



# **Programa de Servicios de Desarrollo Empresarial y Capacitación para la Inversión**

**HA-L1057 / 2555/GR-HA**

## **Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**

*Equipo de preparación del Proyecto:*

José Juan Gomes Lorenzo (ICF/CMF), Jefe de Equipo; Felipe Gómez-Acebo (CMF/HRG), Jefe de Equipo Alterno; Juan Antonio Ketterer (ICF/CMF); Joaquín Domínguez (CMF/CHA); Carlo Pietrobelli (ICF/CMF); Jacqueline Mazza (SCL/LMK); Roberto Flores Lima (SCL/LMK); Andrea Terán (ICF/CMF); Hyun Jung Lee (LEG/SGO); Fazia Pusterla (SPD/SDV); Ariel Rodríguez (PDP/CHA); Patricio Crausaz (PDP/CHA) y Annabella Gaggero (IFD/CMF).

*Equipo de PCR:*

Joaquín Domínguez (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Daniel Fonseca (IFD/CMF); Claudia Márquez, Fanny Porras, Diana Bejar y Cynthia Martinez (IFD/CMF); Sarah Mangones (ESG/CDR); Javier Jimenez (LEG/SGO); Oscar Mitnik (SPD/SDV).

## INDICE

<b>Enlaces Electrónicos</b> .....	ii
<b>Enlaces Electrónicos Opcionales</b> .....	ii
<b>INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO</b> .....	iv
I. INTRODUCCIÓN .....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO.....	5
II.1 Relevancia .....	5
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país y alineamiento estratégico .....	5
b. Relevancia del Diseño (Lógica vertical) .....	7
Tabla 1. Matriz de Resultados.....	11
II.2 Efectividad .....	13
a. Estado de los objetivos de desarrollo del Proyecto. ....	13
b. Resultados obtenidos .....	15
c. Análisis Contrafactual .....	15
d. Resultados no anticipados .....	17
II.3 Eficiencia .....	17
II.4 Tabla 3. Costos del Proyecto .....	18
II.5 Sostenibilidad .....	19
a. Aspectos generales de sostenibilidad .....	19
b. Salvaguardas ambientales y sociales .....	21
III. CRITERIOS NO CENTRALES .....	21
III.1 Actuación del Banco .....	21
III.2 Actuación del Prestatario .....	22
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES .....	23

## **Enlaces Electrónicos**

1. [Matriz de Efectividad en el Desarrollo \(DEM\) Resumen](#)
2. [Versión Final del Informe de Monitoreo de Progreso \(PMR\)](#)
3. [Checklist del PCR](#)

## **Enlaces Electrónicos Opcionales**

1. Resultados del QRR (Minuta)

## Acrónimos y Abreviaturas

AECID	Agencia Española para la Cooperación Internacional y el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CD	Comité de Dirección
CdV	Cadenas de Valor
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
DLS	Desarrollo Local Sostenible
EDSP	Estrategia de Desarrollo del Sector Privado
EPC	Espacios Productivos Conjuntos
EPB	Estrategia de País del Banco
ESG	Unidad de Salvaguardias Ambientales, por sus siglas en inglés
FDI	Fonds de Développement Industriel
FE	Firma Especializada
FGPCD	Fondo de Garantías Parciales de Crédito para el Desarrollo
FIS	Fondo de Inversión Social
FDS	Facilidad de Deuda Subordinada
HOPE	Haitian Hemispheric Opportunity for Partnership Encouragement Act
IE	Incubadora de Empresas
IED	Inversión Extranjera Directa
MOP	Manual Operacional do Programa
MCI	Ministerio de Comercio e Industria
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MiPyME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OE	Organismo Ejecutor
PCEN	Polo de Crecimiento Económico Norte
PMR	Informe de Monitoreo de Progreso (por sus siglas en inglés)
PIC	Parque Industrial de Caracol
PCR	Informe de Terminación de Proyecto (por sus siglas en inglés)
OVE	Office of Evaluation and Oversight
PaP	Port au Prince
SDEC	Servicios de Desarrollo Empresarial y Capacitación
TNA	Tasa Nominal Anual

## INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

### HA-L1057 Business Development and Training Services Program for Investment

Country Beneficiary Haiti	Loan Instrument Investment Loan	Borrower HA-HA - REPUBLIQUE D'HAITI	Loan(s) 2555/GR-HA	Sector Private Firms And Sme Development	Sub-Sector Enterprise Development, Clusters And Innovation
Date of Board Approval Aug 02, 2011	Date of Eligibility for First Disbursement Jul 09, 2013	Date of Closure (CO) Not Available	Loan Amount - Original 11,000,000.00	Loan Amount - Current 4,035,738.06	Pari Passu
Total Project Cost 11,000,000.00	Months In Execution from Approval 123	Months In Execution from First Disbursement 99	Original Date of Final Disbursement Mar 26, 2016	Actual Date of Final Disbursement Dec 31, 2017	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 4,035,738.06	Total Percentage of Disbursement 37%				

### ^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project?  Yes  No

Has This Project Sent Funds to Another Project?  Yes  No

Development Effectiveness Classification **Altamente No Exitoso**

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	Jul 24, 2014	Second period Jan-Dec 2013	Problem	4%
2	May 18, 2015	Second period Jan-Dec 2014	Problem	6%
3	Apr 01, 2016	Second period Jan-Dec 2015	Problem	20%
4	Apr 27, 2017	Second period Jan-Dec 2016	Problem	20%
5	Apr 05, 2018	Second period Jan-Dec 2017	Satisfactory	37%
6	Apr 16, 2019	Second period Jan-Dec 2018	Satisfactory	37%
7	May 03, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	37%
8	May 20, 2021	Second period Jan-Dec 2020	Alert	100%



^ Bank Staff

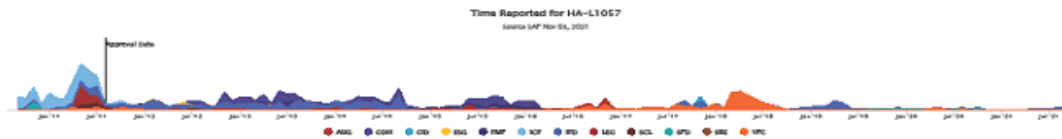
Positions	At PCR No CO Date Available	At Approval Aug 02, 2011
Vice-President VPS	López, Benigno	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Martínez, Richard	Vellutini,Roberto
Country Manager	Quevedo, Fernando	Aguerre, Agustín
Sector Manager	Cordeiro Guerra, Susana Le	Rodriguez, Ana María
Division Chief	Ketterer, Juan Antonio	Focke, Kurt
Country Rep	Mellinger, Yvon (CID/CHA)	Almeida,Eduardo Marques (CCB/CHA)
Project Team Leader	Fonseca, Daniel (IFD/CMF)	Gomes Lorenzo,Jose J. (ICF/CMF)
PCR Team Leader	Domínguez, Joaquín (CPR/	

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	49.8	0.00
Supervision	111.6	262,729.99
<b>Total</b>	<b>161.4</b>	<b>262,729.99</b>

^ Time



## I. INTRODUCCIÓN

El programa tuvo como meta el aumentar la productividad de las MiPyMEs haitianas, lo que se esperaba lograr suministrando Servicios de Desarrollo Empresarial y Capacitación (SDEC) a las MiPyMEs elegibles de tal manera de obtener los siguientes efectos directos: (i) mejorar su acceso al crédito; y (ii) aumentar su capacidad de reembolso.

Para lograrlo, además de suministrar Servicios de Desarrollo Empresarial y Capacitación (SDEC) a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs) elegibles, el programa también ofrecería asistencia técnica y servicios de asesoría para: (i) identificar a las MiPyMEs elegibles que operan en cadenas de producción con alto potencial de crecimiento; (ii) ampliar y fortalecer la capacidad de la oferta y el desempeño de los prestadores locales de SDEC; (iii) fortalecer las capacidades de análisis de riesgos de las instituciones financieras (IFIs) locales elegibles para el Fondo de Inversión Social (FIS) o el Fondo de Garantías Parciales de Crédito para el Desarrollo (FGPCD) en relación con proyectos de inversión de MiPyMEs, así como su capacidad para penetrar en este segmento del mercado a través de estrategias e instrumentos crediticios adecuados y; (iv) apoyar la ejecución estratégica, administrativa y técnica del programa.

El programa, se desarrolló a partir de un enfoque programático para potenciar el desarrollo del sector privado<sup>1</sup>. Con base en este enfoque, el Grupo BID, con apoyo de los donantes, integró una iniciativa sistémica de múltiples pilares denominada “Haití Productivo”<sup>2</sup> cuyo objetivo era aliviar las restricciones de capital fijo y humano que enfrentaban (enfrentan) las MiPyMEs haitianas a fin de catalizar su crecimiento y desarrollo sostenibles.

Esta operación, era uno de los pilares y se complementaba con dos pilares adicionales: (i) el FIS, para cofinanciar, con IFIs locales elegibles, nuevos créditos para MiPyMEs con tasas y vencimientos congruentes con las tasas internas de retorno de sus proyectos de inversión y; (ii) la facilidad de cuasi-capital de capas múltiples que ofrecería fondos semilla no reembolsables y fondos de capital para permitir el arranque de las MiPyMEs.

Adicionalmente, Haití Productivo se complementarían con dos intervenciones sistémicas: (i) el Programa de Apoyo a la Inversión del Sector privado y el Sector Exportador<sup>3</sup> y; (ii) el FGPCD, cuyo objetivo era ayudar a las empresas que habían sido afectadas por el terremoto pero que podían ser viables para reestructurar sus obligaciones de deuda bancaria.

El programa se estructuró en tres componentes: (i) suministrar SDEC a las MiPyMEs elegibles; (ii) suministrar asistencia técnica y capacitación a los proveedores de SDEC y a las IFIs locales elegibles para el FIS o el FGPCD y; (iii) suministrar asistencia técnica para apoyar la ejecución del programa.

El diseño del programa se realizó en línea con la Actualización de la Estrategia de País del Banco (GN-2465-2) y con la Estrategia del Banco en el País (EBP) 2011-2015<sup>4</sup> y también con la ruta y prioridades establecidas por el Gobierno de Haití para la recuperación y desarrollo del país luego

---

<sup>1</sup> [Ver Private Sector Development. Sector Note. Haití \(2011\)](#)

<sup>2</sup> [Ver Financial Instruments for a Private Sector Strategy](#)

<sup>3</sup> Operación de asistencia técnica aprobada en octubre 2010 que buscaba ayudar a mejorar los marcos jurídicos y normativos que restringían el crecimiento del sector privado. Ver [HA-T1089](#).

<sup>4</sup> A la fecha de diseño y aprobación de la operación, esta estrategia se estimaba aprobar en el tercer trimestre del año 2011 por parte del Directorio ([GN-2646](#)).

del terremoto del 2010<sup>5</sup> estableciéndose así una clara relevancia del programa, tanto al momento de su diseño, como así también al momento de su cancelación<sup>6</sup>.

En lo que hace a su efectividad, el programa no ha logrado alcanzar los resultados propuestos en los tiempos de su ejecución, aunque su inicio efectivo tuvo lugar con un considerable retraso limitando el tiempo total de operación. Al mismo tiempo, cabe destacar que, de acuerdo con un análisis global del conjunto de operaciones que formaron parte de la estrategia de intervención que el Ministerio de Comercio e Industria (MCI) definió y el Banco aceptó<sup>7</sup> a los efectos de reconstruir y potenciar la institucionalidad necesaria de las contrapartes gubernamentales en el país, seriamente afectada por el terremoto del 12 de enero de 2010 y también por una necesaria adaptación a los cambios requeridos por la realidad cambiante del país, se podría inferir que los mismos podrían ser alcanzados parcialmente a partir del análisis del resto de las operaciones complementarias a Haití Productivo<sup>8</sup>.

El programa ha logrado mantenerse dentro de los costos estimados de ejecución. De hecho, no ha logrado ejecutar la totalidad de los fondos asignados a algunas categorías.

En cuanto a la sostenibilidad de los resultados alcanzados, el programa ha evidenciado dificultades estructurales asociadas a los niveles de institucionalidad existentes (particularmente en la contraparte pública ejecutora) que hacen que los mismos no puedan ser mantenidos en el tiempo de manera independiente, en línea con las conclusiones derivadas del conjunto de las operaciones que complementan a Haití Productivo.

El Programa ha dejado importantes y válidas lecciones aprendidas a los efectos de poder proyectar futuras intervenciones. En particular, queda claro que el diseño de la operación en el marco de la estrategia de desarrollo del sector privado, si bien orientado a instalar una política pública del sector, no pudo sobrepasar las limitaciones en las capacidades y desarrollo institucionales estructurales propias del Gobierno de Haití, agravadas por el terremoto del 2010 y cuya reposición no pudo ser alcanzada en el período posterior al mismo. El programa, tampoco pudo movilizar a los distintos actores (públicos y privados) y al sistema financiero en su conjunto, siendo éste una parte esencial de la estrategia a desarrollar para impulsar el crecimiento de las MiPyMEs y, en particular, sus niveles de inversión a mediano y largo plazo.

Luego del terremoto de enero de 2010, los esfuerzos del Gobierno de Haití, el Banco y el resto de los donantes se centraron en lograr una intervención conjunta público-privada dirigida a la reconstrucción efectiva del país que permitiera lograr una masa crítica de inversiones para generar un tejido productivo sostenible que, de manera progresiva, lograra superar la dependencia de la ayuda externa permanente, materializada a través de condonaciones de deuda y asistencia (técnica y financiera) no reembolsable<sup>9</sup>.

---

<sup>5</sup> [Action plan for the national Recovery of Haiti. Immediate key initiatives for the future. Government of the Republic of Haiti. March 2010.](#)

<sup>6</sup> [Evaluación del Programa de País: Haití 2011-2015](#)

<sup>7</sup> Ver [PCR del Programa de Generación y Desarrollo de Tejido Productivo en Áreas Priorizadas de Desarrollo Económico](#) (2827/GR-HA / HA-L1068) y secciones correspondientes del presente documento.

<sup>8</sup> En particular por las relativas al Programa de Generación y Desarrollo de Tejido Productivo en Áreas Priorizadas de Desarrollo Económico (2827/GR-HA) y al Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo (Enmienda 1 2416/GR-HA y GRT/HR-12410-HA).

<sup>9</sup> Se define al tejido productivo sostenible como el conjunto de recursos humanos y de capital (bajo la forma de inversiones en activos productivo) capaz de generar una corriente de beneficios sostenible que permita: (i) responder, en el mediano y largo plazo, a las demandas de bienes y servicios planteados por el mercado; (ii) generar excedentes para reinversión en sus recursos humanos y capital que permita su permanencia en dicho mercado; y (iii) posibilitar un adecuado crecimiento y desarrollo posteriores.

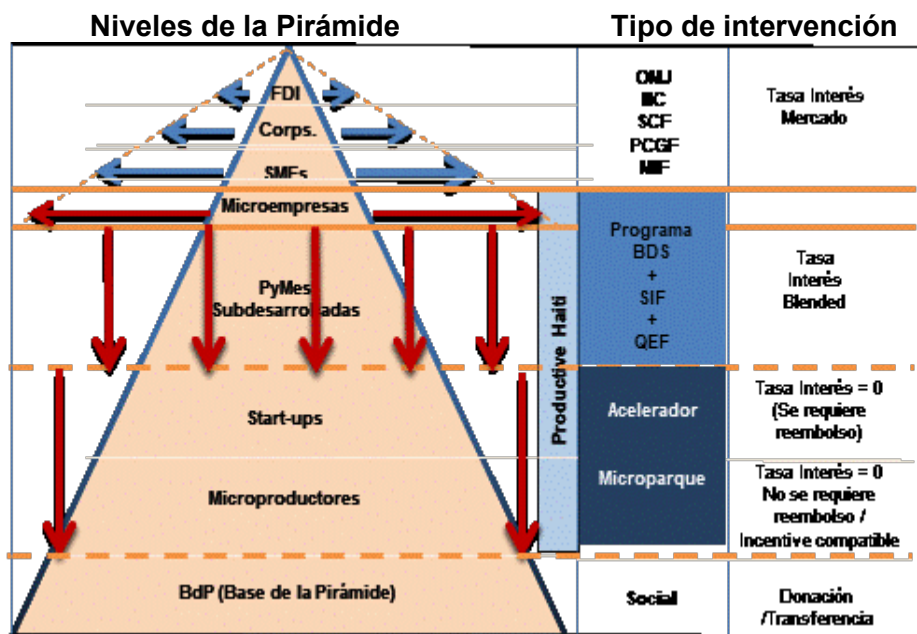


Pero el principal reto en lograr este objetivo radicaba en las características del pequeño sector privado haitiano (la mayor parte de las MiPyMEs) y micro productores independientes (sin el nivel de gestión de las anteriores) que era (es) percibido por el sistema financiero con un alto grado de riesgo y una situación donde: (i) la aplicación de tasas de interés no era (es) compatible con la tasa interna de retorno de los proyectos de inversión de estas MiPyMEs -invalidando el efecto de apalancamiento buscado-; y (ii) no existía crédito en las condiciones adecuadas para sustentar inversiones para una gran parte de este sector.

La solución a este problema requería una intervención que pusiera a disposición del sector privado haitiano menos desarrollado tanto fondos prestables como asistencia técnica no reembolsable que, progresivamente pudiera: (i) revertir la descapitalización existente; (ii) incrementar la productividad y rentabilidad de manera sostenible; (iii) apoyar la creación y desarrollo de MiPyMEs y su transición hacia la economía formal; y (iv) apoyar la inclusión de los micro productores hacia esquemas productivos empresariales y su progresiva transformación en microempresarios (a través de la integración de capacidades gerenciales necesarias a tal efecto).

En este sentido, y en línea con la estrategia del país definida en el Plan de Acción para el Recupero y Desarrollo Nacional<sup>10</sup>, el Banco diseñó una Estrategia de Desarrollo del Sector Privado (EDSP) que, a través de un enfoque programático pudiera catalizar y apalancar los fondos del sector financiero privado para generar y potenciar nuevas inversiones.

### Estrategia de Desarrollo del Sector Privado (EDSP)



Bajo este enfoque, la EDSP combinaba apoyos financieros y de asistencia técnica de acuerdo con el desarrollo percibido de cada segmento productivo del sector privado y su capacidad para acceder a los mismos. Así, la EDSP apoyaría a: (i) las MiPyMEs que, con cierto grado de desarrollo comprobable y operando en el mercado, no eran

<sup>10</sup> El cual postulaba cuatro acciones para el desarrollo del sector privado: (i) la promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED); (ii) el desarrollo e implementación de mecanismos de financiación del sector privado a través de intervenciones de riesgo compartido para catalizar la participación de las instituciones financiera locales; (iii) la potenciación de la cultura empresarial; y (iv) la realización de las inversiones integradas en polos regionales, destinadas a estimular el desarrollo económico de los mismos con base en la producción de vestimenta, la agricultura, el turismo y la construcción. En particular, el plan define tres grandes polos económicos fuera de Port-Au Prince y un portafolio de cinco *clusters* prioritarios: Frutas y vegetales, cría de animales, turismo, vivienda y desarrollo urbano y confección de indumentaria.

elegibles<sup>11</sup> para su financiación por los intermediarios financieros a través de Haití Productivo<sup>12</sup>; (ii) a cadenas de valor estratégicas donde existieran empresas poco desarrolladas o nuevas iniciativas a las que el mercado, por falta de apetito de riesgo, no estaba dispuesto a brindarles financiamiento en ningún caso (ni siquiera utilizando los instrumentos de Haití Productivo); y (iii) a microproductores independientes que no llegaban a ser microempresarios y que requerían una intervención focalizada con asistencia financiera, técnica y organizacional<sup>13</sup>. El programa, buscaba responder, en el marco de las estrategias definidas (la del Gobierno de Haití y la del Banco) al punto (i) precedente.

La operación fue aprobada el 2 de agosto de 2011. El contrato se firmó el 26 de septiembre de 2011 y entró en vigor el 12 de octubre de 2011. Desde el comienzo, experimentó retrasos en su instrumentación. Uno de los primeros, fue la firma del Protocolo de Acuerdo entre el FDI y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que recién fue firmado el 15 de junio de 2012<sup>14</sup>. El cumplimiento total de las condiciones previas al primer desembolso ocurrió el 9 de julio del 2013 y el primer desembolso se operó el 5 de agosto de 2013 (dos años después de su aprobación).

Estos retrasos siguieron operándose aún después que se concentrarán las funciones técnicas y fiduciarias del conjunto de las operaciones de la EDSP en el MCI<sup>15</sup> y se considerara que, a partir de ese momento, la dinámica de ejecución podría avanzar de manera adecuada. No obstante, las dificultades institucionales existentes, motivadas por las demoras en la toma de decisiones por parte del Comité Director (del cual participaba el MEF) y las diferencias operadas a partir del micro gerenciamiento que la dirección del MIC operaba sobre las áreas técnicas a cargo del proyecto (CDEE) volvieron a bloquear el desarrollo de la operación que recién durante el transcurso del año 2017 pudo lograr una versión del Manual Operacional del Programa (MOP) que permitió un avance concreto en su ejecución<sup>16</sup>.

Un tema clave a destacar es que el programa, que sólo prestaba asistencia técnica, se diseñó para interactuar y utilizar los fondos del FIS, ya que se necesitaba asistir a las MiPyMEs tanto con asistencia técnica como con financiamiento para potenciar su crecimiento y desarrollo. En la práctica, el FIS nunca pudo ser utilizado de acuerdo con la estrategia de desarrollo prevista al no

---

<sup>11</sup> En general, la falta de colaterales registrables e información global de su situación crediticia en el sistema (por la falta de una central de deudores) constituían el mayor obstáculo para el otorgamiento del crédito que, por sus características, siempre se asemeja a un crédito personal (independiente del destino final de los fondos solicitados)

<sup>12</sup> Ver Private Sector... op.cit. Este producto (objeto del Programa), apoyaría a las MiPyME utilizando: (i) una instancia de financiación tipo *blending* acorde con la tasa interna de retorno de los posibles programas de inversión de las mismas (a través del Fonds d'Investissement Social -FIS-); (ii) una instancia de asistencia técnica para asegurar la canalización de crédito para inversión por parte de las MiPyMEs denominada Servicios de Apoyo Empresarial -SDE- (a través de esta operación HA-L1057 2555/GR-HA); y (iii) una instancia de financiación alternativa destinada a reforzar el capital propio de las PyMEs para inversión en crecimiento y desarrollo (a través de una Facilidad de Deuda Subordinada (FDS) que se encontraba en diseño a la fecha de aprobación de la operación.

<sup>13</sup> Esta es una diferencia clave que se tuvo en cuenta en el momento del diseño de la operación HA-L1068 (Programa Piloto de Generación y Desarrollo de Tejido Productivo en Áreas Priorizadas de Desarrollo Económico). En las MiPyMEs, la gerencia se desarrolla por el propio empresario; en el caso de los micro productores, esta gerencia está incompleta (sólo conocen de manera razonable, pero con limitaciones, el proceso productivo) y debe ser ocupada por un gestor externo que, progresivamente, transmita estos conocimientos para que, al final del tratamiento, estos micro productores se conviertan en microempresarios o puedan organizarse en formas agregadas de desarrollo organizacional (vía PyMEs o cooperativas).

<sup>14</sup> Este protocolo era parte de las condiciones previas para el primer desembolso y permitía la transferencia de los fondos del Programa al *Fonds de Développement Industriel* (FDI) para su asignación a los beneficiarios finales.

<sup>15</sup> Esta situación se da luego que el ministro (MCI), asumiera temporalmente las carteras del MEF y el MCI y la UEP a cargo de las decisiones técnicas en el MCI lo plantee y logre su aprobación como consecuencia de los acuerdos alcanzados en la misión de cartera del 4 de octubre de 2013. El cambio se formaliza durante diciembre de 2013.

<sup>16</sup> [Evaluation Finale du Programme de Service d'Aide aux Entreprises et de Formation \(SAEF\). Accord de Financement BID, Don 2555-GR-HA-L1057. XI Leçons apprises](#). Frisner Pierre. Diciembre 2017.

poderse coordinar, de manera efectiva, las intervenciones entre este y el programa. En este sentido, el diseño original del Programa, que se consideraba adecuado para su ejecución, colisionó con una instrumentación que no pudo alcanzar los objetivos buscados en función de actores y contrapartes cuya actuación no estuvo alineada bajo una misma línea de intervención.

Esta situación, generó que el programa, dirigido por el MCI, buscara financiamiento en el resto de las iniciativas diseñadas para instrumentar la EDSP y, en particular, en los recursos disponibles en el marco de las operaciones aprobadas a tal fin.

Los resultados alcanzados, en el marco de esta adaptación funcional de la operación<sup>17</sup>, los cuales, de alguna manera, afectaron la lógica vertical de la operación (sin cambiar sus indicadores) y su sentido de instrumentación y ejecución, son el objeto de descripción, análisis y evaluación del presente Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

## **II. CRITERIOS CENTRALES. DESEMPEÑO DEL PROYECTO**

### **II.1 Relevancia**

#### **a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país y alineamiento estratégico**

El programa fue diseñado en alineación con las necesidades de desarrollo del país tal cual fuera definido en el marco del Plan para el Recupero y Desarrollo Nacional del Gobierno de Haití buscando catalizar una oferta crediticia de parte del sistema financiero que pudiera apoyar y potenciar el desarrollo del sector MiPyME haitiano. Este sector, se consideraba estratégico para impulsar la reconstrucción y asegurar la sostenibilidad del crecimiento y desarrollo necesarios en el mediano y largo plazo a los efectos de reducir las condiciones de pobreza y la dependencia de la ayuda externa permanente. La operación, además, está alineada con las Estrategia de País del Banco (EPB) correspondientes al período 2011-2015 (GN-2465-2), una de cuyos ámbitos prioritarios era el desarrollo del sector privado y mantiene sus elementos claves de intervención en la correspondiente al período 2017-2021 (GN-2904) en lo que se refiere a la estrategia prioritaria de mejorar el clima de negocios para acentuar la productividad<sup>18</sup>.

En particular, se buscó identificar, de manera sistémica, integral e integrada, un modelo de intervención que, a diferencia de intervenciones anteriores, pudiera focalizar al sistema financiero haitiano como un vector de cambio para las condiciones existentes de desarrollo de las MiPyMEs. Esto se lograría a partir de reconocer que el elemento clave de la dinámica de funcionamiento de las IFIs hacia este sector no era la falta de fondeo (de hecho, el sistema era y es altamente líquido tanto por la baja cantidad de préstamos como por las medidas de encaje impuestas por el Banco Central) sino la percepción negativa de riesgo asignado a las MiPyMEs a partir de un diagnóstico centrado en: (i) la informalidad general del sector; (ii) la falta de inversión en tecnologías y recursos humanos; (iii) la falta de capital; y (iv) la falta de conocimientos técnicos y de gestión que aseguraran su capacidad competitiva en los mercados donde se desarrollaban.

En este sentido, la operación se diseñó como parte de un enfoque programático de respuesta (solución) a los problemas identificados a partir de una estrategia que diferenciaba claramente los niveles en los cuales el sector MiPyME operaba en el país a partir de un enfoque de cadena

---

<sup>17</sup> Esta adaptación se realizó para apoyar la visión que estas iniciativas debían tener en línea con la estrategia de desarrollo de las MiPyMEs que el MCI definió, de manera diversa, con cada cambio de autoridades. Un detalle más preciso se desarrolla en los capítulos correspondientes a Relevancia del Diseño y Efectividad.

<sup>18</sup> Para contribuir a un mayor crecimiento sostenible e inclusivo para apoyar una reducción de la pobreza y las desigualdades.

de valor transversal y con énfasis en el Polo de Crecimiento Económico Norte (PCEN)<sup>19</sup>. Así, se identificaron aquellas cadenas de valor que: (i) existían y operaban eficazmente (las cuales no requerían intervención; (ii) aquellas cadenas donde sus participantes existían pero no operaban eficientemente (las cuales requerían apoyo de Haití Productivo (HA-L1057 + FIS); y (iii) aquellas cadenas que no existían o donde sus participantes no lograban llegar a un nivel mínimo de capacidad de desarrollo (para las cuales se diseñaron dos operaciones en la forma de una incubadora de empresas y la instrumentación del concepto de micro parques productivos).

Toda la intervención buscaba atraer, en distintos momentos, la capacidad prestable del sector financiero a partir de reducir la percepción de riesgo que este tenía sobre el sector MiPyME.

Así, los instrumentos de Haití Productivo tenían una intención de catalizar una intervención más rápida (corto plazo) del sector financiero aportando tanto capacidad técnica (a través de los servicios técnicos no reembolsables de desarrollo empresarial) como una baja del riesgo de crédito (al utilizar el FIS como una vía de reducción sintética de la tasa final de préstamo al beneficiario y lograr una mayor reinversión de las utilidades obtenidas). Por otro lado, el resto de las operaciones<sup>20</sup>, asumía que tanto el desarrollo de las empresas existentes (pero con niveles de capitalización prácticamente nulos) y las *start-up* -donde en ambos casos ninguna sería rápidamente percibida como potencial cliente del sistema financiero-, tendrían recién un aporte de fondos de intermediación financiera en el momento en el que pudieran demostrar, luego de un período de construcción de capital y resultados sostenibles, que contaban con las capacidades técnicas y de gestión suficientes para ser sujeto de crédito.

Tanto la creación de empleo (formal) sostenible como la movilización de fondos del sistema financiero hacia las MiPyMEs y la formalización de este sector, siguen siendo parte de los desafíos que el país refleja en el diseño y exteriorización de sus estrategias. Esto se ha mantenido, a través de las distintas administraciones y también son claves en las EPB dado lo cual la operación, en el marco de toda la estrategia diseñada para desarrollar el sector privado, fue adecuada en su diseño original al tener en cuenta tanto la problemática como los elementos claves para su enfoque, sin perjuicio de los cambios posteriores que se fueron introduciendo para la ejecución y no permitieron alcanzar los resultados previstos en los tiempos esperados.

Al respecto, es necesario resaltar algunos puntos que, aun cuando fueron objeto de una clara identificación (en particular los riesgos relacionados a la ejecución y los temas político-institucionales) a partir de la debilidad institucional estructural existente y la decisión estratégica del Banco de apoyar la reconstrucción de un espacio de gobernanza, superaron largamente las medidas previstas en los planes de mitigación de riesgos que fueron diseñadas a tal efecto.

---

<sup>19</sup> El enfoque partía de la estrategia del Banco en concentrar una importante cantidad de los recursos disponibles en activar una iniciativa de desarrollo industrial (el Parque Industrial de Caracol) y hacer que fuera el ancla potencial para crear diversas cadenas de valor derivadas de éste tanto en temas agropecuarios y de servicios como así también aprovechar el corredor norte entre la República Dominicana y Haití (a través de la ruta 6 finalizada con fondos de la Unión Europea) para desarrollar la cadena turística a partir de Cap Haitien, Labadie y la fortaleza de La Citadelle con una serie de intervenciones adicionales de infraestructura y servicios.

<sup>20</sup> Son las identificadas como HA-L1068 y HA-L1050 Ref 1, cuyas matrices de resultado expresan estos *outcomes* de manera clara. En la presente operación (HA-L1057), se define como “Empresas (MiPyMEs) receptoras de BDS obtienen financiamiento a mediano y largo plazo (productivo)” mientras que, en las otras operaciones (HA-L1068 y HA-L1050 Ref 1), en lo referente a las empresas asistidas por la incubadora se indica “Empresas elegibles para financiamiento por los intermediarios financieros” y en lo relativo a los micro parques (EPC por espacios productivos conjuntos) los “Beneficios generales anuales del EPC”. En estos dos últimos casos queda claro que las mediciones tienen por objetivo el mostrar que este subsector de las MiPyMEs definido en la estrategia tendría la capacidad de ser sujeto de crédito (aunque no necesariamente lo tuviera que pedir debido a la lógica de la intervención) y, como en el caso de los EPC, que esta generación de beneficios (y por ende capitalización correspondiente) se lograría de manera sostenida y sostenible en el tiempo.

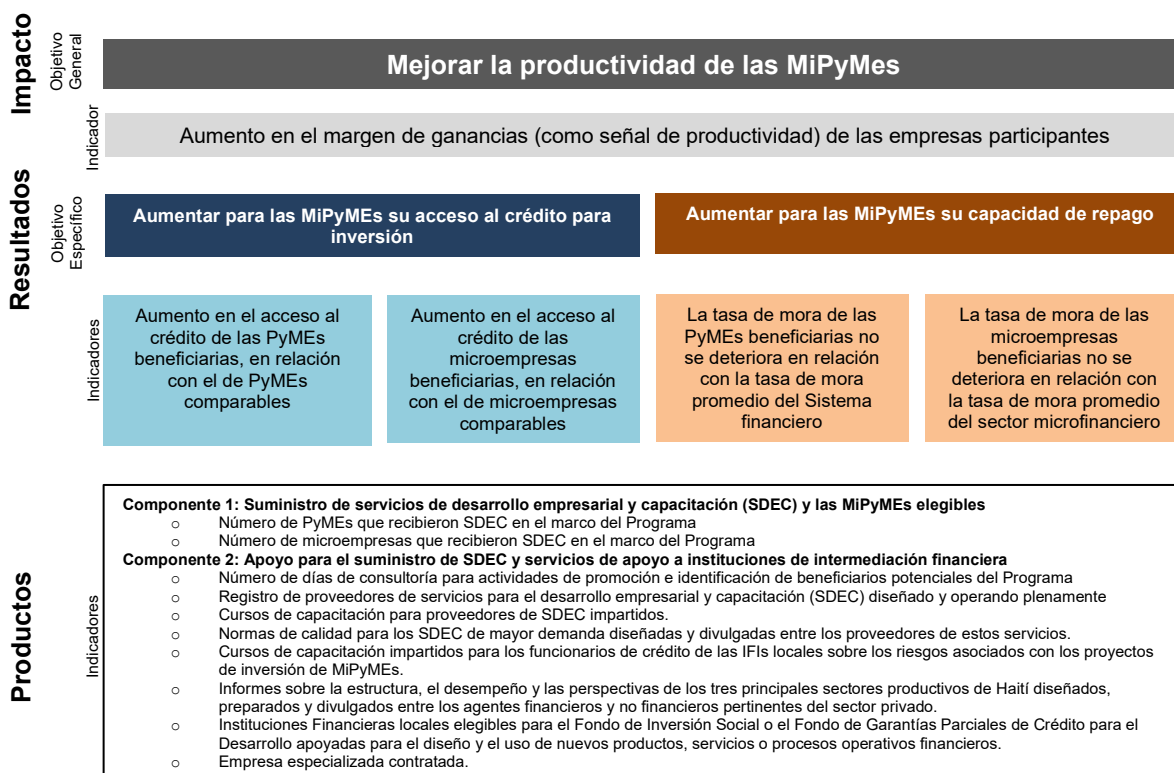
Así, la operación se fue acomodando (tratando de no perder sus objetivos y metas previstas) para validar esta decisión estratégica y permitir que fuera la contraparte misma la que fuera proponiendo distintos niveles de intervención para ayudar a construir esta institucionalidad. Esto llevó a adaptar las intervenciones de forma diferente a las originalmente definidas, pero manteniéndolas como un instrumento de política pública para el desarrollo del sector MiPyME.

La dinámica política e institucional también generó impactos negativos en el desarrollo de la ejecución del programa. En efecto, luego del lanzamiento de la operación en 2011 y hasta su cierre en el en 2017, cinco ministros pasaron por el MCI con hojas de ruta y visiones diferentes que motivaron adaptaciones a la estrategia de instrumentación de la operación.

### b. Relevancia del Diseño (Lógica vertical)

El Proyecto fue diseñado respetando la estrategia de desarrollo del sector privado y el rol que el mismo tenía en dicha estrategia. Así, su lógica vertical (Figura 1) buscaba responder a la necesidad de movilizar la liquidez existente en el sector financiero para aumentar la productividad de las MiPyMEs que, perteneciendo a cadenas de valor con alto potencial de crecimiento, fueran elegibles, para recibir un crédito de parte de estos intermediarios, mejorando así su acceso al crédito y, al mismo tiempo, permitiendo la necesaria inversión para lograr un círculo virtuoso de productividad y rentabilidad sostenible y duradero.

Figura 1. Lógica Vertical de la Operación



En este sentido, la operación asumía, por un lado, que estas MiPyMEs requerían de un apoyo técnico que les permitiera mostrar su negocio y las proyecciones de crecimiento y desarrollo correspondientes, para lograr una mejor percepción de riesgo de parte de las entidades

financieras a las cuales presentarse para la solicitud de crédito y, por el otro, que las Instituciones Financieras Intermedias (IFIs) profundizaran dos aspectos claves en su evaluación de las propuestas: (i) la correcta interpretación y evaluación de los riesgos del negocio más allá de sólo requerir colaterales de los prestatarios<sup>21</sup> (a partir de verificar el potencial de generación de rentabilidad y su sostenibilidad en el tiempo) y; (ii) una herramienta de reducción progresiva de la percepción inicial de riesgo que permitiera dotar a las propuestas de una tasa final de interés razonable para lograr el éxito del emprendimiento<sup>22</sup>.

El punto anterior también implicaba reconocer dos falencias existentes en el mercado: (i) que no sólo las MiPyMEs no contaban con capacidades para presentar adecuadamente su negocio sino que, al mismo tiempo, existía una necesidad tanto en cantidad, como en calidad, de profesionales que pudieran apoyarlas en tal sentido y; (ii) que las IFIs, en el marco de su voluntad para apoyar a las MiPyMEs con asistencia crediticia (aún con las herramientas de reducción de riesgo que la propia EDSP aportaba) también requerían un apoyo técnico para cambiar la forma de evaluar los riesgos desde una perspectiva distinta a la costumbre normal del mercado y más allá del resto de intervenciones sistémicas que se estaban llevando en paralelo<sup>23</sup>.

La operación, en función de lo anterior, se estructuró en tres (3) componentes: (i) suministrar SDEC a las MiPyMEs elegibles; (ii) suministrar asistencia técnica y capacitación a los proveedores de SDEC y a las IFIs locales elegibles para el FIS o el Fondo de Garantías Parciales de Crédito y; (iii) suministrar asistencia técnica para apoyar la ejecución del programa.

Así, los productos definidos en cada componente fueron:

- (i) para el Suministro de SDEC a las MiPyMEs elegibles: (a) el número de PyMes que recibirían SDEC en el marco del Programa; y (b) el número de microempresas que recibirían SDEC en el marco del Programa;
- (ii) para el Apoyo para el suministro de SDEC así como servicios de intermediación financiera: (a) número de días de consultoría para actividades de promoción e identificación de beneficiarios potenciales del programa; (b) registro de proveedores de SDEC diseñado y operando; (c) cursos de capacitación de proveedores de SDEC impartidos; (d) normas de calidad para los SDEC de mayor demanda diseñadas y divulgadas entre los proveedores de estos servicios; € informes sobre la estructura, el desempeño y las perspectivas de los tres principales sectores productivos de Haití diseñados, preparados y divulgados entre los agentes financieros y no financieros pertinentes del sector privado y; (f) IFIs locales elegibles para el FIS o el FPGC apoyadas para el diseño y el uso de nuevos productos, servicios o procesos operativos financieros y;
- (iii) para el Apoyo para la ejecución estratégica, administrativa y técnica del Programa: (a) Empresa especializada contratada.

A partir de estos elementos, el programa asume en su lógica vertical que el apoyo brindado a los diferentes actores del ecosistema, construiría un círculo virtuoso para generar un aumento del

---

<sup>21</sup> Y con ello cambiar la visión existente con respecto a que todos los préstamos eran (son) de tipo personal sin tener en cuenta el destino final de los mismos y sólo evaluando las condiciones personales del solicitante, su familia y entorno y los colaterales aportados.

<sup>22</sup> La cual sería aportada por el FIS (como fondo que permitía reducir el riesgo para lograr una tasa *blend* similar a la de mercado para MiPyMEs que ya calificaban y recibían crédito por parte de las IFIs locales) o por medio del uso del Fondo de Garantías Parciales de Crédito en su versión de mediano y largo plazo a partir de los recursos disponibles de la operación HA-L1050. Ver Private Sector. op.cit.

<sup>23</sup> En particular, la aprobación y puesta en marcha de una central de deudores del sistema financiero y regulaciones y normativas relacionadas con la agilización de procesos de resolución de disputas en este ámbito.

acceso al crédito a partir de una combinación de los recursos de las IFIs locales participantes y los instrumentos de financiación y garantías de Haití Productivo que, a partir de su uso en inversiones en activos tangibles (equipos y activos fijos) e intangibles (capacitación en recursos humanos) por parte de las MiPyMEs elegibles, redundaría en un aumento de la productividad y por lo tanto en un incremento de la rentabilidad (utilidades por sobre las necesidades de explotación) sostenidos y sostenibles para lograr, además del reembolso de los créditos, su reinversión y correspondiente capitalización.

Así, se estructuran los resultados (efectos) que el Programa buscaba alcanzar, a saber:

1. Que, al finalizar la intervención, las PyMEs beneficiarias (elegibles, asistidas técnicamente y solicitando crédito) que lograsen obtener el crédito tengan un porcentaje de éxito superior a PyMEs comparables que solicitan crédito en el sistema financiero y no participan del programa. Este indicador buscaba mostrar la pertinencia del uso de las herramientas utilizadas en el programa como factor de incremento del acceso al crédito por parte de las PyMEs con respecto a las condiciones normales existentes en el mercado.
2. Que, al finalizar la intervención, las microempresas beneficiarias (elegibles, asistidas técnicamente y solicitando crédito) que lograsen obtener el crédito tengan un porcentaje de éxito superior a microempresas comparables que solicitan crédito en el sistema financiero y no participan del programa. Este indicador buscaba mostrar la pertinencia del uso de las herramientas utilizadas en el programa como factor de incremento del acceso al crédito por parte de las microempresas con respecto a las condiciones normales existentes en el mercado.
3. Que, al finalizar la intervención, las PyMEs beneficiarias (elegibles, asistidas técnicamente y solicitando crédito) que logren obtener el crédito no presenten una mora superior a las PyMEs comparables con crédito en el sistema financiero y no participan del programa. Este indicador, buscaba mostrar la pertinencia del uso de las herramientas utilizadas en el programa como factor de sostenibilidad del reembolso de parte de las PyMEs con respecto a las condiciones normales existentes en el mercado (en particular, en relación con el intento de reducir la cantidad de colaterales necesarios para la obtención del crédito y para asegurar su repago).
4. Que, al finalizar la intervención, las microempresas beneficiarias (elegibles, asistidas técnicamente y solicitando crédito) que logren obtener el crédito no presenten una mora superior a las microempresas comparables con crédito en el sistema financiero y no participan del programa. Este indicador, buscaba mostrar la pertinencia del uso de las herramientas utilizadas en el programa como factor de sostenibilidad del reembolso de parte de las microempresas con respecto a las condiciones normales existentes en el mercado (en particular, en relación con el intento de reducir la cantidad de colaterales necesarios para la obtención del crédito y para asegurar su repago).

La tercera etapa de la cadena causal tiene que ver con el impacto esperado de las inversiones realizadas y los resultados alcanzados. El programa definió, de acuerdo con la metodología imperante al momento de su definición, una meta (Mejorar la productividad de las MiPyME) y un propósito (Aumentar para las MiPyME su acceso al crédito para inversión y su capacidad de reembolso), ambos estrechamente relacionados. El indicador de impacto que resumiría el éxito del Programa se estableció como el: Aumento en el margen de ganancias (como señal de productividad) de las empresas participantes y se estableció como el margen de ganancias promedio como porcentaje de las ventas de las empresas participantes en relación con el de otras empresas comparables medido al final de la intervención (5 años).

Este impacto requería no sólo que el programa en sí fuera exitoso (desde su intervención de asistencia técnica para fortalecer las capacidades del ecosistema) , sino que, al mismo tiempo, se dieran el resto de las condiciones que la estrategia general del Banco había acordado con el

Gobierno de Haití y en particular la disponibilidad, por un lado, y el uso efectivo, por el otro, de los instrumentos de crédito y garantía diseñados y disponibles a tal fin (el FGPC y el FIS, respectivamente) para movilizar al crédito del sistema financiero.

Cabe mencionar que, si bien parte de la lógica vertical se mantuvo a lo largo de su ejecución, la misma no fue instrumentada de acuerdo con las previsiones originales. Los aspectos que limitaron la adecuada obtención, en el plazo de intervención previsto, de los resultados esperados, fueron motivados por: (i) los cambios en la ejecución (tanto de la contraparte original como de los medios, gestión e instrumentos involucrados) que se materializaron por una adaptación del programa derivada de una decisión estratégica del Banco acordada con el Gobierno de Haití, por un lado y; (ii) la no posibilidad de utilizar los instrumentos originalmente previstos para asistir financieramente a las empresas participantes.

Con respecto al primero de los aspectos citados, el proyecto (y por extensión el resto de las operaciones contenidas en la EDSP) se fue adaptando para reflejar la decisión estratégica del Banco de acompañar la construcción de un espacio institucional a mediano y largo plazo en las contrapartes ejecutoras en todos los programas desarrollados en el país. Así, parte de las operaciones que estaban relacionadas con la EDSP y que fueron originalmente concebidas para ser ejecutadas por el FDI, luego, a la luz de las dificultades de capacidad institucional con que se estaba instalando el nuevo gobierno, el Banco, en acuerdo con el Gobierno de Haití, definió al MCI como el OE del programa primero con un alcance técnico y luego, a partir de las demoras mostradas por el MEF como ejecutor fiduciario, a cargo de su totalidad.

Esta decisión, si bien razonable en cuanto a apoyar una reconstrucción de una institucionalidad que había sido afectada por el terremoto de enero de 2010, subestimó la severidad del impacto recibido dentro de las instituciones públicas haitianas y los recursos necesarios para enfrentarlo. Así, en principio, se pensó que los retrasos en la ejecución motivados por la falta de coordinación y acción del MEF en sus funciones fiduciarias dentro de la EDSP serían posibles de solucionar reforzando la estructura del MCI en el marco de sus nuevas funciones integrales (a partir de los acuerdos alcanzados en la misión de cartera de octubre de 2013<sup>24</sup>).

Pero, en particular con el presente Programa y en el marco de su relacionamiento con otros actores internos y externos (tales como el Comité Director, el FIS y el FPGC, respectivamente) se pudieron apreciar, desde el primer momento, estas dificultades.

Si bien el MOP ya había sido aprobado (como requisito para el cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso), existieron, al interior del propio MCI, diferencias en cuanto a la instrumentación efectiva de los SDEC definidos en el mismo entre el CDEE (organismo operativo de ejecución) y los representantes del MCI en el Comité de Dirección que no pudieron ser resueltos hasta el primer semestre de 2015 (fecha efectiva real de comienzo de la ejecución, más de un año después de los acuerdos alcanzados para consolidar todas las responsabilidades fiduciarias y técnicas en un solo Organismo Ejecutor (OE)<sup>25</sup>).

No obstante, tampoco esta situación permitió avanzar adecuadamente con la ejecución del programa. Prueba de ello, tal cual se identifica en el Informe Final de Evaluación del SAEF (IFE-SAEF<sup>26</sup>), más del 50% de los productos y resultados alcanzados se logran durante el último año de su ejecución (2017) siguiendo el inicio de estas acciones que recién tuvieron lugar en el 2016.

---

<sup>24</sup> Ver Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit

<sup>25</sup> Ver Rapport Semestriel d'Avancement (Octobre 2014-Mars 2015). CDEE. MCI.

<sup>26</sup> Ver Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit



A la luz de estas evidencias, resulta claro que el cambio de OE desde una institución especializada en el manejo de la evaluación y dotación de crédito a las MiPyMEs como el FDI, al MCI (que no contaba con la experiencia necesaria en este tipo de proyectos), resultó, a la postre, en una decisión estratégica errónea que limitó, en su conjunto, las acciones de toda la EDSP sin lograr, tampoco, la adecuada construcción de la institucionalidad buscada a partir de la limitada capacidad de recursos públicos asignados al presupuesto del MCI.

En lo que respecta al segundo de los aspectos que limitaron la ejecución del programa, relacionado con los instrumentos financieros complementarios, el FGPC que había sido aprobado sólo tuvo una vigencia temporal y, dada la demora en su instrumentación, tuvo un impacto limitado<sup>27</sup>. Dada esta experiencia, y los cambios operados en el ejecutor de la operación (que era el FDI) no se avanzó con el diseño de un FGPC permanente y con mayor alcance.

Tampoco el FIS pudo coordinar su intervención con el programa debido en parte a que ya estaba operativo con anterioridad al comienzo efectivo de la operación y a que, adicionalmente, determinó sus propias decisiones con respecto al tipo de operaciones y entidades participantes sin coordinar su intervención con el programa y generando, incluso, instancias de asistencia técnica propias con diferente alcance a las previstas en esta operación.

En este sentido, y si bien la EDSP preveía la interacción con ambas fuentes de financiación (y de reducción de riesgo) el haber iniciado el programa sin poder asegurar, desde el principio y de manera directa, la posibilidad concreta de acceder a una financiación adecuada para apoyar los procesos de inversión de las MiPyMEs atendidas, no sólo han impactado en el ánimo de los beneficiarios finales de los SDEC (que han reclamado este tema de manera clara y definitiva en las encuestas realizadas)<sup>28</sup> sino también en la decisión del MCI de usar las fuentes de financiación pensadas para el resto de las operaciones de la EDSP (en especial las relacionadas con el acelerador de empresas) para hacer lugar a las demandas de aquellas empresas que estaban en condiciones de solicitar la financiación.

De hecho, y si bien se destinaron fondos para apoyar a las IFIs para desarrollar sectores internos con las necesarias y adecuadas capacidades para una mejor evaluación de las MiPyMEs y sus planes de negocios presentados (como había sido solicitado por el FIS como una de las limitantes para participar apoyando al programa), fueron limitadas las operaciones de crédito concedidas y, en algunos casos (SOFHIDES) no participaron en ninguna operación de crédito tomando sólo ventaja de la asistencia técnica no reembolsable del programa.

**Tabla 1. Matriz de Resultados<sup>29</sup>**

Indicadores	Aprobación			Plan de Arranque			Finalización Proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea Base	EOP (P)	Unidad de Medida	Línea Base	EOP (P)	Unidad de Medida	Línea Base	EOP (A)	
<b>Objetivo General:</b> Mejorar la productividad de las MiPyMEs										
Aumento en el margen de ganancias (como señal de productividad) de las empresas participantes	Coef.	1.00	1.20							Se cambió la descripción del indicador sin cambiar su definición.

<sup>27</sup> Ver [PCR HA-L1050](#).

<sup>28</sup> Ibid. Capítulos 8,9,10 y 11.

<sup>29</sup> En la preparación del PCR se identificaron inconsistencias en los indicadores cargados en Convergencia las cuales fueron corregidas en el sistema en noviembre 2021.

Margen de ganancias de las empresas participantes (como señal de productividad), mejorado.				Coef.	1.00	1.20	Coef.	1.00	-	El indicador es igual al margen de ganancias promedio como porcentaje de las ventas de las empresas participantes en relación con el de otras empresas comparables. No sean efectuado mediciones cuantitativas.
<b>Objetivo Específico 1: Acceso al crédito de PyMEs beneficiarias aumentado</b>										
Aumento en el acceso a crédito de las PyMEs beneficiarias, en relación con el de PyMEs comparables.	Coef.	1.00	1.50							Se cambió la descripción del indicador sin cambiar su definición
Coeficiente PyMEs beneficiarias con acceso a crédito (sobre total PyMEs beneficiarias) / PyMEs no beneficiarias con acceso a crédito (sobre total PyMEs no beneficiarias).				Coef.	1.00	1.50	Coef.	1.00	-	El indicador es igual al número de PYMEs beneficiarias que obtienen acceso al crédito en relación con todas las PYME beneficiarias del programa. Este coeficiente se compara con el número total de empresas comparables no beneficiarias que obtienen acceso al crédito en relación con el número total de empresas comparables no beneficiarias sondeadas en la encuesta de seguimiento al final del programa. No se han efectuado mediciones
Aumento en el acceso a crédito de las microempresas beneficiarias, en relación con el de microempresas comparables.	Coef.	1.00	1.50							Se cambió la descripción del indicador sin cambiar su definición.
Coeficiente microempresas beneficiarias con acceso a crédito (sobre total microempresas beneficiarias) / microempresas no beneficiarias con acceso a crédito (sobre total microempresas no beneficiarias).				Coef	1.00	1.50	Coef.	1.00	-	El indicador es igual al número de microempresas beneficiarias que obtienen acceso al crédito en relación con todas las microempresas beneficiarias del programa. Este coeficiente se compara con el número total de empresas comparables no beneficiarias que obtienen acceso al crédito en relación con el número total de empresas comparables no beneficiarias sondeadas en la encuesta de seguimiento al final del programa. No se han efectuado mediciones.
<b>Objetivo Específico 2: Capacidad de Pago de MiPyMEs beneficiarias aumentado</b>										
La tasa de mora de las Pymes beneficiarias no se deteriora en relación con la tasa de mora promedio del sistema financiero	Coef.	1.00	1.00							Se cambió la descripción del indicador en el Plan de Arranque sin cambiar su definición. e
Tasa de mora PyMEs beneficiarias sobre tasa de mora PyMEs (sistema financiero)				Coef	1.00	1.00	Coef.	1.00	-	Número de PYME beneficiarias del programa que obtienen acceso al crédito y cuyos préstamos se han vuelto no reutilizables, en relación con todas las PYMES beneficiarias del programa que han obtenido acceso al crédito. Este coeficiente se compara con la tasa de préstamos no reutilizables del sistema financiero. No se han efectuado mediciones cuantitativas.

La tasa de mora de las microempresas beneficiarias no se deteriora en relación con la tasa de mora promedio del sector microfinanciero	Coef.	1.00	1.00							Se cambió la descripción del indicador en el Plan de Arranque sin cambiar su definición.
Tasa de mora microempresas beneficiarias sobre tasa de mora microempresas (sistema financiero)				Coef	1.00	1.00	Coef.	1.00	-	Número de microempresas beneficiarias del programa que obtienen acceso al crédito cuyos préstamos se han vuelto no redituables, en relación con todas las microempresas beneficiarias del programa que han obtenido acceso al crédito. Este coeficiente se compara con la tasa de préstamos no redituables del sector microfinanciero. No se han efectuado mediciones cuantitativas.

## II.2 Efectividad

### a. Estado de los objetivos de desarrollo del Proyecto.

Es importante destacar que, para todos los efectos prácticos, se decidió finalizar la ejecución del Programa para el cierre del año 2017.

En este sentido, y para entender los resultados alcanzados, en diciembre de 2017, se presentó el IFE-SAEF, cuyo adelanto para discusión y comentarios tuvo lugar el 7 de diciembre de 2017 en un atelier de reflexión donde participaron tanto el MCI como el Banco.

El IFE-SAEF fue el resultado de un proceso metodológico que, si bien no siguió los lineamientos originalmente definidos al momento de la aprobación del programa<sup>30</sup> incluyó una revisión bibliográfica y la visita y relevamiento directo de los principales actores de éste y tuvo como objetivo, además de tratar de responder a las preguntas de pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad, aportar lecciones aprendidas y recomendaciones. Dicho esto, debido a la falta de informaciones adecuadas, no puede considerarse una verdadera evaluación de impacto.

Dentro de las informaciones obtenidas por medio de dicho informe y del sistema de información de la UEP (que sirvió de base para las actualizaciones de los PMRs de la operación), se constató que, al 31 de octubre de 2017, 291 empresas (de las cuales 166 son micro y 125 pequeñas y medianas) fueron atendidas por el programa. Estas empresas se encuentran distribuidas entre los 19 departamentos geográficos del país y los 5 sectores estratégicos del programa<sup>31</sup> y han recibido apoyo en procesos de estandarización u organización contable y finanzas, la elaboración de planes de negocios y la implementación de planes de negocios. Al mismo tiempo, el programa ha permitido la constitución de una base de proveedores de servicios del SAEF consistente en 25 empresas consultoras y 51 consultores individuales.

Del total de empresas atendidas, el 21% (61) fueron seleccionadas para realizar las entrevistas en 4 departamentos que agrupan el 83% del total de las empresas en todo el país (240 sobre las

<sup>30</sup> Se estimaba desarrollar una evaluación de impacto basada en una metodología cuasiexperimental basada en el análisis de grupos comparativos de empresas similares a las tratadas por el programa (a partir de los datos de aquellas que se presentarían para el programa y no serían atendidas). En la práctica, no fue posible desarrollar esta metodología debido a los problemas del propio programa y las limitaciones para la obtención, procesamiento y registro de informaciones derivados no sólo de las empresas atendidas sino de los candidatos que no lo fueron.

<sup>31</sup> Agroindustria, artesanías, turismo, construcción y energía.

291). Asimismo, se han realizado entrevistas con los funcionarios del MCI a cargo del programa, con Technoserve (apoyo técnico al MCI), con algunas de las entidades financieras que han firmado protocolos de acuerdo para recibir asistencia técnica y con 10 consultores individuales y 2 firmas de consultoría participantes en los SAEF.

Más allá de los problemas encontrados en la ejecución, se pudieron lograr, hacia el cierre del programa (fundamentalmente en los años 2016 y 2017<sup>32</sup>) resultados que, desde lo cualitativo y a través de los comentarios realizados por los propios empresarios, representaron mejoras en la ventas y rentabilidad de sus operaciones<sup>33</sup>. Así, 80% de los empresarios consultados acreditaron una mejora en sus cifras de ventas y un 84% destacaron una mejora en las utilidades finales. No obstante, estas cifras surgen de la percepción de los empresarios entrevistados y, por lo tanto, no se han generado cambios en los indicadores incluidos en el Informe de Monitoreo de Progreso (PMR) y en el presente informe.

Lo anterior, ratifica que la posibilidad de haber otorgado crédito a las MiPyMEs participantes es clave en un mercado financiero haitiano, donde el crédito interno es bajo y unos pocos prestatarios concentran un nivel significativo del mercado de crédito, debido a la falta de información (credibilidad del sistema) y las dificultades para el cobro de deudas, resultando en altos spreads de crédito que sólo disminuyen para algunos clientes top. También, es de notar que la concentración del crédito se da, fundamentalmente, en el comercio, seguido del sector inmobiliario, quedando una asignación de sólo el 15% para la industria y prácticamente ninguna asistencia del sector formal financiero para el sector de agricultura, tal cual se deriva del informe del Fondo Monetario Internacional relativo a Política Monetaria e Intermediación Financiera de mayo de 2015<sup>34,35</sup>.

Pero también es importante destacar que las MiPyMEs atendidas por el programa, recibieron crédito de parte del resto de los programas de la EDSP gestionado a través de intermediarios financieros, pero sin que ellos tomaran riesgo propio. Esta situación (motivada por los cambios que se dieron en la ejecución) también fue resultado de la falta de instrumentación del programa del FIS y el Fondo de Garantía limitando así la cantidad total de crédito disponible y, al mismo tiempo, el concepto original de movilización de fondos de las IFIs y su participación efectiva.

En su conjunto, todo esto significó que los logros del proyecto fueron parciales, y no se ha podido constatar que se hayan alcanzado los resultados previstos tal como se observa en la Tabla 2.

En todos los casos, los posibles resultados alcanzados, a partir de las percepciones de los empresarios consultados, fueron parciales debido a varios motivos. Entre ellos, destacan: (i) los problemas de decisión internos entre las unidades operativas y de decisión del MCI; (ii) los cambios constantes durante la ejecución de la operación en el seno del organismo ejecutor; (iii) los problemas en la comunicación hacia los beneficiarios sobre los alcances del programa; (iv) la falta de una herramienta de financiación acorde con el apoyo técnico que se brinda (lo cual

---

<sup>32</sup> El IFE-SAEF pone de relieve que más del 50% de las intervenciones se dieron en el 2017 y comenzaron, de manera efectiva, en 2016 a pesar de que el Programa estaba en condiciones de arrancar, operativamente, en el año 2014 y formalmente (cumplimiento de condiciones previas al primer desembolso) desde el año 2012.

<sup>33</sup> Ver Ver Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit.

<sup>34</sup> [International Monetary Fund \(IMF\) Haiti. Selected Issues \(June 2015\)](#). En particular, cabe notar que solo existían, a diciembre de 2014, un total de 100.000 créditos sobre un total de 10.000.000 de personas y que la mayoría de los bancos concentraba el 40% de su crédito en los 10-15 clientes más importantes. Para todo el sistema, los 100 principales deudores concentraban el 50% del total de los créditos.

<sup>35</sup> Haití ocupaba el último lugar en el mundo en la práctica relativa a la resolución de impagos de acuerdo con el [Doing Business \(2015\)](#) del Banco Mundial. Esta incapacidad para cobrar las deudas explica por qué el crédito está concentrado en unos pocos clientes importantes dado que el contacto personal cercano ayuda a lograr el repago.

motivó, en muchos casos, la falta de motivación para seguir adelante); (v) los tiempos de tratamiento de los dossiers demasiado largos; y (vi) el apoyo de consultores, en muchos casos, no acordes con las expectativas y necesidades ya sea por los tiempos insumidos por los mismos, su capacidad o la rotación en sus servicios<sup>36</sup>.

## b. Resultados obtenidos

Tabla 2. Matriz de Resultados Alcanzados

Resultado/ Indicador	Unidad de Medida	Línea Base	Año Base	Metas y Logros Alcanzados		% Logro	Medios de verificación
<b>Objetivo General:</b> Mejorar la productividad de las MiPyMEs							
Margen de ganancias de las empresas participantes (como señal de productividad), mejorado.	Coef.	1	2014	P	1	0%	No fue posible la medición del indicador.
				P(a)	1.2		
				A	-		
<b>Objetivo Específico 1: Acceso al crédito de MiPyMEs beneficiarias aumentado</b>							
Coeficiente PyMEs beneficiarias con acceso a crédito (sobre total PyMEs beneficiarias) / PyMEs no beneficiarias con acceso a crédito (sobre total PyMEs no beneficiarias).	Coef.	1	2013	P	1.5	0%	No fue posible la medición del indicador.
				P(a)	1.5		
				A	-		
Coeficiente microempresas beneficiarias con acceso a crédito (sobre total microempresas beneficiarias) / microempresas no beneficiarias con acceso a crédito (sobre total microempresas no beneficiarias).	Coef.	1	2013	P	1.5	0%	No fue posible la medición del indicador.
				P(a)	1.5		
				A	-		
<b>Objetivo Específico 2: Capacidad de Pago de MiPyMEs beneficiarias igualado o mejorado con respecto al promedio del sistema</b>							
Tasa de mora PyMEs beneficiarias sobre tasa de mora PyMEs (sistema financiero)	Coef.	1	2013	P	1	0%	No fue posible la medición del indicador.
				P(a)	1		
				A	-		
Tasa de mora microempresas beneficiarias sobre tasa de mora microempresas (sistema financiero)	Coef.	1	2013	P	1	0%	No fue posible la medición del indicador.
				P(a)	1		
				A	-		

## c. Análisis Contrafactual

Tratando de determinar si los logros parciales percibidos obtenidos pueden atribuirse al Programa, a través de las pocas evaluaciones rigurosas de este tipo de intervenciones<sup>37</sup>, se ha

<sup>36</sup> Ver Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit. En el informe, se indica que, según el tipo de asistencia, los tiempos variaron sustancialmente incluyendo, en algunos casos, visitas para recoger información sin ningún tipo de restitución ni comentarios. Por ejemplo, en lo referente a servicios de estandarización contable, en promedio se tardaron 9 meses con mínimos de 1 mes y máximos de 36 meses. En el rubro de plan de negocios, estas cifras fueron de 16 meses en promedio, con mínimos de 5 meses y máximos de 27 meses. También se hace mención en el reporte a la lentitud administrativa interna del MCI relacionada con el tratamiento de dossiers que llegó a durar entre 4 a 6 meses para la emisión del cheque para el pago del consultor si bien en 2017 este plazo se limitó a una semana. Esta situación generó, además, una situación en la cual varias empresas recibieron a distintos consultores para recibir un mismo servicio creando confusión y pérdida de motivación por las idas y venidas operadas. (Ver punto 7.5 del informe para mayor detalle)

<sup>37</sup> Ver “[El impacto del Programa de Crédito para el Desarrollo de la Producción y el Empleo en la Provincia de San Juan](#)”. Documento para Discusión Nro. IDB-DP-485. División de Conectividad, Mercados y Finanzas. Banco Interamericano de Desarrollo. Noviembre 2016.

podido constatar que este tipo de Programas, adecuadamente desarrollados, proveen resultados positivos en la productividad de las MiPyMEs. Los resultados obtenidos en estas evaluaciones muestran un impacto positivo y estadísticamente significativo del 6,9% sobre la probabilidad de inversión, del 9,7% sobre las ventas, del 4,3% sobre el empleo, y del 6,4% sobre la productividad laboral.

Dadas las limitaciones de información confiable (como estados financieros), no es posible atribuir, de manera objetiva, cualquier resultado a las acciones del Programa. No obstante, de acuerdo con las entrevistas realizadas en el marco de la evaluación final del programa y presentadas en el informe correspondiente<sup>38</sup>, 80% de la muestra indica que sus cifras de negocio se han incrementado luego de ser atendidos por el programa y este porcentaje sube al 84% cuando se trata del incremento de su rentabilidad (incluyendo efectos indirectos relacionados con la revalorización de la empresa, la mejoría en la gestión y los cambios en las prácticas).

También, los resultados de las encuestas presentan evidencia para relacionar, aunque sea parcialmente, la pertinencia de los resultados logrados por el programa a partir de la mejora de la percepción, por parte de los intermediarios financieros, de las empresas que solicitan crédito cuando éstas presentan un plan de negocios. Esto, se ve reflejado en mejores condiciones de plazo y tasa y, por ende, en la calidad de las inversiones a desarrollar.

Así, el mismo informe evidencia que, además de los montos, las operaciones concertadas con plan de negocios se han beneficiado, en todos los casos, de mayor plazo promedio de otorgamiento y de una mejor tasa final de interés que aquellas que no contaron con un plan de negocios. De hecho, el reporte indica que, en el caso del FDI, el plazo para operaciones otorgadas varió de 60 meses y una Tasa Nominal Anual (TNA) de 10% a un plazo de 23 meses y una TNA del 33% (entre aquellas empresas que presentaron sus demandas de crédito con un plan de negocios que lo sustente versus las que lo hicieron sin un plan de negocios independientemente de si este ha sido aportado mediante la asistencia técnica del programa). Esta situación, también se repite en el resto de los actores financieros participantes (como ejemplo, las cajas populares han otorgado operaciones con plazos de 23.8 meses y TNA del 14% frente a 17.3 meses y TNA del 30% en uno y otro caso).

El conjunto de estas evidencias está en línea con los supuestos de intervención definidos en el diseño del programa y también se alinea con diferentes evaluaciones sistémicas globales que han verificado que el crédito al sector privado MiPyME no ha tenido un incremento importante en el sistema en su conjunto motivado por distintos factores de carácter estructural<sup>39</sup>.

Por otro lado, también es importante poner de manifiesto que los efectos indirectos logrados por el programa sientan las bases para pensar en una mejora de la calidad interna en la gestión de las empresas atendidas, aunque no es evidente que esta situación sea sostenible sin acceder a un financiamiento que refleje y consolide esta evolución. En particular, el programa ha permitido: (i) un aumento de las empresas con una formalización adecuada del 55,7% al 68,9%; (ii) la realización de estados financieros periódicos de manera sostenible a partir de una adecuada función contable pasando de un 31.1% al 47.5%; (iii) la realización de planes de negocios, como ya se comentó, pasando de un 34.4% al 65.6% y; (iv) un incremento de las demandas de crédito

---

<sup>38</sup> Ver Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit.

<sup>39</sup> [Evaluación del Programa de País: Haití 2011-2015](#) (OVE, Julio 2016) .Ver Anexo IV. Capítulo IV: Resultados en el desarrollo del sector privado del grupo Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En particular, 1.15 – *The development of Haiti's private sector is also constrained by significant limitations in terms of access to finance* y 1.16 *Limitations in access to finance are explained mainly by the high levels of informality in the economy, the scarcity of financial information on the borrowers and the weakness of the instruments to mitigate credit risk.*

por parte de las empresas atendidas que pasó del 36.1% al 50.8%. Cabe recordar, como ya se ha mencionado, que estos datos se derivan una encuesta cualitativa a los empresarios apoyados.

En función de lo desarrollado, no se ha podido comprobar, de manera cuantitativa, que el proyecto haya logrado las metas definidas.

#### d. Resultados no anticipados

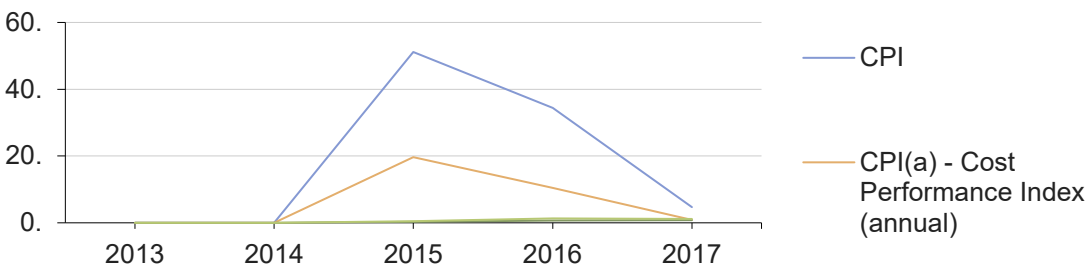
No se han evidenciado resultados diferentes a los buscados por el programa.

### II.3 Eficiencia

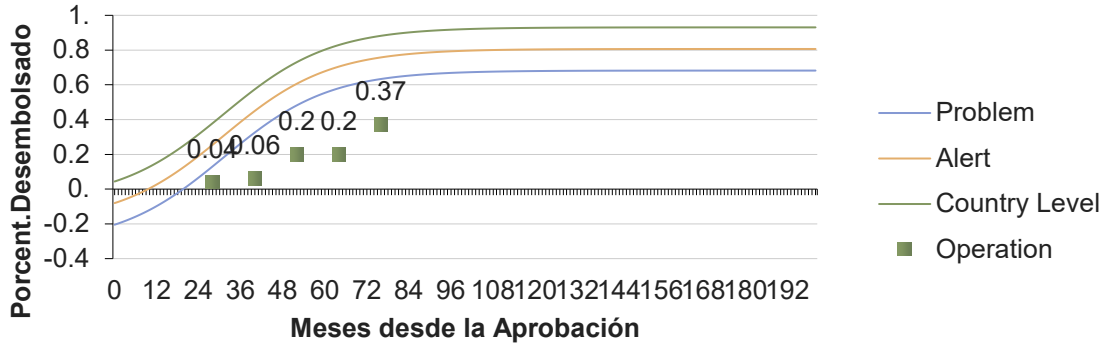
El análisis de eficiencia ex-post del programa se basa en el uso de la metodología *Cost and Time Overrun Analysis* (CTOA - por sus siglas en inglés) que realiza un análisis de sobrecostos y sobretiempos utilizando los indicadores del PMR.

El Proyecto fue clasificado en “Alerta” en su indicador de eficiencia -*Schedule Performance Index (SPI)* y como un “Outlier” en su *Cost Performance Index (CPI)* – por sus siglas en inglés) dentro del último PMR del programa (2do período 2017). Los índices SPI y CPI miden si un proyecto tuvo sobre tiempos y sobre costos, respectivamente. Se consideran como satisfactorios, valores promedio del índice entre 0.8 y 2. Para los años de ejecución del proyecto, los valores de los índices CPI y SPI fueron 0.80 (apenas menor, en realidad) y 4.66 respectivamente, conformando un índice sintético (SI) de 2.3 el cual se considera como Alerta (tomando como referencia un valor menor a 2.5 para considerarse en esta situación e igual o mayor para considerarlo como Satisfactorio.). Como referencia a lo comentado sobre el avance de las gestiones en el último año de ejecución (2017), ambos índices (SPI (a): 1.14 y CPI(a): 0.91) se calificaron como Satisfactorio coincidiendo con que dicho año se produjo la mejor performance en cuanto a ejecución de los recursos del programa y de los productos obtenidos.

**Cuadro Evolución Anual CPI y SPI**



El avance financiero de la operación se ha clasificado como En Problema y el programa se ha desempeñado, en este aspecto, y con referencia a los desembolsos históricos del país, también de manera problemática. En general, la ejecución ha sufrido retrasos muy importantes que han mantenido, durante varios ciclos de ejecución, a toda la operación categorizada en Problema.



## II.4 Tabla 3. Costos del Proyecto

Suministro de servicios de desarrollo empresarial y capacitación (SDEC) a las MiPyMEs elegibles.

Component Revised Cost  
592,652.09

Outputs		2013	2014	2015	2016	2017	Cost
1.1							
SMEs assisted by BDS program	P	0.00	1,459,000.00	1,527,000.00	1,338,000.00	0.00	4,324,000.00
	A	0.00	0.00	0.00	13,464.14	306,236.80	319,700.94
1.2							
Micro-enterprises assisted by BDS program	P	0.00	587,000.00	646,000.00	542,000.00	0.00	1,775,000.00
	A	0.00	0.00	16,635.74	53,856.56	336,626.86	407,119.16

Apoyo para el suministro de SDEC y servicios de apoyo a instituciones de intermediación financiera

Component Revised Cost  
481,762.02

Outputs		2013	2014	2015	2016	2017	Cost
2.1							
Beneficiaries identified	P	120,084.00	255,335.00	220,982.00	31,685.00	0.00	628,086.00
	A	0.00	0.00	11,989.43	49,137.54	93,110.89	154,237.86
2.2							
Database of BDS providers designed and functioning	P	48,500.00	161,500.00	90,000.00	90,000.00	0.00	390,000.00
	A	0.00	0.00	0.00	4,632.00	0.00	4,632.00
2.3							
Standardization and training provided to BDS providers carried out	P	65,390.00	91,000.00	25,000.00	0.00	0.00	181,390.00
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	120,522.66	120,522.66
2.4							
Participating LFIs supported (development and delivery of products and processes for managing Credit for MSMEs)	P	0.00	170,000.00	129,000.00	0.00	0.00	299,000.00
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	273,336.76	273,336.76
2.5							
Capacity building training for LFI Credit officers	P	20,859.00	106,000.00	63,000.00	0.00	0.00	189,589.00
	A	0.00	0.00	0.00	4,841.05	54,333.00	59,174.05

Otros Costos

Outputs		2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Gestión del programa, Auditoría y Evaluaciones	P	404,493.00	373,000.00	306,000.00	306,000.00	0.00	1,389,493.00
	A	0.00	51,791.24	124,876.66	246,236.73	765,579.80	1,188,484.43
Imprevistos	P	73,327.00	196,000.00	196,000.00	24,000.00	0.00	489,327.00
	A	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Firma especializada Internacional	P	181,625.00	384,000.00	384,000.00	384,000.00	0.00	1,333,625.00
	A	0.00	172,514.00	517,542.00	345,028.00	442,337.88	1,477,421.88



Costos totales incluyendo productos inactivos.

Outputs		2013	2014	2015	2016	2017	Cost
Costo total	P	914,278.00	3,782,835.00	3,586,982.00	2,715,685.00	0.00	10,999,780.00
	A	0.00	224,305.24	671,043.83	717,196.02	2,392,084.65	4,004,629.74

A los efectos de evaluar adecuadamente los costos incurridos en la ejecución de la operación, cabe hacer una aclaración importante.

Los costos de administración propiamente dichos de la operación ascienden al 29.7% los cuales, se pueden considerar altos para este tipo de programa pero se explican a partir de la ineficiencia mostrada para arrancar con su ejecución (desde su elegibilidad hasta su arranque efectivo -2013-2016- durante los cuales se han pagado gastos de consultores para apoyar al MIC tanto en los aspectos técnicos como en los relacionados con las funciones operativas y fiduciarias (incluyendo los gastos de visitas y rondas de presentación y de relanzamiento de la operación que fueron aplicados a este rubro y podrían haberse incluido en otros pero no se cuenta con el correspondiente desglose).

Por otro lado, los costos relacionados con la firma especializada internacional ascienden al 36.9%. Esta firma, se contrató para tener una visión objetiva y técnica de los procesos relacionados con la generación de conocimiento y formación de los consultores a cargo del apoyo a las MiPyMEs y demás instituciones involucradas (entre las cuales se incluían las IFIs que participasen del programa asistiendo con crédito a las MiPyMEs). En este sentido, tiene relación directa con la generación de capacidad institucional en el MIC al dejar varios productos establecidos en sus términos de referencia que deberían servir como base para asegurar la sostenibilidad en el tiempo del programa (bases de datos de consultores capacitados, estándares de capacitación, etc.). Al respecto, se considera como parte de la asistencia técnica integral del conjunto de la operación y no un gasto de administración.

## II.5 Sostenibilidad

### a. Aspectos generales de sostenibilidad

La matriz de riesgos de la operación clasificaba al programa con riesgo moderado, pero ya identificaba a los riesgos fiduciarios (más ligados y controlables desde el ejecutor) y los no fiduciarios (en particular, los relacionados con el apetito por la demanda por SDEC y la existencia de una oferta capaz de satisfacerla) como de riesgo alto. Tanto los riesgos reputacionales como aquellos relacionados con los aspectos ambientales y sociales y también los macroeconómicos y de gobernabilidad, se reconocían como bajos en todos los aspectos. En todos los casos, todos estos riesgos fueron evaluados con respecto al ejecutor original, el FDI, y se previeron acciones de mitigación acordes a la situación y al ejecutor.

Así, ha sido evidente que los factores de riesgo asociados con la Gestión y Gobernabilidad, a partir del cambio de organismo ejecutor, se incrementaron sustancialmente con respecto a su evaluación inicial en el marco de una comprensión limitada no sólo del impacto que el terremoto generó en la institucionalidad haitiana y en sus cuadros de gestión, sino también en las decisiones estratégicas que, apoyadas por el Banco como soporte a la frágil construcción institucional del país, no lograron vislumbrar la verdadera dimensión del desafío a encarar.

Estas decisiones por parte del MCI redefinieron parte de los criterios establecidos para la selección de beneficiarios del programa y, sin dejar de lado el concepto base de apoyo técnico y financiero para el sector, establecieron nuevas condiciones de otorgamiento del apoyo crediticio tomando como fuente a los recursos destinados a tal fin del resto de las operaciones de la EDSP. Esto, generó la admisión de candidatos que tendrían que haber sido asistidos por la operación HA-L1057 y el FIS y no por las facilidades financieras definidas en el resto de la estrategia<sup>40</sup>.

La revisión final del programa ha mostrado que, a la luz de las informaciones obtenidas, si bien se han alcanzado algunos resultados positivos, éstos no se podrían replicar de manera sostenible en el mediano y largo plazo debido a los problemas de institucionalidad comentados y la dinámica de funcionamiento de las instituciones gubernamentales haitianas (incluyendo al MCI).

De acuerdo con el informe<sup>41</sup>, varios problemas han afectado el desarrollo y percepción positiva, por parte de los beneficiarios finales: (i) la falta de una fuente de financiación a tasas razonables asociada al Programa; (ii) la percepción de varios problemas asociados con los consultores que brindan los SAEFs tales como la falta de capacidad de algunos, la falta de seguimiento y atención de otros que, en algunos casos, ni siquiera hicieron la devolución del plan de negocios a la empresa y sólo lo presentaron para cobrar sus honorarios; y (iii) la falta de coordinación, comunicación y desarrollo del programa por parte del MCI que ha llevado al cambio de varios consultores para la misma empresa y a retardos inaceptables para mantener su interés y también, en algunos casos y en función de las promesas de los consultores, siguen esperando que, mediante el plan de negocios (tomado como un ejercicio formal), el MCI les va a dar una financiación para sus operaciones.

Al mismo tiempo, esta situación se da en un contexto político volátil y complicado al cual se suma el contexto económico negativo y la falta de crecimiento económico posterior al primer impulso luego del terremoto<sup>42</sup>.

Otro de los temas que también afecta a la sostenibilidad es la reacción del sector privado financiero con respecto al programa que demostró que, en la práctica, la movilización de este sector y, por extensión, la del sector bancario, requeriría un foco distinto de intervención para lograr su participación y el cambio en la forma en que se toman las decisiones de financiación<sup>43</sup>.

Así, se considera que el Programa, si bien logró algunos resultados positivos atribuibles a su intervención, no es sostenible en las condiciones en las cuales se ejecutó. Esta situación se da,

---

<sup>40</sup> En realidad, el programa termina siendo utilizado en una suerte de fusión entre todos los programas reconociendo la incapacidad del HA-L1057 en dar respuesta, fundamentalmente por la falta de fondos disponibles a partir de la demora en la instrumentación efectiva del FIS, a las necesidades planteadas, oportunamente, por este sector de las MiPyMEs identificado en la estrategia original.

<sup>41</sup> Ver Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit..

<sup>42</sup> Haití continúa siendo uno de los países con baja percepción de estabilidad política no sólo a nivel regional sino también a nivel internacional (se ubica 178 entre 213 países en 2010 y 178 entre 207 en 2014 según el Worldwide Governance Indicator -WB 2015-). Prueba de ello ha sido el cambio de al menos 3 ministros en un período de 4 años en el MCI. La evolución del PBI (en dólares a precios actuales) muestra, a partir del año 2010, la siguiente evolución: 2011 (+13.50%); 2012 (+4.96%); 2013 (+7.14%); 2014 (+3.82%); 2015 (-0.58%); 2016 (-8.64%). Fuente: <https://datos.bancomundial.org/pais/haiti> .

<sup>43</sup> El otorgamiento de crédito en el sistema financiero haitiano se basa en el conocimiento personal de quien lo solicita (extendido a su familia) y en los colaterales que pueda aportar. Cambiar esta percepción a través de las herramientas de la estrategia diseñada, a la luz de las lecciones aprendidas, demuestra que el foco de intervención debe partir de una comprensión distinta de los supuestos con que se ha intentado resolver este problema teniendo en cuenta su verdadera dimensión (que pasa por una percepción de riesgo limitada al conocimiento personal que limita a otros elementos que puedan servir, de manera formal, para la evaluación de un negocio).

fundamentalmente, por las dificultades no resueltas en cuanto a la capacidad para la gestión de su contraparte ejecutora, la existencia de condiciones de volatilidad política e institucional que generan una situación de alta complejidad para la toma de decisiones orientadas a resolver la problemática del sector MiPyME en el mediano y largo plazo y la falta de apetito del sector financiero para incrementar la oferta de fondos al sector MiPyME a partir de una evaluación más amplia del riesgo de este sector en función de sus características de empresas y las informaciones que las conforman.

#### **b. Salvaguardas ambientales y sociales**

Desde la óptica del control de las salvaguardas ambientales y sociales, tanto el MCI como las IFIs no bancarias participantes, no han realizado un adecuado seguimiento de la utilización de los fondos prestados y se han podido observar algunos temas asociados a prácticas que podrían ser mejoradas si hubiera una verdadera intención de seguimiento al respecto<sup>44</sup>.

Adicionalmente, cabe destacar la insuficiente capacidad del MCI para el manejo de temas ambientales y sociales, así como la ausencia de un sistema de gestión ambiental y social para manejar los subproyectos bajo el programa<sup>45</sup>.

### **III. CRITERIOS NO CENTRALES**

#### **III.1 Actuación del Banco**

La operación y su rol dentro de la estrategia general de intervención la EDSP podrían validar, en la práctica, las hipótesis de intervención y los elementos a tener en cuenta al momento de diseñar operaciones a mayor escala (fundamentalmente en lo relativo a la adecuada asignación de las facilidades de financiamiento concesional existentes y posibles de obtener).

Para lograr esta meta, identificar una contraparte de ejecución con las habilidades y las capacidades de ejecución técnica era clave en el proceso de diseño de la operación. Esta decisión, tomaba mayor relevancia en el contexto existente posterior al terremoto donde ya no se podía contar con una parte importante de la estructura institucional pública (fundamentalmente sus recursos humanos con experiencia y memoria institucional) y la construcción de un espacio equivalente tomaría mayor tiempo pudiendo afectar la ejecución de la operación, sumado a la alta inestabilidad del clima político-institucional existente<sup>46</sup>.

Así, el organismo ejecutor (OE) identificado originalmente para la operación fue el *Fonds de Développement Industriel* (FDI), el cual también había sido elegido para la ejecución de la operación HA-L1050 (2416/GR-HA Fondo de Garantía Parcial de Crédito para el Desarrollo

---

<sup>44</sup> Dado el uso de los recursos de financiación de todas las operaciones de la EDSP por parte del MCI, son aplicables los comentarios derivados del PCR de la operación HA-L1068 y en particular los identificados en el [Informe Final Technoserve \(31JUL 2017\)](#) en relación con este punto.

<sup>45</sup> El Programa fue clasificado como C en su revisión de impacto social y ambiental (ESR) ya que estaba dirigido a prestar asistencia técnica y capacitación. No obstante, el comentario aplica al decidirse utilizar sus recursos de una manera global en el marco de la interpretación del MCI del conjunto de las herramientas disponibles en la EDSP.

<sup>46</sup> El país se encontraba, a la fecha de diseño y aprobación de la operación, en una parálisis de gestión institucional debido a diversos acontecimiento político-sociales derivados de la elección presidencial que, pospuesta por el terremoto, tuvo lugar el 28 de noviembre de 2010 pero, por denuncias de fraude, fue necesario revisarla y anunciar los nuevos resultados el 2 de febrero de 2011 fijando para el 20 de marzo de 2011 la segunda vuelta. Luego de dos nominaciones fallidas, finalmente se nombró al primer ministro 5 meses después de la asunción del nuevo presidente siendo elegido el 14 de octubre de 2011 para estar en el cargo sólo 6 meses y dando lugar a la elección de un nuevo primer ministro, el 16 de mayo de 2012.

Empresarial)<sup>47</sup>. Adicionalmente, el programa previó la participación de una consultoría técnica independiente como apoyo para reforzar sus capacidades, potenciar la sostenibilidad de los desarrollos a realizar y apoyar la transparencia en la asignación de los recursos de la operación.

Sin embargo, el Banco, para contribuir a fortalecer la necesaria institucionalidad en el sector público haitiano afectada por el terremoto, decidió apoyar la construcción de espacios de decisión gubernamentales y concentrar las operaciones relativas al desarrollo del sector privado en la órbita del MCI sustituyendo al FDI como OE del Programa<sup>48</sup>.

A tal efecto, reforzó su estructura con recursos humanos que pudieran incrementar su capacidad técnica y fiduciaria de ejecución y posibilitó, al mismo tiempo, reducir los elementos de interacción interinstitucionales que pudieran ralentizar la toma de decisiones que impactaran negativamente en el avance del programa (en medidas tales como el apoyo a la eliminación del Comité Director constituido por participantes de distintos ministerios), no obstante lo cual, no fueron suficientes para lograr la adecuada ejecución del programa y, más allá de los recursos administrativos adicionales aportados, los cambios generados no son sostenibles en la institucionalidad a mediano y largo plazo del MCI como responsable de la ejecución de las operaciones de la EDSP.

Tampoco el Banco ha podido alinear todos los instrumentos pensados originalmente para ser parte de la estrategia de implementación del programa<sup>49</sup>, afectando su ejecución al no poder asegurar, desde el principio, la posibilidad real de acceder a una fuente de financiación complementaria al apoyo técnico a brindar.

### III.2 Actuación del Prestatario

Independientemente de los problemas generales derivados del sismo del año 2010, el programa ha tenido problemas de ejecución a partir de varios factores, entre ellos:

- Institucionales: En particular y relacionados con la coordinación intra e interinstitucional, se ha podido evidenciar que, en el caso específico de la operación, no han funcionado y, a pedido del MCI, se tuvo que instrumentar el cambio de OE (concentrándolo en un solo ministerio) para lograr cumplir las condiciones previas al primer desembolso. Además, el MCI solicitó que el Comité director del proyecto fuera dejado de lado (donde estaba el MEF) para concentrar todas las decisiones (aduciendo problemas de coordinación interministerial y lentitud para el logro de acuerdos necesarios para la actuación de los niveles técnicos y operativos). En el caso de la presente operación, además, la actuación

---

<sup>47</sup> El FDI es una institución especializada de la *Banque de la Republique d'Haiti* (BRH) (Banco Central de Haití) con autonomía operativa y financiera y cuyo directorio es el mismo que el del BRH. El FDI promueve el desarrollo del sector privado ofreciendo préstamos, garantías de crédito y asistencia técnica a PyMEs sostenibles con potencial de generación de empleo y valor agregado. El FDI reportaba una gestión y sostenibilidad adecuados y capacidad institucional para ejecutar satisfactoriamente programas con organismos internacionales de desarrollo.

<sup>48</sup> Estas decisiones se toman en la Encerrona que realizan el Banco y el gabinete ministerial el 7 de agosto de 2012 y a pedido del MEF al Banco (Nota BM/BID/430/09-12 del 14 de septiembre de 2012). Cabe destacar que el MEF (quien había validado al FDI como ejecutor de la operación HA-L1050) tenía un gran interés en asegurar el adecuado desarrollo del sector privado y, por lo tanto, si bien validó el traspaso técnico de las operaciones al MCI, se reservó dos elementos importantes relacionados con la ejecución de la operación: (i) la ejecución fiduciaria; y (ii) los niveles de decisión estratégicos a través del Comité Director.

<sup>49</sup> El FIS se diseñó, específicamente, para dotar de una tasa tipo blend a aquellas empresas atendidas en el marco de esta operación y así, mejorar la percepción de riesgo que el sistema financiero tendría con respecto a un endeudamiento de mayor plazo (asociado al tipo de inversiones que serían necesarias para potenciar y mejorar la rentabilidad final de las MiPyMEs participantes. Por otra parte, el FGPC permanente, que permitiría disminuir la percepción de riesgo a asumir por las IFIs intervinientes, nunca se desarrolló (sólo se instrumentó el que respondió a la situación temporal de incumplimiento posterior al terremoto).

intra ministerial (entre, por ejemplo, el CDEE y la dirección del MCI) también fue un punto de conflicto permanente y de ralentización de todos los procesos, al confundirse los niveles de gestión y los responsables para la toma de decisiones dando lugar a situaciones de micro gerenciamiento permanentes.

- Operativos: En particular, que todas las decisiones de aprobación de contrataciones y pagos pasen necesariamente por la figura del ministro y que esa figura haya cambiado varias veces a lo largo de toda la ejecución del programa. Estos problemas, han afectado el adecuado desenvolvimiento de la operación (con temas tales como el atraso del pago de consultorías contratadas en algunos casos por meses por falta de la autorización correspondiente o aprobaciones y autorizaciones para realizar distintos tipos de actividades)<sup>50</sup>.

Adicionalmente, el MCI, como OE, ha ido adaptando la operación (de manera diferente en cada cambio de administración) para integrarla a su propia visión de intervención, lo que ha derivado en una constante dificultad para avanzar de acuerdo con el diseño original (con foco en el mediano y largo plazo), para convertirlo en una solución con impacto en el corto plazo limitando la instalación de políticas públicas sostenibles a partir de las decisiones adoptadas.

Esta situación se vio afectada, además, por la constante rotación de consultores de corto plazo en el marco de la ejecución de la operación planteada tanto en términos del OE como así también en el marco de la Inter coordinación con los responsables del monitoreo y supervisión<sup>51</sup> habida cuenta que recién hacia el final de la ejecución del programa (año 2017) se comenzaron a ver algunos resultados efectivos en términos del apoyo a MiPyMEs atendidas por la operación (con el uso de fuentes de financiación que, correspondían a otras operaciones de la EDSP).

También, la comunicación de los alcances del programa ha sido uno de los temas que ha impactado negativamente en su ejecución y, fundamentalmente, en la comprensión de este por parte de sus beneficiarios finales (a pesar de las medidas previstas para su adecuada difusión y las tomadas adicionalmente para ponerlo en conocimiento de las distintas regiones). Esto también ha sido el resultado de las diferentes visiones que cada ministro ha intentado aplicar, en su gestión ministerial, para adaptarlo a su programa de intervención y de la falta de seguimiento de los equipos de ejecución que han dejado instalar, en los beneficiarios finales, la idea que sería el MCI quien aportaría los fondos de financiación a partir de la asistencia técnica recibida (más como un requisito formal que como una herramienta de gestión)<sup>52</sup>. Cabe recalcar que varios de los participantes, de acuerdo con el Informe Final de Evaluación, han destacado la importancia de la asistencia técnica recibida, aunque, en la mayoría de estos casos, está asociado con aquellos que han podido obtener financiamiento del sistema.

#### **IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

La evaluación final del programa, indica que el mismo, si bien responde al diagnóstico realizado, no ha podido alcanzar, en su instrumentación, los beneficios esperados de una manera sostenible. Se han podido identificar varios hallazgos que permiten recolectar información para

---

<sup>50</sup> La percepción de la eficiencia del gobierno se clasifica como baja a nivel regional e internacional (se ubica 207 entre 209 países en el año 2014 según el [Worldwide Governance Indicator -WB 2015-](#))

<sup>51</sup> Como ya se ha desarrollado, las diferentes definiciones de cómo instrumentar los SDEC entre el CDEE (a cargo de la ejecución técnica de la operación) y el Comité Director (fundamentalmente en la parte correspondiente al propio MCI) demoraron el efectivo lanzamiento de la operación entre su aprobación (2011) y principios del año 2015 donde se pudieron poner de acuerdo en la definición final del MOP.

<sup>52</sup> Ver Frisner, Pierre Evaluation Finale du Programme ... op.cit.

futuras intervenciones. Esto, a su vez, permite pensar en otras alternativas y descartar la escalabilidad de la propuesta evaluada en las condiciones desarrolladas.

Está claro a esta altura y a diferencia de lo desarrollado en la EDSP, que no se puede cambiar, con el modelo pensado y desde lo estructural, la forma de “evaluar el riesgo” del sistema financiero haitiano. Esto implica reconocer que, como intervención, se debe comenzar con empresas que sean reconocibles por el sistema financiero como sujetos de crédito para que éstas, en las condiciones ventajosas obtenidas, puedan definir ese valor de tasa y tiempo para traspasarlo a su cadena de valor y como empresa que la lidera, “presente” y “garantice” a los nuevos potenciales clientes de las IFIs (los cuales se incorporaran una vez que ésta logre conocerlos y asegurarse que son financiables en sus propias definiciones) para que ésta comparta y mantenga sus valores culturales.

La intervención del Gobierno de Haití y el apoyo a recibir de los donantes, debería focalizarse en definir la priorización de cadenas de valor que más aporten a los objetivos estratégicos de desarrollo del país y aportar, en la medida necesaria, un mecanismo de financiación independiente que sea parte minoritaria de un inversor que complemente los fondos para el desarrollo de los nodos de la cadena (las MiPyMEs) aportando el riesgo necesario con sus fondos a partir del conocimiento de la contraparte privada que lidera <sup>53</sup>.

En la Tabla 4 se presentan los principales hallazgos y recomendaciones derivadas de los mismos, en las dimensiones donde aplique dentro de las cinco establecidas: técnico-sectoriales, organizativa y administrativa, dimensiones relacionadas con los procesos y actores públicos, fiduciarias y de gestión de riesgos.

**Tabla 4. Hallazgos y Recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 1: Técnico Sectoriales</b>	
<p><i>Hallazgo 1:</i> Desde lo técnico, la operación fue afectada no sólo por la limitada capacidad de los recursos técnicos necesarios para servir como apoyo a la instrumentación de los SDECs (que no pudo ser subsanada por el propio programa) sino, fundamentalmente, porque la misma no pudo contar, tal como se había pensado en su diseño, con una fuente de fondos en tiempo y costo (tasa) que fuera razonable para validar y apoyar la instrumentación de los planes de negocio objetivo principal de la operación.</p>	<p><b>Recomendación 1:</b> Asegurar que la coordinación entre operaciones se mantenga y, en caso de tomarse decisiones estratégicas que afectan la instrumentación (al depender de la ejecución coordinada de ambas) viabilizar las alternativas necesarias para lograrlo o, en su defecto, cancelar la operación.</p> <p>Alternativamente, y en entornos que dificultan la adecuada coordinación entre operaciones, diseñar las operaciones de manera integral definiendo las capacidades necesarias para su desarrollo e instrumentación sin tener necesidad de generar coordinaciones adicionales que puedan obstaculizar o ralentizar su ejecución limitando su capacidad para alcanzar sus objetivos.</p>

<sup>53</sup> Un proxy de este tipo de intervención sugerida es el “Programa Piloto de Apoyo a Cadenas Productivas” (Reformulación 2 HA-G1050 y HA-G1022) pero concentrando su ejecución bajo la forma de un fideicomiso administrado, por ejemplo, por una institución que pueda darle la dinámica necesaria para avanzar. Se verá, en su correspondiente evaluación, que la forma adoptada no ha logrado, en la práctica, avanzar exitosamente de acuerdo con lo oportunamente esperado.



Hallazgos	Recomendaciones
<p><i>Hallazgo 2:</i> Se debe asegurar, desde el diseño, que los indicadores que se incorporan en la matriz de resultados puedan ser objetivamente medibles para lograr evaluar, adecuadamente, si el programa ha dado respuesta al problema del diagnóstico y ha instrumentado la hipótesis de cambio y ésta ha sido correcta y pertinente. En el caso del programa, no se ha previsto que, la construcción de los indicadores, desde el punto de vista cuantitativo, depende de la existencia de estados financieros auditados (o al menos informes impositivos oficiales) que validen los datos tanto de la línea de base como de la medición al final de la operación y que esta situación no es, en el contexto haitiano, una práctica habitual y se da, con mayor énfasis, en el ámbito de las MiPyMEs.</p>	<p><b>Recomendación 2:</b> Se deben tener en cuenta las cuestiones de mercado y culturales de los sectores involucrados para determinar cuáles pueden ser estos indicadores y verificar, en la práctica, que los mismos tienen sentido más allá de la lógica conceptual y académica de los mismos y, si fuera necesario, buscar otros que puedan asegurar, con un grado de razonabilidad suficiente, que podrán ser obtenidos por las contrapartes intervinientes o por algún medio alternativo que asegure la confianza en los mismos. Alternativamente, se debe asegurar, desde el principio de la ejecución, que se cuenta con los recursos adecuados para lograr obtener los indicadores incorporados en la matriz de resultados.</p>
<b>Dimensión 2: Organizativa y administrativa</b>	
<p><i>Hallazgo 3:</i> El cambio del OE afectó al gerenciamiento de la operación y a su sostenibilidad a partir de la débil institucionalidad existente y no fueron suficientes las medidas de mitigación tomadas para resolver este riesgo y contener el impacto que esta decisión tuvo en la ejecución del programa.</p>	<p><b>Recomendación 3:</b> Volver a evaluar las capacidades del nuevo organismo executor y determinar si los riesgos a enfrentar y los posibles planes de mitigación continúan haciendo viable la ejecución de la operación de acuerdo con su diseño.</p>
<p><i>Hallazgo 4:</i> Que el OE requiera en forma permanente de apoyo externo para la ejecución (con una limitada participación de la estructura de planta permanente) hace que quienes están a cargo del proyecto tengan una visión sesgada de las tareas a realizar ya que: (i) sus incentivos están inversamente alineados con una ejecución efectiva; y (ii) dependen necesariamente del mandato impartido por la autoridad (ministro y colaboradores) que solicitan su contratación, lo cual se potencia cuando existe una alta rotación del titular de la cartera.</p>	<p><b>Recomendación 4:</b> Asegurar que los equipos de apoyo para la ejecución del programa puedan transmitir de manera efectiva las capacidades necesarias para la ejecución de la operación y que esto se plasme, desde el primer momento, en las proyecciones presupuestarias de la institución objetivo del apoyo. Es decir, asegurar que los apoyos temporales brindados (vía consultores) luego sean incorporados como personal de planta para aprovechar estas capacidades desarrolladas en beneficio de la capacidad institucional de la institución apoyada. Esto implica, sin duda, prever las partidas presupuestarias que permitan hacer frente a los costos de incorporar a estos profesionales dentro del presupuesto de gastos del Gobierno.</p>
<p><i>Hallazgo 5:</i> Es necesario evaluar adecuadamente el grado de coordinación existente entre instituciones y organismos de la contraparte para asegurar que no existan limitaciones a las capacidades para la toma de decisiones en conjunto que puedan afectar, eventualmente, el adecuado desarrollo de las actividades operativas y técnicas de los programas. Si bien es recomendable la existencia de controles por oposición para asegurar niveles de decisión estratégicos con un mayor grado de discusión y con una mayor visión del conjunto de temas inherentes al tipo de intervenciones, también es necesario reconocer que, si las capacidades y recursos de las partes no están adecuadamente equilibrados, se pueden dar situaciones que afecten la normal ejecución del programa. El diseño desarrollado para compensar la falta de experiencia en temas fiduciarios del MIC y la necesidad de mantener dentro de las decisiones estratégicas al MEF para mantener su visión y participación en el desarrollo del sector MiPyME (al haberse cambiado la ejecución del FDI al MIC) a través del Comité Director, han generado retrasos que han afectado sustancialmente la ejecución del programa.</p>	<p><b>Recomendación 5:</b> Tratar de simplificar la ejecución de los programas en un solo OE, en la medida de lo posible, tanto en lo que se refiere a la decisión sobre temas estratégicos (inclusive dentro del mismo OE) como en lo relativo a las instancias técnicas y operativas de gestión de la operación.</p>

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 3: Dimensiones relacionadas con los procesos/actores públicos.</b>	
<p><i>Hallazgo 6:</i> El MCI ha tenido varios cambios de ministros durante la operación lo cual, por las características de los procedimientos de aprobación gubernamentales haitianos, el carácter personal de las administraciones y el desafío político y social que las mismas implican en su relacionamiento, la han demorado y limitado en su desarrollo normal. Adicionalmente, también se han operado disidencias en cuanto a los alcances e instrumentación del proyecto en el equipo de colaboradores directos de cada ministro lo cual ha derivado en cambios constantes de consultores de apoyo para su correspondiente ejecución.</p>	<p><b>Recomendación 6:</b> Como lección aprendida, los cambios estructurales necesarios para impactar en el sector privado deben partir de pequeñas intervenciones lideradas por instituciones que no estén sujetas a la volatilidad de la dinámica política e institucional del Gobierno de Haití, ya que esta situación afecta la capacidad de ejecución de la operación.</p>
<p><i>Hallazgo 7:</i> Falta de interés por parte del sistema de intermediación financiera de participar, asumiendo riesgos, en el financiamiento de las empresas objetivo del proyecto y sólo tratar, en algunos casos, de obtener ventajas del apoyo otorgado por la operación para reforzar sus departamentos MiPyMEs (y mejorar la venta de sus servicios de formación) sin generar una sola operación de financiamiento efectiva</p>	<p><b>Recomendación 7:</b> En caso de apoyarse la capacidad de las IFIs para atender al sector MiPyME, se debe asegurar que este apoyo va de la mano con su apetito de participar en el riesgo de iniciativas piloto de apoyo crediticio. En este sentido, y a los efectos de mitigar los riesgos involucrados percibidos por las IFIs, se sugiere que estas iniciativas sean aquellas donde empresas ancla puedan “garantizar” parte de la intervención planteada. Adicionalmente, en este contexto, se sugiere discutir la posibilidad de instrumentar el FGPC que, adicionalmente, podría servir como complemento del riesgo asumido por la empresa ancla.</p>
<b>Dimensión 4: Fiduciarias</b>	
<p><i>Hallazgo 8:</i> Un punto clave detectado es que el hecho que todas las decisiones deban pasar indefectiblemente por el ministro del sector (aprobaciones de contrataciones y pagos) hacen que: (i) exista un cuello de botella claro que ralentiza cada acción; y (ii) éste se potencie ante situaciones de cambios permanentes en el titular de la cartera (tal el caso del MCI). Esta situación no fue adecuadamente evaluada y ha sido un factor que, en el marco de los cambios políticos sucedidos en el programa, lo han afectado negativamente y también han generado un incremento en los riesgos fiduciarios y de reputación de la operación</p>	<p><b>Recomendación 8:</b> Incluir desde el diseño un análisis de probabilidad de cambios en los titulares de la cartera y una evaluación objetiva de los tiempos necesarios para la aprobación de decisiones relacionadas con adquisiciones y pagos de los contratos firmados y el impacto que estas dilaciones pueden generar en el adecuado desarrollo de las acciones técnicas del programa.</p>
<p><i>Hallazgo 9:</i> Lo anterior motiva también que, en ocasiones, y a los efectos de compensar estas demoras, se le soliciten al Banco no objeciones aceleradas en procesos que, por sus características y dado el riesgo reputacional que podrían involucrar, requieren una evaluación adecuada. Esta situación, también retrasa la ejecución (ya sea sustentando adecuadamente las intervenciones que se aprueban o tratando de explicar por qué no se puede avanzar en el sentido solicitado).</p>	<p><b>Recomendación 9:</b> Si bien el equipo de ejecución asignado durante el año 2017 (y en particular durante la extensión solicitada al Banco para la ejecución del proyecto) logró algunas modificaciones que mejoraron sustancialmente la velocidad en los procesos de aprobación por parte del MCI (a partir de poder tener un acceso más directo al Ministro del área), se recomienda instrumentar un mecanismo que, en particular en los proyectos cuyos procesos de adquisiciones tienen no objeción ex - ante del Banco, delegue en el coordinador general, junto con algún funcionario del Ministerio sectorial de menor rango pero con la suficiente disponibilidad de tiempo y asignación específica al programa, la firma de contratos y la autorización del pago. El control por oposición lo tendría asegurado tanto por la labor de la auditoría interna, las misiones de supervisión</p>



Hallazgos	Recomendaciones
	técnica y fiduciaria del Banco y la auditoría externa del programa
<b>Dimensión 5: Gestión de Riesgo</b>	
<p><i>Hallazgo 10:</i> La inclusión de una firma técnica especializada (Technoserve) no pudo compensar, a lo largo de la ejecución, los cambios en el diseño de la operación. Si bien permitió contar con un tercero independiente que aportó, desde su trabajo, la necesaria objetividad en relación con las acciones tomadas, su trabajo se vio minimizado en relación con su participación en el resto de las operaciones de la EDSP.</p>	<p><b>Recomendación 10:</b> Verificar que la contraparte identifique un equipo de ejecución perteneciente a la planta institucional y evitar que los equipos de ejecución estén constituidos por consultores con una visión de continuidad sólo relacionada con la duración del proyecto. Esto aseguraría que, en términos institucionales, la labor de este tipo de apoyo técnico integral pudiera ser mejor valorado y aprovechado a los efectos de dejar capacidades instaladas permanentes.</p>
<p><i>Hallazgo 11:</i> La estructura diseñada para avalar la decisión del Banco de apoyar la construcción de institucionalidad y el correspondiente fortalecimiento de sus actores intervinientes (el MEF Y el MCI) no sólo no pudo lograr su objetivo (dar un balance técnico – fiduciario a la ejecución) sino que constituyó uno de los problemas más importantes para lograr avanzar.</p>	<p><b>Recomendación 11:</b> En entornos de ejecución tan complicados como el existente en Haití, no subestimar la necesidad de contar con equipos pertenecientes a la planta institucional y evitar reemplazarlos por consultores temporales, particularmente en los temas fiduciarios y de gestión operativa.</p>
<p><i>Hallazgo 12</i> La creación del Comité Director (pensado para balancear las decisiones estratégicas y equilibrar las decisiones entre el MEF y el MCI) corrió la misma suerte. En ambos casos, se asumió que ambos ministerios buscarían un trabajo conjunto coordinado, pero en la práctica, esto no pasó. Esta decisión tuvo que ser revocada y así eliminar al Comité Director para evitar discusiones interminables relacionadas con los procesos de cada operación (donde los mismos tenían una visión de gestión de poder más que de discusión técnica de las opciones disponibles).</p>	<p><b>Recomendación 12:</b> Verificar, objetivamente, las condiciones institucionales de coordinación e interacción entre dependencias gubernamentales antes de construir instancias supra institucionales donde las posibles disidencias (o falta de coordinación y entendimiento) puedan bloquear la toma de decisiones asociadas con la gestión de la operación.</p>

Tabla Productos

Productos	Unid Medida	Línea Base	Año Base	Objetivo y Logros Alcanzados		% Logro	Medios de verificación
<b>Suministro de servicios de desarrollo empresarial y capacitación (SDEC) a las MiPyMEs elegibles</b>							
Número de PyMEs que recibieron SDEC en el marco del programa	Cant.	0	2013	P	358	35	Sistema de información propia del programa.
				P(a)	77		
				A	125		
Número de microempresas que recibieron SDEC en el marco del programa	Cant.	0	2013	P	560	36	Sistema de información propia del programa.
				P(a)	199		
				A	199		
<b>Apoyo para el suministro de SDEC y servicios de apoyo a instituciones de intermediación financiera</b>							
Número de días de consultoría para actividades de promoción e identificación de beneficiarios potenciales del programa	Días	0	2013	P	480	36	Sistema de información propia del programa.
				P(a)	0		
				A	171		
Registro de proveedores de servicios para el desarrollo empresarial y capacitación (SDEC) diseñado y operando plenamente	Registro	0	2013	P	1	100	Sistema de información propia del programa.
				P(a)	1		
				A	1		
Cursos de capacitación para proveedores de servicios para el desarrollo empresarial impartidos	Cant.	0	2013	P	4	100	Sistema de información propia del programa.
				P(a)	7		
				A	7		
Normas de calidad para los servicios para el desarrollo empresarial y capacitación de mayor demanda diseñadas y divulgadas entre los proveedores de estos servicios	Informes	0	2013	P	4	100	Sistema de información propia del programa.
				P(a)	7		
				A	7		
Cursos de capacitación impartidos para los funcionarios de crédito de las instituciones financieras locales sobre los riesgos asociados con los proyectos de inversión de MiPyMEs	Cant.	0	2013	P	9	100	Sistema de información propia del programa.
				P(a)	4		
				A	10		
Informes sobre la estructura, el desempeño y las perspectivas de los tres principales sectores productivos de Haití diseñados, preparados y divulgados entre los agentes financieros y no financieros pertinentes del sector privado.	Informes	0	2013	P	15	0	Sistema de información propia del programa.
				P(a)	0		
				A	0		
Instituciones financieras locales elegibles para el Fondo de Inversión Social o el Fondo de Garantías Parciales de Crédito para el Desarrollo apoyadas para el diseño y el uso de nuevos productos, servicios o procesos operativos financieros	Cant.	0	2013	P	2	0	Sistema de información propia del programa.
				P(a)	0		
				A	0		
Empresa especializada contratada	Cant.	0	2013	P	1	100	Contrato firmado con la empresa contratada
				P(a)	1		
				A	1		