de una innovación.

74 La intranet del FOMIN, una plataforma para registrar los productos de conocimiento tanto institucionales como a nivel de proyecto, estuvo en uso antes del FOMIN III pero se abandonó después de 2015 a causa de recortes presupuestarios y un cambio de prioridades, lo cual se reflejó en datos incompletos sobre los productos de conocimiento, especialmente aquellos generados después de 2013.

75 Las 30 publicaciones se alinean principalmente con las verticales de creación de ecosistemas de innovación (12), preparación para el futuro del trabajo (4), economía circular (4), financiamiento de nuevas empresas de la economía del conocimiento

las principales verticales de la cartera de proyectos de BID Lab, lo que indica que la institución pudo cubrir más áreas temáticas prioritarias mediante productos de conocimiento que con solo los proyectos de financiamiento, pero que en su mayoría los productos de conocimiento temáticos a nivel corporativo no han contribuido al aprendizaje en las áreas de prioridad operativa. Las 22 publicaciones restantes tienen que ver con remesas e inclusión financiera, que constituían prioridades del FOMIN II (15 de las 22 se publicaron en 2016 y 2017 y por tanto es probable que se hayan iniciado antes del período del FOMIN III). En cuanto a otras prioridades, más de la mitad de las 52 publicaciones se focalizan en poblaciones pobres y vulnerables, mientras que menos de un tercio (28%) lo hace en uno o en ambos temas transversales de BID Lab: uno de cada cuatro se centra en la sostenibilidad ambiental y no más del 6% en temas de género y diversidad.

- 4.6 Si los productos de conocimiento a nivel corporativo se han difundido a través del sitio virtual de BID Lab y las redes sociales, el conocimiento a nivel de proyecto es divulgado ante todo por los organismos ejecutores. En su mayoría, los productos de conocimiento institucionales se publican en el sitio virtual de la institución y se promueven a través de redes sociales. Para las publicaciones prioritarias, BID Lab también organiza eventos u otras actividades (como creación de páginas virtuales, campañas pagadas en redes sociales, comunicados de prensa o publicaciones en blogs) a efectos de divulgación interna y externa. A nivel de proyecto, los eventos programados con mayor frecuencia son talleres y sesiones de capacitación (seguidos por presentaciones y paneles), aunque no se hace un seguimiento agregado del nivel real de ejecución de las actividades programadas. Las encuestas y entrevistas con organismos ejecutores y jefes de equipo indican que usualmente el conocimiento a nivel de proyecto es divulgado por los organismos ejecutores, siendo los canales más habituales talleres de trabajo, seminarios virtuales, sesiones de capacitación, conferencias, sitios virtuales y redes sociales. Estas actividades son respaldadas o complementadas en ocasiones por BID Lab y otras organizaciones, como socios de financiamiento y ejecución, gobiernos nacionales y locales y medios de comunicación. Según los resultados combinados de las encuestas de jefes de equipo y organismos ejecutores, en más de la mitad de los casos en que el conocimiento de los proyectos es objeto de divulgación⁷⁶, el

(3), transformación de los servicios urbanos (2), economía naranja (2), soluciones a nivel de explotaciones agropecuarias para mejorar los medios de subsistencia (2) y transformación de las cadenas de valor (1).

⁷⁶ Se evaluó el grado de difusión de conocimiento en los 38 proyectos suficientemente avanzados para los cuales se respondió tanto a la encuesta de organismos ejecutores como a la de jefes de equipo. Según los resultados de las encuestas, hasta el momento la difusión de conocimiento se ha producido en 29 de estos 38 proyectos.

público destinatario incluye más que a los interesados directos del proyecto. En casi el 70% de los casos, el conocimiento a nivel de proyecto se difundió dentro de BID Lab o el resto del Grupo BID.

4.7 Los eventos organizados por BID Lab, antes orientados al exterior, han adoptado una orientación interna. Aparte de ayudar a crear y afianzar conexiones y originar nuevas oportunidades de proyectos, los eventos pueden ser valiosos canales de difusión de conocimiento. OVE compiló un inventario de los eventos organizados por BID Lab que incluyen un componente de conocimiento⁷⁷, el cual da cuenta de 152 eventos de este tipo desde 2012, es decir, un promedio de casi 17 al año. El inventario, si bien ofrece la imagen más completa posible de los eventos organizados por BID Lab, podría no ser exhaustivo por la limitada disponibilidad de datos⁷⁸. A pesar de estas limitaciones, los datos dejan entrever dos tendencias muy claras con suficiente soporte empírico⁷⁹, a saber: (i) se ha producido un descenso del número de eventos externos durante el período del FOMIN III, seguido de un repunte en 2020 propiciado por el gran número de seminarios virtuales celebrados durante la pandemia de COVID 19; y (ii) los eventos han pasado de orientarse hacia un público externo a priorizar la divulgación de conocimientos dentro de BID Lab o el Grupo BID. Estas tendencias son congruentes con la mayor importancia asignada en los mandatos del FOMIN III a la alineación y complementariedad con el resto del Grupo BID. Entre los eventos externos más señalados figuran las conferencias regionales anuales Foromic y el Foro WeXchange⁸⁰, mientras que los eventos internos incluyen dos espacios para el intercambio de conocimiento de reciente creación: la serie de seminarios en línea, BID Lab Series, y la serie de conversaciones informales sobre la cartera, Portfolio Talks.

4.8 La información recogida sobre algunos eventos insignia pone de relieve los esfuerzos de BID Lab, no exentos de dificultad, por mantenerlos alineados con las prioridades estratégicas. Luego de que la institución dejó de priorizar las remesas y las alianzas público-privadas, importantes publicaciones y eventos sobre

77 No se incluyen eventos como exposiciones de arte, concursos, sesiones informativas sobre iniciativas de BID Lab y reuniones o talleres de toma de decisiones o formulación de políticas. Tampoco se incluyeron actividades de capacitación del personal de BID Lab ni eventos en que BID Lab no figuró entre los principales organizadores.

78 Al igual que el inventario de publicaciones, el inventario de eventos se basa en una serie de fuentes que cambia con el tiempo. Las principales son la intranet del FOMIN y una base de datos de eventos con apoyo de KIC, las cuales se complementan con información de planes de negocios, informes de ejecución y otros documentos de BID Lab. Las dos principales fuentes están disponibles únicamente durante algunos años y es probable que omitan ciertos eventos más que otros. Estas salvedades se analizan con mayor detalle en el Anexo III.

79 Este soporte incluye entrevistas y hallazgos de la primera fase de la evaluación.

80 Otra importante conferencia anual celebrada anteriormente por BID Lab, PPP Américas, pasó a ser organizada por el BID y BID Invest después de 2017, por el cambio de enfoque de BID Lab con respecto a las alianzas público-privadas.

estos temas se descontinuaron o se transfirieron al BID y BID Invest⁸¹. Foromic, la conferencia insignia de BID Lab, tuvo un largo historial como principal conferencia anual sobre microfinanzas e inclusión financiera en América Latina y el Caribe⁸². Al perder esta temática importancia relativa para BID Lab en el marco del FOMIN III, en 2018 la institución intentó redefinir Foromic como un evento que aúna inclusión e innovación; con todo, este esfuerzo no ha cambiado mayormente el perfil de los copatrocinadores y asistentes asiduos al evento, que ya no parecen representar a cabalidad los clientes y proyectos a los que se dirige BID Lab. Así pues, en su empeño actual de rediseñar el evento, BID Lab afronta una ardua disyuntiva entre dar continuidad a un evento de gran éxito con una base amplia y leal de participantes y copatrocinadores y, por otro lado, procurar una mejor alineación con sus prioridades estratégicas.

B. Público receptor y uso del conocimiento creado por BID Lab

4.9 Existe información limitada sobre el uso de los productos de conocimiento de BID Lab. Solo se dispone de unos pocos puntos de datos que describen cómo usan el conocimiento generado por BID Lab diferentes públicos, incluidos el propio BID Lab, el personal de otras unidades del Grupo BID y usuarios externos. La información que BID Lab recopila sistemáticamente sobre el uso de sus productos de conocimiento se limita a información sobre visualizaciones y descargas de las publicaciones disponibles en el portal de publicaciones del BID. Si bien se trata de información detallada, no todos los productos de conocimiento de BID Lab (especialmente los productos a nivel de proyecto) se cargan en dicho portal, y estas cifras reflejan simplemente algunos aspectos de su uso. En el pasado se realizaron estudios sobre el uso de determinados productos de conocimiento, pero el más reciente se remonta a 2014. Desde hace poco, BID Lab ha empezado a recabar datos sobre el grado de utilidad del conocimiento que genera, mediante, por ejemplo, la inclusión en su encuesta de clientes de 2020 de una pregunta referente al conocimiento, cuyas respuestas se usaron para determinar su Índice Promotor Neto (NPS) en materia de conocimiento. A inicios de ese mismo año, se expusieron en Indicadores Clave de Desempeño Revisados⁸³ (documento [MIF/GN-217-3](#)) de BID Lab los planes

81 Como las conferencias PPP Américas y dos publicaciones anuales: (i) Infrascopio y (ii) Las Remesas a América Latina y el Caribe.

82 Foromic se ha celebrado desde 1998. El evento, inicialmente organizado por el BID, pasó a ser responsabilidad de BID Lab en 2007.

83 A inicios de ese mismo año, se expusieron en el documento de BID Lab Indicadores Clave de Desempeño Revisados (documento [MIF/GN-217-3](#)) los planes para comenzar a probar formas para medir el posicionamiento de BID Lab en los temas prioritarios y

para comenzar a medir el posicionamiento de la entidad en los temas prioritarios, aunque OVE no halló indicios de que se hayan puesto en marcha dichas mediciones.

- 4.10 La información disponible no basta para determinar en qué medida es adecuado el nivel de uso de los productos de conocimiento de BID Lab. En la encuesta que OVE realizó durante la segunda fase de la evaluación, los jefes de equipo indicaron que el conocimiento creado por sus proyectos se ha usado de insumo en otras actividades o labores realizadas por BID Lab o el Grupo BID en el 44% de los casos (52% si se consideran solamente los proyectos íntegramente desembolsados). Apenas uno de cada siete especialistas del BID y BID Invest encuestados durante la primera fase de la evaluación manifestó haber usado los productos de conocimiento de BID Lab en su propio trabajo⁸⁴. Las publicaciones de BID Lab disponibles en el portal de publicaciones del BID han registrado en total unas 490.000 visualizaciones, con un promedio de 3.680 y una mediana de 1.827 por publicación. El número promedio de visualizaciones es menor que para las publicaciones del BID⁸⁵, pero ha crecido en años recientes. Aunque estos resultados aportan cierta información sobre el uso del conocimiento que genera BID Lab, no es posible hacer una valoración con base en ellos, al no existir objetivos claros sobre su uso o parámetros de referencia idóneos.
- 4.11 Se aprecian indicios positivos y negativos en cuanto a la utilidad de los productos de conocimiento de BID Lab. Casi uno de cada tres especialistas del BID y BID Invest que respondieron a una encuesta durante la primera fase de evaluación consideraba que los productos de conocimiento de BID Lab generan valor agregado al fortalecer el aprendizaje del Grupo BID en materia de innovación. Además, la encuesta de organismos ejecutores mostró que estos suelen tener en alto concepto el conocimiento generado en los proyectos de BID Lab⁸⁶. De la encuesta anual de clientes de BID Lab se desprende que el porcentaje de clientes con una percepción positiva de la institución

el uso señalado por los clientes de publicaciones y eventos específicos, aunque OVE no halló indicios de que se hayan puesto en marcha dichas iniciativas.

84 Este punto de datos resulta especialmente difícil de interpretar, considerando que quizá no todos los especialistas encuestados trabajen en los temas para los cuales es pertinente el conocimiento generado por BID Lab y que los productos de conocimiento no necesariamente reflejan otros conocimientos de carácter más tácito que genera la institución.

85 Esto es previsible teniendo en cuenta las diferencias de tamaño y alcance de ambas instituciones.

86 En el 86% de los proyectos para los cuales se han generado productos de conocimiento, los organismos ejecutores encuestados indicaron que este conocimiento ha sido muy útil para su organización. La encuesta se envió a los organismos ejecutores de los 320 proyectos aprobados entre julio de 2016 y diciembre de 2020 para los cuales se encontró información de contacto (256 de 302 organismos) y se completó para 140 proyectos (44%). La posibilidad de que los organismos ejecutores de los proyectos de mayor éxito hayan estado más inclinados a completar la encuesta podría generar un sesgo positivo en las respuestas.

como fuente de conocimiento creció entre 2020 y 2021 y es mucho mayor que la de quienes tienen una percepción negativa⁸⁷. Sin embargo, otras fuentes señalan deficiencias en cuanto al uso eficaz del conocimiento creado a través de los proyectos. Según reveló la encuesta del personal de BID Lab realizada durante la primera fase de la evaluación, la mayoría de los encuestados consideró que la organización no cuenta con procedimientos eficaces para aprender de los proyectos, mientras que una evaluación interna de BID Lab concluyó que el conocimiento que se genera “está disperso, es de difícil acceso y, en gran parte, tácito” y que “el aprendizaje por lo general no está agrupado temáticamente, por lo que la base de conocimiento es bastante fragmentada y difusa”⁸⁸.

4.12 Con base en la información expuesta, los puntos clave sobre los productos de conocimiento se sintetizan brevemente en el Recuadro 4.1.

Recuadro 4.1. Puntos clave – Productos de conocimiento

- **Existe información limitada sobre el grado en que los productos de conocimiento previstos a nivel de proyecto se generaron realmente.** De los proyectos aprobados desde 2016, en el 70% tenían previsto generar como mínimo un producto de conocimiento y en el 72%, al menos un evento. Sin embargo, no se hace un seguimiento sistemático del grado en que los productos o actividades de conocimiento previstos a nivel de proyecto se materializan de hecho.
- **Los productos de conocimiento temáticos, sectoriales y de mercado que BID Lab publica están mayormente alineados con sus prioridades temáticas en el período del FOMIN III, pero con verticales distintas a las de su programa de operaciones.** Casi el 60% de esas publicaciones está estrechamente alineado con al menos una de las nueve verticales temáticas, mientras que otras publicaciones (en su mayor parte antiguas) no se alinean con las prioridades del FOMIN III, sino con las del FOMIN II. La concentración de los productos de conocimiento en otras verticales distintas a los proyectos de financiamiento puede indicar que si bien la institución procura cubrir una mayor parte de su enfoque temático mediante productos de conocimiento que mediante proyectos, muchos productos de conocimiento quizá no contribuyan al aprendizaje en los principales ámbitos operativos prioritarios de BID Lab.
- **Los eventos organizados por BID Lab, antes orientados al exterior, han adoptado una orientación interna.** Se ha producido durante el período del FOMIN III un descenso del número de eventos externos, seguido de un repunte en 2020 propiciado por el gran número de seminarios virtuales celebrados durante la pandemia de COVID 19. Atendiendo al mandato institucional de actuar de forma cada vez más alineada y complementaria con el resto del Grupo BID, aunado a la reducción del financiamiento para actividades de conocimiento, los eventos han pasado a orientarse más que todo a un público interno del Grupo BID. Un desafío en tal sentido ha sido preservar la alineación de Foromic, principal evento de BID Lab, con las cambiantes prioridades estratégicas de la institución.

87 El Índice de Promotor Neto (NPR) de BID Lab como fuente de conocimiento fue de 46 en 2020, en comparación con 34 para el BID, y aumentó a 63 en 2021. Este índice es mayor para el conocimiento que para las conexiones, pero menor que para el financiamiento.

88 Marco de Conocimiento de BID Lab (documento MIF/GN-257), página 3.

- **La información disponible no es suficiente para determinar los niveles de uso y la utilidad de los productos de conocimiento de BID Lab, ni si dichos niveles son adecuados.** Algunos especialistas del BID y BID Invest consideran que los productos de conocimiento de BID Lab generan valor agregado, y los organismos ejecutores suelen tener en alto concepto el conocimiento generado en los proyectos de BID Lab. Sin embargo, otras fuentes señalan deficiencias en cuanto al uso eficaz del conocimiento creado a través de los proyectos. La mayor parte del personal de BID Lab encuestado considera que la organización no cuenta con procedimientos eficaces para aprender de los proyectos.

Fuente: OVE.



05

Aplicación de las
recomendaciones
previas de OVE

- 5.1 Los avances en la aplicación de las cinco recomendaciones formuladas en la evaluación de OVE de 2013 han sido limitados. La Gerencia estableció tras la evaluación una serie de medidas para abordar los aspectos planteados en las recomendaciones (documentos [MIF/GN-166-1](#), [MIF/GN-166-2](#), [MIF/GN-166-3](#)), pero su implementación se interrumpió en 2015. En el Recuadro 5.1 se resumen los hallazgos sobre su estado de aplicación a partir de los hallazgos de ambas fases de evaluación (véase información más detallada en el Anexo IV).

Recuadro 5.1. Aplicación de las recomendaciones previas de OVE

Adoptar un marco de resultados corporativos que vele por preservar la flexibilidad de la institución para innovar: BID Lab posee un completo sistema de indicadores clave de desempeño que facilita el seguimiento de la combinación de operaciones aprobadas con respecto a un conjunto de metas, pero tiene grandes limitaciones para dar seguimiento a los resultados de las operaciones de BID Lab y mostrarlos.

Definir mejor la estrategia del FOMIN para llegar a beneficiarios de bajos ingresos y promover la reducción de la pobreza: Aunque en parte las áreas temáticas de BID Lab se orientan a las poblaciones pobres y vulnerables, los documentos estratégicos ofrecen pocos detalles sobre la forma en que las innovaciones de base tecnológica priorizadas salvarán los escollos que suelen impedir que los beneficios de estas innovaciones lleguen a los beneficiarios previstos. A menudo los documentos de aprobación de los proyectos no precisan los supuestos que implica y los riesgos que plantea la materialización de los beneficios previstos para estos grupos.

Especificar y aclarar en mayor detalle la función del sector público en la ampliación de escala de la innovación: El papel del sector público en la ampliación de la innovación que apoya BID Lab sigue siendo impreciso. Actualmente, varias unidades del Grupo BID trabajan directamente con los gobiernos en la innovación, lo cual puede crear solapamientos y falta de claridad en el papel de BID Lab respecto de las necesidades de innovación del sector público. Además, la vía de innovación a través de las operaciones del BID plantea dificultades prácticas. Solo para dos de los 320 proyectos aprobados durante el período del FOMIN III se halló constancia de ampliación a través de las operaciones del BID.

Fortalecer el seguimiento de la ejecución y los resultados: El seguimiento de resultados a nivel de proyecto sigue mostrando deficiencias considerables, ya que a menudo los marcos de resultados son inadecuados para dilucidar el éxito o fracaso de los proyectos en el logro de sus objetivos, y los datos sobre ejecución y resultados de los proyectos están muchas veces incompletos o desactualizados. Además, BID Lab aún carece de los procesos, herramientas y sistemas para presentar de manera significativa resultados a nivel agregado de la cartera.

Definir mejor y reforzar la función del FOMIN como agente de conocimiento: Durante la mayor parte del período evaluado, BID Lab careció de una estrategia que definiera sus prioridades de conocimiento, transfirió algunas funciones de conocimiento a otras unidades del Grupo BID y redujo sustancialmente el financiamiento para actividades de conocimiento. El personal y la Gerencia admiten deficiencias en la capacidad de BID Lab para aprender de sus operaciones, y recientemente (marzo de 2021) se presentó a los Donantes un nuevo marco de conocimiento que realiza el aprendizaje a partir de las operaciones, pero aún no aporta suficiente focalización y orientación sobre las prioridades que deberá fijar BID Lab para dar máxima eficiencia a sus limitados recursos a tal efecto. La evaluación de los productos de conocimiento en la segunda fase confirma que en su mayor parte esa recomendación sigue sin atenderse.

Fuente: OVE.



06

Conclusiones y recomendaciones

6.1 En esta sección se combinan los principales hallazgos de ambas fases de evaluación, estructurados por criterio de evaluación, y se ofrecen recomendaciones a partir de dichas conclusiones. Se presentan de forma abreviada los principales hallazgos y conclusiones de la primera fase de evaluación (Sección IV del documento [MIF/RE-5-6](#)), que priorizó los aspectos corporativos y estratégicos, y a continuación los de la segunda fase, para obtener una imagen completa de los niveles corporativo/estratégico y operativo de BID Lab. Las conclusiones se agrupan según los criterios de evaluación de pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. Cabe recalcar que, si bien existen algunas áreas de superposición (por ejemplo, al confirmar el grado en que el enfoque estratégico adoptado se refleja en las operaciones), las dos fases de la evaluación y sus hallazgos se complementan en gran medida, pues se focalizan en distintas facetas de la función y las actividades de BID Lab.

A. Pertinencia

6.2 Una conclusión de la primera fase de la evaluación es que el mandato de apoyar la innovación del sector privado sigue siendo pertinente, aunque los múltiples mandatos de BID Lab evidencian tensiones no del todo resueltas debido al amplio enfoque estratégico adoptado por la Gerencia. Los principales hallazgos de la primera fase sobre pertinencia se sintetizan en el Recuadro 6.1.

Recuadro 6.1. Principales hallazgos de la primera fase de la evaluación: Pertinencia

- **Apoyo a la innovación:** La evaluación permitió apreciar claramente que América Latina y el Caribe se mantiene a la zaga de otras regiones en cuanto al grado de innovación que genera, y que la inversión en innovación sigue siendo escasa en términos generales en la región y muy concentrada en unos pocos países. Sin embargo, OVE no puede determinar en qué medida el Grupo BID y BID Lab en particular cumplen una función específica en el financiamiento y el fomento de la innovación.
- **Mandatos específicos del FOMIN III:** Los mandatos dispuestos por los Donantes para BID Lab son numerosos y evidencian algunas tensiones y contradicciones. Se espera que BID Lab apoye innovaciones del sector privado que crezcan en escala, pero orientándose a poblaciones pobres y vulnerables, lo que podría plantear desafíos para la aceptación y viabilidad financiera de las innovaciones, aun cuando su misión como laboratorio implica que intervenga mucho antes de que dicha ampliación pueda observarse. Se le encarga actuar como laboratorio que experimenta y asume riesgos, pero que también presta atención a la sostenibilidad financiera. Se espera que apoye innovaciones que se amplíen por medio de las demás entidades del Grupo BID, si bien no está claro que esta vía de ampliación sea eficiente. Estos mandatos combinados pueden empujar a BID Lab en demasiadas direcciones divergentes para ser eficaz y pueden crear expectativas desfasadas entre la institución y los Donantes, a menos que la Gerencia defina una jerarquía clara de mandatos que permita focalizar sus intervenciones.

- **Enfoque estratégico:** El enfoque estratégico adoptado por la Gerencia de BID Lab es demasiado amplio y no deja claro si algunas actividades responden a sus mandatos y a las necesidades heterogéneas de la región. No se precisa en los documentos estratégicos cómo ha de conciliarse el reciente enfoque de BID Lab en innovaciones de base tecnológica con su mandato de beneficiar a las poblaciones pobres y vulnerables, habida cuenta de las múltiples barreras que afrontan dichas poblaciones en términos de acceso y uso de tecnologías. La definición de áreas de focalización estratégica muy amplias, sumada a la falta de claridad entre el personal de BID Lab y del Grupo BID sobre la manera de priorizarlas, implica el riesgo de que la institución origine una cartera demasiado dispersa como para generar un impacto en algún ámbito en particular. Tampoco está claro a qué tipos de actividades de conocimiento debe destinar BID Lab sus limitados recursos, ni cómo exactamente deben complementar su acción BID Lab y el resto del Grupo, algo que reviste especial importancia dado que las transferencias de recursos del BID se consideran como una de las potenciales opciones futuras de financiamiento para BID Lab.

Fuente: OVE, con base en el documento MIF/RE-5-6

6.3 En la segunda fase de la evaluación se constató que la cartera de proyectos de BID Lab está alineada con los mandatos generales de la institución, apoya ante todo soluciones moderadamente innovadoras (concentrándose en algunas subáreas del enfoque estratégico) y abarca un conjunto muy diverso de actividades. La alineación de los proyectos de BID Lab con sus mandatos resulta apenas natural, considerando la falta de definición por parte de los Donantes o la Gerencia de términos clave, como poblaciones pobres y vulnerables. La revisión de las operaciones también confirma que BID Lab se orienta de hecho a segmentos desatendidos del mercado, lo que constituye una señal de adicionalidad. Pese a la reciente focalización en la innovación disruptiva, la mayoría de las soluciones que BID Lab apoya son apenas moderadamente innovadoras, por cuanto (i) se han probado o implantado en otros contextos y (ii) representan mejoras de productos, servicios o procesos existentes. La cartera de proyectos de la institución se concentra en tres de las nueve subáreas de su enfoque estratégico y, en consecuencia, está más concentrada de lo que el propio enfoque estratégico podría implicar. Con todo, estas tres áreas principales de gran amplitud engloban proyectos tan diversos que no es posible apreciar claramente líneas de negocio con masas críticas para facilitar el aprendizaje. Las publicaciones temáticas y sectoriales a nivel corporativo se concentran en verticales distintas de las de los proyectos de financiamiento de BID Lab, lo cual posiblemente indica que si bien la institución procura cubrir una mayor parte de su enfoque temático mediante productos de conocimiento que mediante proyectos, muchos de esos productos de conocimiento podrían no contribuir necesariamente al aprendizaje en los principales ámbitos operativos prioritarios de facto de BID Lab.

6.4 Otra conclusión de la segunda fase es que la mayor parte de los proyectos de BID Lab se orientan a beneficiar a las poblaciones pobres y vulnerables, pero pocas veces enuncian claramente los riesgos para la materialización de los resultados previstos. Aunque la mayoría de los proyectos de BID Lab designan explícitamente a las poblaciones pobres y vulnerables como beneficiarios, a menudo los Memorandos a los Donantes no enuncian claramente los riesgos que pueden frustrar la materialización de los beneficios para estos grupos beneficiarios. Como resultado, los responsables de tomar decisiones de inversión pueden tener información incompleta y expectativas demasiado optimistas sobre la probabilidad de los resultados de desarrollo para las poblaciones designadas, lo cual supone un riesgo real en vista del menor nivel de éxito de los proyectos dirigidos a segmentos pobres y vulnerables (véase también el párrafo 6.12).

B. Eficiencia

6.5 La primera fase de la evaluación permitió concluir que si bien BID Lab redujo sus costos, la inadecuación de los sistemas y procesos siguen obrando en contra de su eficiencia y que el gran tamaño y uso intensivo de recursos del Comité de Donantes contrasta con la reducida dimensión de BID Lab y las estructuras de gobernanza de las instituciones homólogas. Asimismo, se concluyó que la eficiencia de la mayor colaboración de BID Lab con el resto del Grupo BID se ve limitada por la falta de claridad sobre la forma precisa en que BID Lab debe complementar la acción del Grupo. Los principales hallazgos de la primera fase sobre eficiencia se sintetizan en el Recuadro 6.2.

Recuadro 6.2. Principales hallazgos de la primera fase de la evaluación: Eficiencia

- **Procesos y sistemas de BID Lab:** La estructura actual de BID Lab no permite extraer lecciones de sus operaciones de forma eficiente y efectiva, lo cual resulta esencial para su función como laboratorio. Sus sistemas, procesos e instrumentos no hacen posible acopiar y comunicar sistemáticamente información sobre los avances en la ejecución, los resultados inmediatos de sus operaciones o los factores que explican el éxito o el fracaso. BID Lab ha adoptado medidas encaminadas a mejorar algunos aspectos de sus sistemas, lograr una mejor comprensión de su cartera e instaurar canales más regulares de intercambio de información. Pese a su importancia y necesaria continuidad, estos esfuerzos solo darán fruto si BID Lab asegura a la vez que su personal operativo tenga los incentivos, recursos y herramientas necesarios para recabar y compartir información pertinente.
- **Estructura de gobernanza:** El Comité de Donantes de BID Lab, grande en tamaño e intensivo en uso de recursos, aprueba individualmente casi todas las pequeñas operaciones de BID Lab, en vez de delegar el grueso de esas aprobaciones en la Gerencia, como es habitual en organizaciones homólogas.

• **Colaboración con el resto del Grupo BID:** Durante el período del FOMIN III ha aumentado ostensiblemente la colaboración entre BID Lab y el resto del Grupo BID. No obstante, la eficiencia de algunas actividades de colaboración se ve limitada por la falta de claridad entre los funcionarios del BID y BID Invest sobre las prioridades de BID Lab y la necesidad de definir mejor cómo se prevé exactamente que BID Lab y el resto del Grupo BID se complementen. Habría que preguntarse, por ejemplo, si se prevé ampliar la escala de las innovaciones apoyadas por BID Lab a través de operaciones del BID. Esto requeriría que BID Lab actúe en coordinación con el BID para enfocarse en soluciones que acaso sean más incrementales que disruptivas, puedan demostrar su eficacia y estén listas para superar las barreras prácticas que suponen las normas sobre adquisiciones y la aversión de los gobiernos al riesgo. También la vía de ampliación a través del sector público exige mayor claridad sobre la función de BID Lab en relación con las nuevas iniciativas de innovación, que trabajan directamente con los gobiernos, en la Vicepresidencia de Sectores del BID. Otra pregunta sería si está previsto que las innovaciones de BID Lab se amplíen a través de inversiones de seguimiento de BID Invest. Esta vía requeriría, en primer lugar, un reconocimiento de las restricciones que plantea la limitada capacidad de BID Invest en inversiones de capital y, en segundo lugar, una coordinación activa con BID Invest para asegurar que BID Lab apoye soluciones acordes con las prioridades estratégicas y el apetito de riesgo de BID Invest. Cabría preguntarse también si BID Lab y el resto del Grupo BID deberían definir conjuntamente problemas de desarrollo que exigen soluciones innovadoras, las cuales serían luego apoyadas por BID Lab. Este método implicaría una vigorosa colaboración en fases iniciales para seleccionar problemas idóneos, pero un menor grado de colaboración posteriormente a nivel de operaciones, y también sería más compatible con un enfoque en la innovación disruptiva. BID Lab parece estar contemplando todas estas opciones, lo cual no resulta realista habida cuenta de sus limitados recursos.

Fuente: OVE, con base en el documento [MIF/RE-5-6](#).

6.6 La segunda fase de la evaluación puso al descubierto importantes deficiencias en las prácticas de seguimiento de los proyectos de BID Lab que, de no subsanarse, pueden impedir el aprendizaje eficiente por parte de BID Lab, aun si se mejoran los sistemas. El seguimiento de los indicadores establecidos de resultados de los proyectos es muchas veces solo parcial, la información sobre los proyectos está a menudo desactualizada y no siempre se documentan los motivos de las cancelaciones y demoras. La falta de datos completos y adecuados a nivel de proyecto puede privar a BID Lab de un aprendizaje eficiente y eficaz, incluso si se mejora la capacidad de los sistemas para agregar y agrupar datos. El nivel de aprendizaje documentado de las experiencias propias de los proyectos es relativamente bajo, pues tan solo la mitad de los proyectos de la muestra hacían referencia explícita a experiencias previas de BID Lab. Además de los resultados de los proyectos, tampoco se hace un seguimiento sistemático del porcentaje real de materialización del cofinanciamiento previsto y de generación de los productos de conocimiento planificados a nivel de proyecto.

- 6.7 También se constató en la segunda fase que solo alrededor de una tercera parte de los proyectos de BID Lab se han ejecutado dentro del plazo previsto y que los costos de los proyectos no siempre se documentan debidamente. De los proyectos de la muestra en ejecución, el 48% ha sufrido demoras leves y el 14%, amplias. Recientemente, la pandemia de COVID 19 ha afectado adversamente a la ejecución, mientras que los principales factores endógenos de atrasos tienen que ver con temas de capacidad y compromiso de los organismos ejecutores. Según la información suministrada por los jefes de equipo, los sobrecostos son poco frecuentes, pero la fiabilidad de esos datos es incierta porque los documentos de supervisión rara vez hacen un seguimiento formal del costo de los proyectos.
- 6.8 Las plataformas que apoya BID Lab pueden ser un medio eficiente para impulsar los objetivos de desarrollo, aunque aún no es posible evaluar plenamente hasta qué punto se han materializado estas eficiencias. BID Lab trabaja en estrecha alianza con entidades externas, tanto en el marco de sus proyectos como mediante su apoyo a plataformas, todas las cuales facilitan la conexión entre partes pertinentes, aunque su naturaleza difiere sustancialmente. La mayoría de las plataformas apoyadas están en fase inicial, lo que impide evaluar a cabalidad la eficiencia con que el modelo de plataformas cumple los resultados previstos.

C. Eficacia

- 6.9 Durante la primera fase de la evaluación se evidenció la falta de información significativa sobre los resultados de los proyectos a nivel agregado. BID Lab genera datos sobre indicadores de resultados agregados que no reflejan de forma significativa el éxito o fracaso de las operaciones que apoya en la etapa en que prestado apoyo. Por ejemplo, en vez de dar seguimiento sistemático al grado en que las soluciones respaldadas salen adelante, crecen y reciben financiamiento de seguimiento y a los factores que propician o impiden el éxito de los proyectos, los indicadores de resultados agregados de BID Lab se limitan a dar medidas cuantitativas de beneficiarios finales, pese a que usualmente BID Lab interviene mucho antes de que los proyectos generen resultados en una escala significativa para los beneficiarios finales. BID Lab también prepara detalladas evaluaciones ex ante de expectativas para sus operaciones que luego no se someten a seguimiento durante la ejecución. Asimismo, carece de un plan debidamente articulado para

recabar pruebas empíricas sobre la ampliación de escala y otros impactos después de su intervención, es decir, en el momento en que tales evaluaciones pueden generar perspectivas valiosas.

- 6.10 En la segunda fase de la evaluación se hizo patente que los indicadores de resultados son inadecuados no solo a nivel agregado, sino muchas veces también a nivel de proyecto. En casi la mitad de los proyectos evaluados, la matriz de resultados incluía indicadores e hitos total o parcialmente inadecuados para esclarecer si la solución respaldada lograría o no alcanzar cumplidamente sus objetivos. Lo mismo vale para un tercio de los proyectos explícitamente dirigidos a generar beneficios para poblaciones pobres y vulnerables. Esta divergencia entre indicadores y objetivos, además de las referidas brechas en el seguimiento de los proyectos, dificulta en gran medida una evaluación plena de la eficacia de los proyectos de BID Lab sin recurrir a otros métodos de recopilación de datos con uso intensivo de tiempo y recursos y puede impedir que BID Lab posea información completa y precisa sobre qué proyectos tienen éxito o fracasan y por qué motivos.
- 6.11 Según la información suministrada por BID Lab y los organismos ejecutores, la mayoría de los proyectos de BID Lab parecen alcanzar sus objetivos y resultados específicos previstos, pero a menudo no recopilan datos sobre resultados relativos a poblaciones pobres y vulnerables y temas transversales. De los proyectos de la muestra suficientemente avanzados para los que existe al menos información medianamente actualizada e idónea sobre resultados, el 78% parece haber logrado sus resultados previstos o estar encaminado para ello. Esta proporción apenas llega al 42% para el grupo (menos numeroso) de proyectos de la muestra en los que, por carecer de marcos de resultados o datos adecuados, el equipo de evaluación debió usar otras fuentes de datos para extraer conclusiones en la medida de lo posible. De acuerdo con la información disponible, solo para una minoría de los proyectos completados de BID Lab puede probarse que los resultados previstos específicamente para poblaciones pobres y vulnerables y temas transversales de hecho se han alcanzado plenamente y para un alto porcentaje los datos pertinentes no se han recopilado.
- 6.12 La focalización explícita en poblaciones pobres y vulnerables y en el uso de tecnología parece correlacionarse con una probabilidad relativamente menor de éxito de los proyectos. En la mayoría de los casos, el análisis de los logros de los proyectos a partir de sus tipos y características no arrojó resultados concluyentes. En parte, esto obedece a la dispersión y poca antigüedad de la cartera de BID Lab, lo cual se refleja en submuestras de magnitud insuficiente para hacer

comparaciones válidas. La diferencia más llamativa se observó en los proyectos dirigidos explícitamente a poblaciones pobres y vulnerables, que registran menores índices de consecución de resultados que otros proyectos. Asimismo, estos índices son más bajos para los proyectos en países de los grupos A y D que en los demás países de la región y parecen ser relativamente menores en proyectos de base tecnológica que en las demás operaciones. Con todo, el número limitado de observaciones, especialmente en el caso de proyectos sin base tecnológica, aconseja interpretar estos resultados con cautela.

D. Sostenibilidad

- 6.13 Con respecto a la sostenibilidad a nivel corporativo, en la primera fase de la evaluación se señalaban ciertas tensiones entre el mandato de BID Lab de actuar como laboratorio focalizado en las poblaciones pobres y vulnerables y las expectativas de los Donantes en torno a una mayor sostenibilidad financiera institucional. Por una parte, la función prevista de BID Lab como laboratorio implica una alta tolerancia al riesgo frente a la experimentación y el fracaso en etapas iniciales y el uso de recursos no reembolsables o inversiones de capital que, históricamente, han tenido para BID Lab rendimientos negativos. Por otra, el deseo de los Donantes de que BID Lab encuentre opciones financieras distintas al financiamiento de dichos Donantes podría crear incentivos para que la institución funcione más como un fondo de inversión que como un laboratorio, orientándose a segmentos más maduros y, por ende, de menos riesgo, para obtener mayores ingresos de sus operaciones. De las instituciones homólogas de BID Lab, aquellas que priorizan la puesta a prueba de hipótesis y la generación de evidencias usan por lo general financiamiento recurrente de los donantes para financiar esas actividades y no están sujetas a expectativas de rendimiento financiero, en tanto que las que aspiran a invertir recursos reembolsables en innovaciones que crezcan y alcancen mayor escala no suelen tener el mandato de respaldar las iniciativas más experimentales de un laboratorio.
- 6.14 La segunda fase se centró en la sostenibilidad y la ampliación de escala a nivel de proyecto y permitió constatar que se considera que los resultados de la mayoría de los proyectos completados tienen probabilidad de ser sostenibles y que alrededor de un cuarto de ellos se han ampliado al nivel previsto. Según información brindada por BID Lab y los organismos ejecutores, alrededor de dos tercios de los proyectos completados de BID Lab se consideran sostenibles y algo más de un tercio se han ampliado o repetido al día de hoy, aunque solo un cuarto se han ampliado al nivel previsto. Para un

número importante de proyectos completados (17%), no existe suficiente información hasta la fecha para establecer si se ha logrado ampliarlos o repetirlos. La ampliación con apoyo del BID o BID Invest ha sido relativamente poco frecuente hasta la fecha. En términos más generales, las etapas iniciales en las que interviene BID Lab usualmente y el breve lapso durante el cual se suele dar seguimiento a los proyectos impiden establecer hallazgos definitivos sobre la medida de ampliación de los proyectos de BID Lab.

E. Recomendaciones

6.15 Tomando como base los hallazgos y las conclusiones de la evaluación, OVE recomienda lo siguiente:

A los Donantes:

- 1. Esclarecer los mandatos de BID Lab, admitiendo la necesidad de buscar los equilibrios respectivos.** OVE recomienda que los Donantes entablen un diálogo con la Gerencia de BID Lab para asegurar que los mandatos, tanto los actuales como los que impartan eventualmente en el futuro, dispongan objetivos claros y realizables para BID Lab. Aquellos mandatos que sean incompatibles o exijan hacer reconciliaciones deberán redefinirse para reducir tales incompatibilidades o aclarar las expectativas sobre el modo en que BID Lab debe fijar prioridades. Se ha de prestar especial atención a las implicaciones que tienen los mandatos, como enfocarse en poblaciones pobres y vulnerables, actuar como laboratorio de innovación y servir de agente de conocimiento, en la asunción de riesgos y las necesidades de financiamiento de BID Lab.
- 2. Buscar medios para reforzar la eficiencia del Comité de Donantes.** En comparación con la estructura de gobernanza de las instituciones homólogas, la de BID Lab es más grande, hace un uso de recursos más intensivo y participa más en la aprobación de las operaciones cotidianas. Pese a las mejoras realizadas en 2018 y 2020, OVE recomienda a los Donantes que adopten nuevas formas de supervisar con mayor eficiencia y eficacia las actividades de BID Lab.

A la Gerencia de BID Lab:

- 3. Focalizar, esclarecer y comunicar en mayor medida las prioridades estratégicas de BID Lab.** Es necesario definir mejor y afinar el enfoque de las prioridades estratégicas de la institución a fin de alinear las expectativas y configurar una cartera que favorezca el impacto y el aprendizaje. Para ello, se precisa un intercambio franco y activo con los Donantes, así como con la Administración y el personal del BID y de BID

Invest. La función y el valor agregado previsto de BID Lab dentro del Grupo BID se deben definir claramente, tomando en cuenta tanto el potencial de sinergias y oportunidades como de limitaciones de recursos, así como demás consideraciones prácticas y de eficiencia. Se ha de asegurar que los términos clave utilizados se definan con claridad y que estas prioridades se comuniquen al personal de BID Lab, así como al Grupo BID, los Donantes y otros interesados pertinentes.

- 4. Reforzar la capacidad de BID Lab para hacer seguimiento de los resultados e informar sobre ellos y para aprender de sus actividades.** Es preciso asegurar la alineación de los marcos de resultados de los proyectos con los objetivos enunciados en los documentos de aprobación, incluidos los referentes a poblaciones pobres y vulnerables y temas transversales; incorporar indicadores claros y medibles que permitan determinar el grado de consecución de los objetivos y el éxito o fracaso de las soluciones apoyadas; especificar los riesgos que enfrentan los proyectos para alcanzar sus objetivos; trazar una distinción clara entre los objetivos de los proyectos cuyo logro es posible documentar durante la duración de la participación de BID Lab y las expectativas adicionales de posibles impactos indirectos o subsiguientes para los cuales no se recopilarán datos y cuyo logro no puede verificarse; mejorar la coherencia en el seguimiento de los indicadores de resultados y otra información pertinente, como el costo de los proyectos; afianzar la capacidad de BID Lab para agregar y divulgar la información que genera a nivel de proyectos, fortaleciendo sus sistemas y dando continuidad a las actividades de creación de espacios para el intercambio sistemático entre el personal de la institución y dentro del Grupo BID; revisar los instrumentos de evaluación y seguimiento de resultados agregados de BID Lab a fin de reflejar mejor si las soluciones respaldadas han tenido éxito o no, incluidos indicios (como constancia de financiamiento de seguimiento, progresión a la siguiente etapa de innovación, o ampliación de escala/repetición) sobre qué tan probable es que las soluciones consigan ampliar los resultados que generan una vez finalice el apoyo de BID Lab.
- 5. Reforzar la capacidad de BID Lab para obtener una mejor comprensión de cómo evolucionan las soluciones respaldadas tras la conclusión de los proyectos.** Teniendo en cuenta las etapas iniciales de innovación en que BID Lab interviene usualmente y el breve lapso durante el cual suele dar seguimiento a las soluciones que apoya, es poca la información disponible sobre el grado en que las soluciones apoyadas siguen creciendo, se amplían a mayor escala o se repiten y, en general, evolucionan para generar impactos de mayor alcance. Si bien recabar información pertinente tras la conclusión de los

proyectos es metodológicamente difícil y exige un uso intensivo de recursos, sigue siendo una tarea importante para que BID Lab tenga una mejor noción de la medida en que cumple con su mandato de respaldar innovaciones de alto impacto por medio de la repetición y la ampliación de escala. Por consiguiente, OVE recomienda que BID Lab elabore y ponga en marcha un plan — en el que especifique metodologías y necesidades de recursos— para evaluar, con intervalos adecuados tras la conclusión de las operaciones, el curso de evolución de innovaciones respaldadas específicas (o grupos de ellas), incluido el grado en que se han ampliado las actividades y los resultados. Para crear este plan, BID Lab ha de basarse en las lecciones aprendidas de actividades similares anteriores, así como en prácticas y experiencias de entidades homólogas pertinentes.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2004). Evaluación Independiente del FOMIN (2002-2003): Informe final. Documento [MIF/GN-78-18](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2013a). Segunda Evaluación Independiente sobre el Fondo Multilateral de Inversiones – Informe Final a los Donantes. Documento [MIF/RE-2-4](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2013b). Plan de Acción del FOMIN: Implementación de las Recomendaciones de OVE. Versión revisada. Documento [MIF/GN-166-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2014a). Plan de Acción del FOMIN: Informe sobre la Implementación de las Recomendaciones de OVE. Documento [MIF/GN-166-2](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2014b). Plan de Acción del FOMIN: Segundo Informe sobre la Implementación de las Recomendaciones de OVE. Documento [MIF/GN-166-3](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2015). Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020: Una alianza con América Latina y el Caribe para seguir mejorando vidas. Documento [AB-3008](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2016). Plan de Negocios del FOMIN para el Período 2016-2018: Aumentar el Impacto por medio de la Eficacia y la Eficiencia. Versión revisada del Grupo de Trabajo del FOMIN. Documento [MIF/GN-208-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2017a). Proyecto de Resolución. Fondo Multilateral de Inversiones III. Documento [AB-3127](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2017b). Informe Final sobre el Futuro y el Financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones. Documento [CA-581](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2018a). Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023. Soluciones de Desarrollo que Aceleran el Crecimiento y Mejoran Vidas. Nueva versión. Documento [GN-2933-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2018b). Plan de Negocios de BID Lab 2019-2021. Versión aprobada. Documento [MIF/GN-235-3](#). Washington, D.C.: Banco

Interamericano de Desarrollo.

- _____. (2019a). Convenio Constitutivo del Fondo Multilateral de Inversiones III. Documento [AB-3132-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2019b). Propuesta de Programa de Trabajo y Presupuesto de OVE para 2020-2021. Segunda versión revisada. Documento [RE-543-2](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2019c). Plan de Acción para el Enfoque de Actividades en Países C y D y Países Pequeños e Insulares. Documento [MIF/GN-236-1](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2020a). Documento de Enfoque: Evaluación de BID Lab. Documento [MIF/RE-5-2](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2020b). Indicadores Clave de Desempeño Revisados. Versión revisada. Documento [MIF/GN-217-3](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2021a). Marco de Conocimiento de BID Lab. Documento [MIF/GN-257](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. (2021b). Evaluación de BID Lab: Pertinencia Estratégica. Versión final. Documento [MIF/RE-5-6](#). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Castellion, G. y Markham, S.K. (2013). Perspective: New product failure rates: Influence of argumentum ad populum and self-interest. *Journal of Product Innovation Management*, 30: 976–979. Disponible en <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-5885.2012.01009.x>.
- Grupo de Evaluación Independiente (IEG), Corporación Financiera Internacional (IFC) y Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA). (2013). World Bank Group support for innovation and entrepreneurship: An independent evaluation. Washington, D.C.: Grupo Banco Mundial. Disponible en https://ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/innovation_eval.pdf.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2016). Peer inventory 1: Private sector engagement terminology and typology. Understanding Key terms and modalities for private sector engagement in development cooperation. París. Comité de Ayuda al Desarrollo. Disponible en [Inventory-1-Private-Sector-Engagement-Terminology-and-Typology.pdf](#).
- OCDE y Eurostat. (2018). Oslo Manual 2018: Guidelines for collecting, reporting and using data on innovation. 4th ed. The Measurement of Scientific, Technological and Innovation Activities. París: OCDE; Luxemburgo: Eurostat. Disponible en <https://doi.org/10.1787/9789264304604-en>.

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

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

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



iadb.org/evaluacion



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



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