

Documento de Enfoque

Chile 2014-2018

Evaluación del Programa de País

**Copyright © [2018] Banco Interamericano de Desarrollo.
Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative
Commons IGO 3.0 Reconocimiento - NoComercial -
SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND)**

(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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



© Banco Interamericano de Desarrollo, 2018

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

RE-526

ÍNDICE

[SIGLAS Y ABREVIATURAS](#)

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS 2014-2018	1
	A. Contexto macroeconómico	2
	B. Contexto social.....	4
	C. Contexto institucional	5
III.	EL BID CON CHILE	6
	A. Estrategia de BID con Chile 2014-2018.....	6
	B. Cartera operacional del Banco	8
IV.	PREGUNTAS EVALUATIVAS	10
	A. Dimensiones evaluativas	10
	1. Relevancia	10
	2. Implementacion y efectividad	10
	3. Sostenibilidad.....	11
	B. Fuentes de información y metodología	11

[ANEXO](#)

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDS	<i>Credit Default Swaps</i>
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CPE	Evaluación del Programa de País (por sus siglas en inglés)
DB	<i>Doing Business (por sus siglas en inglés)</i>
EBP	Estrategia del Banco con el País
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FSS	Pago por servicios (<i>por sus siglas en inglés</i>)
GBID	Grupo Banco Interamericano de Desarrollo
<i>GCI</i>	<i>Global Competitiveness Index (por sus siglas en inglés)</i>
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PIB	Producto Interno Bruto
PBL	Préstamo basado en políticas (<i>por sus siglas en inglés</i>)
PBP	Préstamos programático basado en políticas
PYME	Pequeña y mediana empresa
TFFP	Programa de Facilitación al Financiamiento del Comercio Exterior (por sus siglas en inglés)

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 **Como parte del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE) para el 2018, se realiza la Evaluación de la Estrategia del Grupo BID (GBID) con Chile (CPE, por sus siglas en inglés) para el periodo 2014-2018.** Esta es la cuarta evaluación independiente que realiza OVE del programa del BID en Chile. Los CPE anteriores (RE-320, RE-380 y RE-465-1) enfatizaron en sus diagnósticos la dificultad de Chile para mantener altos niveles de productividad y una oferta exportadora más diversificada, así como para reducir las brechas de desigualdad social. Por su parte, tanto los CPE anteriores como la evaluación de OVE sobre los países de renta media y alta (RE-447-1) pusieron de relieve la limitada competitividad del BID en un país como Chile con acceso a financiamiento en los mercados de capitales, así como su dificultad para encontrar un modelo de negocios adaptado a esta realidad. Algunas de estas evaluaciones resaltaron también la importancia del “valor agregado” no financiero que puede tener el GBID en este contexto.¹
- 1.2 **Este documento define el alcance y la metodología del CPE para el periodo 2014-2018.** Esta evaluación continuará con las líneas de trabajo anteriores de OVE, profundizando en los temas de “valor agregado” y en los procesos de aprendizaje en relación con la relevancia, efectividad y eficiencia del GBID en Chile. Este documento se organiza de la siguiente manera: la sección II realiza una breve introducción del contexto macroeconómico, social e institucional en el que implementó la Estrategia del Banco con el País (EBP); la sección III describe los objetivos de la EBP 2014-2018 y el portafolio del GBID. La sección IV introduce las preguntas evaluativas.

II. EL CONTEXTO DEL PROGRAMA DE PAÍS 2014-2018

- 2.1 **Chile es un país de ingreso alto, con una economía abierta y un sólido marco institucional.** Chile es la quinta economía más grande de América Latina y el Caribe (ALC) en términos de Producto Interno Bruto (PIB) y cuenta con un ingreso por habitante cercano a los US\$14.000 (precios corrientes), uno de los más altos de la región.² Chile es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económica (OCDE) desde 2010. La estructura productiva del país está dominada por el sector de servicios, que representa cerca de dos terceras partes del PIB. Por su parte, las industrias de manufacturera y minera representan el 12% y 10% del PIB respectivamente –esta última dominada por el cobre, que en 2016 representó el 41% de sus exportaciones y del que Chile es el principal productor y exportador mundial.³

¹ Entre los temas relacionados con el valor agregado del BID se mencionan: articulador en la implementación de temas complejos asumiendo un rol de neutralidad (*honest broker*), ayudar a resolver fallas de coordinación; asegurar la calidad de las políticas públicas (sello BID) y canalizador de “expertise” técnico.

² El PIB PPA (paridad de poder adquisitivo) -en USD per cápita 2013- de Chile es de US\$21.990 comparado con US\$37.986 para el promedio de países de la OCDE. <https://www.oecd.org/chile/>

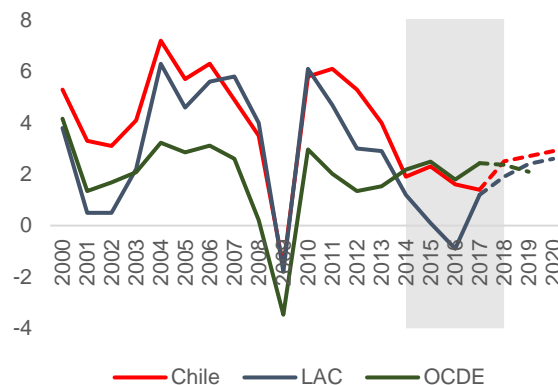
³ La producción chilena de cobre representó en 2016, el 26,8% de la producción mundial, manteniendo a Chile como el mayor productor a pesar de una baja en su participación de nueve puntos porcentuales desde 2006 (la caída fue de 4,2 puntos porcentuales desde el inicio de la estrategia país).

A. Contexto macroeconómico

2.2 **Durante el periodo de la EBP (2014-2018), el crecimiento económico se desaceleró, promediando el 1,9% anual en comparación con el 4,6% anual entre 2010 y 2014.** La desaceleración de los últimos años se explica, en parte, por un menor crecimiento de la demanda mundial, especialmente de China; y el fin del superciclo de materias primas –en particular del cobre, cuyo precio cayó un 35% entre 2011 y 2016–. Ambos factores impactaron negativamente en la inversión y los ingresos por exportaciones del país.⁴ A esto se sumó los bajos niveles de productividad y el fin del bono demográfico⁵.

2.3 **A pesar de esta desaceleración, la economía chilena creció más que sus pares de la región y demostró estar mejor preparada para enfrentar choques externos.** Durante el periodo de evaluación, el crecimiento del PIB en Chile estuvo por debajo del promedio de la OCDE, pero se mantuvo cerca de 1,4 puntos porcentuales (pp) por encima del promedio regional, en donde el choque en los términos de intercambio fue acompañado por una contracción en 2015 y 2016 (Figura 2.1). El relativamente buen desempeño de la economía chilena se relaciona, entre otras cosas, con que el país ha mantenido una política de responsabilidad fiscal y tipo de cambio flexible que le han permitido contrarrestar la desaceleración de demanda externa y la caída en los precios de materias primas, y aplicar políticas fiscal y monetaria contracíclicas (Artículo 4, FMI, 2016). Sin embargo, el déficit fiscal aumentó y la relación de la deuda del gobierno con respecto al PIB se duplicó.⁶

Figura 2.1. Crecimiento del PIB real (cambio porcentual anual)



Fuente-> FMI, OCDE

.Notas-> el área sombreada representa el periodo de la EBP. Las líneas punteadas representan proyecciones del FMI y OCDE.

2.4 **El riesgo país de Chile sigue siendo el más bajo de la región, garantizándole un acceso a los mercados financieros a tasas competitivas.⁷** Entre 2014 y 2018

⁴ FMI (2016), *Staff Report for the 2016 Article IV Consultation*; pp. 30.

⁵ Chile se benefició de un importante bono demográfico impulsado por un aumento en la población en edad de trabajar y en la tasa de participación laboral femenina. Grupo Banco Mundial (2017), *The Republic of Chile Systematic Country Diagnostic*.

⁶ Entre 2014 y 2018, la tasa de política monetaria pasó de 4,5% a 2,5% del PIB, el déficit fiscal aumentó del 1,5% al 3,1% del PIB, mientras que la relación deuda pública/PIB pasó de 14,9% a 27,6%.

⁷ En 2017 los *Credit Default Swaps* (CDS) a cinco años registraron los niveles más bajos en casi una década. Si se mira la región bajo esa lógica, el CDS a cinco de años de Argentina se cotiza en 307,28 pb; Brasil 239,03pb; Colombia 129,15pb; México 120,11 pb, Perú 95,35pb y Chile 71,76pb (mayo 2017).

Chile realizó diez colocaciones de bonos en los mercados por unos US\$5.648 millones y € 4.920 millones a plazos que van entre 10 y 30 años. Con el objetivo de entregar liquidez en moneda local al fisco y dar referencias de tasas de mediano y largo plazo para el mercado de renta fija local, Chile también realizó emisiones de bonos en pesos chilenos por unos \$9.6 millones de millones y unas 362 unidades de fomento.⁸

- 2.5 **En materia de ambiente para los negocios, Chile es uno de los líderes regionales.** Distintos rankings lo ubican en una posición privilegiada en la región; primero según el *Global Competitiveness Index (GCI)*⁹ y *The Economist Intelligence Unit*¹⁰, y segundo en el *Doing Business (DB)*¹¹. El ambiente positivo para los negocios viene dado, principalmente, por el buen funcionamiento de su economía de mercado (en particular el mercado de bienes), la sofisticación de sus mercados de capitales y su apertura económica. A pesar del ambiente positivo, el sector privado encuentra restricciones en términos del tamaño del mercado doméstico y acceso a crédito.¹² Del lado regulatorio, los negocios enfrentan retos a la hora de pagar impuestos, crear nuevas empresas y respecto al mercado laboral.
- 2.6 **Las condiciones externas han dado señales de mejora en 2017 y se pronostica una recuperación de las exportaciones y de la tasa de crecimiento. Sin embargo, el bajo desempeño de la productividad sigue siendo un desafío estructural al crecimiento.** El FMI pronostica un ligero incremento en la tasa de crecimiento del PIB en el corto plazo, pero sin un aumento de la productividad es difícil pronosticar altas tasas de crecimiento en el largo plazo.¹³ Si bien hay múltiples factores que afectan al crecimiento de la productividad, existe cierto consenso sobre la importancia de los siguientes: la limitada diversificación productiva y exportadora; la baja inversión en innovación y desarrollo (I+D); la limitada capacidad de las pymes; y, en menor medida, las brechas de capital humano e infraestructura.¹⁴

⁸ http://www.dipres.gob.cl/598/articles-169520_doc_pdf.pdf

⁹ <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2017-2018/countryeconomy-profiles/#economy=CHL>

¹⁰ <http://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1375818721&Country=Chile&topic=Business&subtopic=Business+environment&subsubtopic=Business+environment+rankings&aid=1&oid=1386496322>

¹¹ http://www.doingbusiness.org/~/_media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/chl.pdf

¹² Las restricciones en el acceso a financiamiento para la PYME son importantes, solo un 18,6% de los préstamos comerciales van a este tipo de empresas, uno de los más bajos de la OCDE y por debajo de otros países de la región como Colombia (26%) y Brasil (40%). *Financial Services Report January 2018* (EIU)

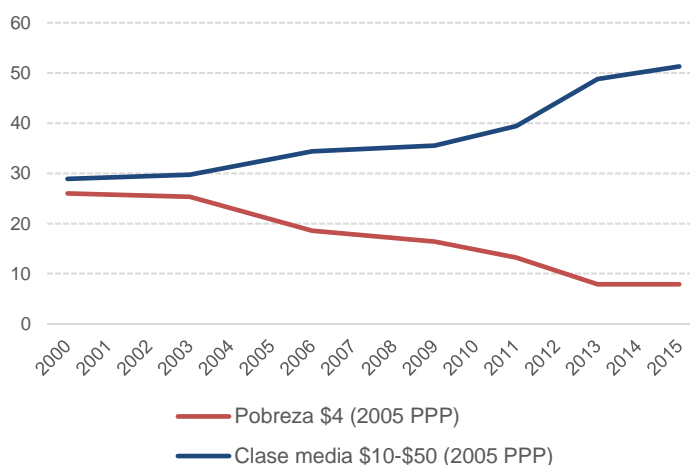
¹³ La productividad total de los factores (PTF) se estancó a partir de finales de los noventa y a partir de 2007 comenzó a caer, en gran medida por la caída de la productividad del sector minero (UAI/CORFO, 2015). El estancamiento y la caída de la productividad explicarían más del 80% de la caída del crecimiento (Syversson, 2014 y Conference Board).

¹⁴ Véase <http://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2017/01/CNP-ANUAL-2016-FINAL-.pdf> y <http://www.productividadchile.cl/wp-content/uploads/2016/04/Diagnostico-General-McKinsey-2015.pdf>.

B. Contexto social

2.7 **El crecimiento económico y las reformas sectoriales han promovido importantes avances sociales, incluyendo una extraordinaria reducción de la pobreza.** Entre 2000 y 2015, la pobreza en Chile (mediada por la proporción de la población viviendo con menos de US\$4 por día) se redujo de 26% a 8% –comparado con una tasa de pobreza del 23,6% en ALC—. ¹⁵ Por su parte, la clase media (definida como el porcentaje de la población con un ingreso diario de US\$10 a US\$50) representó el 51,3% de la población en 2015 (Figura 2.2).

Figura 2.2. Incidencia de pobreza y clase media



Fuente: Banco Mundial, LAC Equity Lab. Nota: PPP se refiere a Purchasing Power Parity.

2.8 **A pesar de estos avances, Chile sigue siendo una sociedad altamente desigual y subsisten importantes disparidades de ingreso entre regiones y grupos vulnerables.** El coeficiente de Gini de Chile de 0,48 (2015), si bien es menor que el promedio regional (0,51), lo coloca como uno de los países más desiguales de la OCDE (promedio 0,31 en 2014). ¹⁶ Si bien todas las regiones del país experimentaron una reducción de la pobreza, las diferencias siguen siendo significativas (Figura 2.3) Los índices de pobreza rural (22,1%) doblan los de pobreza urbana (10,2%). La incidencia de la pobreza es mayor entre pueblos indígenas, jóvenes y mujeres. ¹⁷

¹⁵ LAC Equity Lab: Plataforma de Análisis de Pobreza y Desigualdad, Banco Mundial. En términos de pobreza relativa (proporción de la población con un ingreso inferior al 50% del ingreso medio nacional), medida utilizada por la OCDE, Chile registró un 16,1% (2015), por encima del promedio de la OCDE de 11,3% (2014).

¹⁶ La remuneración de una persona en el percentil 90 del ranking salarial es más de siete veces mayor a la de una persona en el percentil 10, comparada con tres a cuatro veces en la mayoría de los países de la OCDE.

¹⁷ Si bien los índices de pobreza para la población indígena declinaron en la última década, todavía hay una brecha de siete puntos con respecto a la población no indígena. La pobreza extrema es también mayor para los pueblos indígenas (6,6%) que para la población general (3,2%). La pobreza entre jóvenes (menores de 15 años) (18,3%) es el doble de la registrada entre los adultos en edad laboral (9,7%). La brecha entre hombres y mujeres está alrededor de un punto porcentual. Grupo Banco Mundial (2017) Op. Cit. pp. 52.

Figura 2.3: Pobreza regional y población indígena



Fuente: BM (2016) con datos de CASEN. Nota: los puntos amarillos denotan población indígena (1 punto equivale a 8.000 personas) y los tonos de azul a las tasas de pobreza.

C. Contexto institucional

2.9 **Chile es referente en la región en temas de capacidad institucional y calidad de las instituciones, aunque persisten limitaciones a nivel subnacional y con relación a la calidad de los servicios públicos.** En los indicadores de Gobernanza Global (2016) los puntajes de Chile están alrededor de la media de los países de la OCDE y muy por encima del promedio regional. Sin embargo, a nivel subnacional (regional y municipal), subsisten limitaciones en términos fiscales y administrativos asociados principalmente a temas de competencias y recursos.¹⁸ Durante el periodo de evaluación, se impulsaron importantes reformas en materia de descentralización y desarrollo regional. Asimismo, se avanzó en una reforma electoral que buscó garantizar un sistema más proporcional y representativo a nivel regional, reduciendo barreras de entrada para los partidos políticos más pequeños y dinamizando procesos electorales. En relación con los servicios públicos, las encuestas del

¹⁸ Grupo Banco Mundial (2017), Op.Cit.; pps. 10, 102-105.

Latinobarómetro muestran que los chilenos están cada vez más descontentos con los servicios públicos, principalmente con los servicios de salud y educación.¹⁹ Por su parte, la confianza en las instituciones públicas se ha deteriorado, propiciando una importante agenda de reformas en la administración pública, con un fuerte énfasis en temas de transparencia y probidad.

- 2.10 **Durante el periodo de evaluación, Chile avanzó en procesos de reforma para atender los retos de largo plazo del país.** Esta agenda de reformas sectoriales, algunas iniciadas por gobiernos anteriores, buscaban impulsar el crecimiento económico y reducir los niveles de desigualdad. Entre las principales áreas de reforma, caben destacar: la reforma tributaria, que otorga mayor progresividad al sistema tributario; la reforma educativa, que incrementa las oportunidades educativas para todos los estratos sociales; la reforma laboral que amplía los derechos de los trabajadores y la negociación colectiva. También se avanzó en la implementación de una serie de reformas que ya estaban en curso y que buscaban impulsar la competencia y diversificar la matriz energética del país, a través de la incorporación de energías renovables. Mas recientemente, se avanzó en mejoras para facilitar las inversiones productivas, y promover una planeación estratégica de las inversiones a través del Fondo de Infraestructura. El BID apoyó algunos de estos procesos de reforma. Para una descripción más completa de la agenda de reformas, ver Tabla 1-Anexo.
- 2.11 **En marzo de 2018, asumió el nuevo gobierno de la coalición Chile Vamos, que ganó en segunda vuelta al candidato del oficialismo con el 54,5% de los votos.** El programa del nuevo gobierno estableció entre sus prioridades: (i) volver a crecer, crear empleos y mejorar sueldos; (ii) mejorar la calidad y acceso a los servicios de salud; (iii) mejorar la calidad de la educación; (iv) hacer retroceder la delincuencia, el narcotráfico y el terrorismo; (v) y asegurar un nuevo trato a niños y adultos mayores.²⁰

III. EL BID CON CHILE

A. Estrategia de BID con Chile 2014-2018

- 3.1 **La EBP para el período 2014-2018 se aprobó en octubre del 2014 y se basó en un diagnóstico que enfatizaba el proceso de desaceleración en la convergencia hacia el nivel de desarrollo de los países avanzados.** Según el diagnóstico de la EBP, Chile se encontraba en una fase crítica del desarrollo, la “trampa del ingreso medio”, caracterizada por una desaceleración del crecimiento económico y rezagos en los niveles de productividad que dificultan la transición a una economía de mayor valor agregado. En este contexto, la EBP identificó una ventana de oportunidad para el BID para desarrollar un programa que se pueda usar de “modelo” para otros países que también estuvieran en transición hacia una economía de ingresos altos. De acuerdo con la EBP, “el desafío para el BID era mantener su posición como socio estratégico de desarrollo, explorando nuevos nichos de intervención y mecanismos innovadores diseñados para un país con las características económicas y sociales alcanzadas por Chile, que además le permita al BID apoyar y facilitar la diseminación

¹⁹ Asimismo, las encuestas de inclusión social (SENAMA, 2015) muestran que el 75% de los chilenos piensa que el país no está preparado para responder a los desafíos del aumento de la esperanza de vida de la población, tanto en relación al sistema de salud como el de pensiones.

²⁰ <http://programa.sebastianpinera.cl/>

de buenas prácticas dentro del marco de la Cooperación Sur-Sur”. El objetivo de la EBP 2014-2018 fue apoyar el Plan de Gobierno 2014-2018 “Chile de Todos” con el objetivo de lograr un crecimiento inclusivo y sostenible. Para ello, se propuso trabajar en tres ejes estratégicos: desarrollo productivo y competitividad, con énfasis en competitividad e innovación, energía y gestión pública; desarrollo del capital humano, con énfasis en educación, capacitación laboral y salud; y desarrollo regional, con énfasis en la equidad territorial (Tabla 3.1). Las ventanillas del sector privado aprovecharían oportunidades de negocios en las áreas prioritarias identificadas en la EBP.

Tabla 3.1 - Prioridades sectoriales en la Estrategia 2014-2018

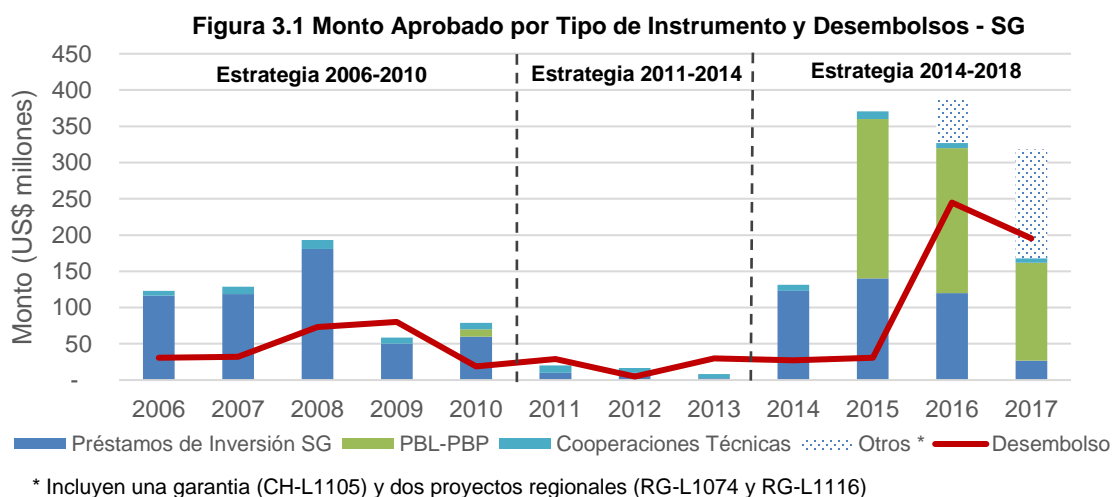
Programa de Gobierno	Áreas prioritarias	Objetivos estratégicos del BID
DESARROLLO PPRDUCTIVO Y COMPETITIVIDAD		
Fomentar la innovación y la competitividad a nivel empresarial, que conduzca a un desarrollo dinámico e inclusivo, para lo que se requiere de una gestión del estado innovadora que asegure las condiciones de competencia y de bienestar social	Competitividad e innovación	<ul style="list-style-type: none"> Incrementar el nivel de institucionalización del Sistema Nacional de Innovación Chilena Promoción de la innovación Promoción de la innovación empresarial Mejora de la gestión de productividad de las PYME
	Energía	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo de la capacidad de generación eléctrica Mejorar la eficiencia energética
	Gestión pública	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer la gestión pública para preparar al Estado para demandas ciudadanas crecientes
DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO		
Apoyar la reforma educativa, buscando mejorar la calidad y cobertura del sistema de educación y apoyar los programas de empleabilidad de mujeres y jóvenes	Educación	<ul style="list-style-type: none"> Aumento del acceso en servicios de educación temprana Mejorar la calidad y equidad del sistema educativo
	Capacitación laboral	<ul style="list-style-type: none"> Mejorar la capacitación laboral y empleabilidad de los grupos más vulnerables laboralmente,
	Salud	<ul style="list-style-type: none"> Aumento del financiamiento público en la provisión de servicios de salud Fortalecimiento de la Atención Primaria de la Saluda Fortalecimiento de los recursos humanos
DESARROLLO REGIONAL		
Apoyar al gobierno para avanzar en procesos de descentralización efectivo, promoviendo a su vez el mayor desarrollo regional.	Equidad territorial y desarrollo regional	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el nivel regional de gobierno Mejorar las condiciones habitacionales en zonas rezagadas del país Mejorar la eficiencia y actualidad de los instrumentos de planificación territorial (IPT) para la planificación urbana y económica
ÁREAS TRANSVERSALES Y DE DIÁLOGO	Desarrollo de los pueblos indígenas y genero	<ul style="list-style-type: none"> Poner en valor el patrimonio cultural Apoyo a los derechos individuales y colectivos de la población Instalar proyectos de energía renovables en territorios indígenas con participación indígena
	Áreas de diálogo	<ul style="list-style-type: none"> Transporte y logística Desastres naturales Reforma tributaria Integración regional

Fuente: EBP 2014-2018

3.2 **La EBP 2014-2018 identificó dos riesgos principales para la ejecución del programa del BID.** Por un lado, riesgos políticos y sociales asociados a la ambiciosa agenda de reforma planteada por el gobierno. Por otro, riesgos asociados al cambio de prioridades en la estrategia de endeudamiento del país, especialmente en relación con la banca multilateral. Para mitigar el primero, la EBP propuso un diseño de programas consistente con las reformas del país y flexibilidad para que puedan adaptarse a las necesidades y requerimientos del gobierno. Para mitigar el segundo, la EBP planteaba mantener un diálogo estrecho con el gobierno.

B. Cartera operacional del Banco

3.3 **Entre enero 2014 y diciembre 2017, el Banco aprobó US\$1.175 millones en préstamos con garantía soberana (equivalentes a US\$293 millones anuales), duplicando el nivel de aprobaciones definido en el marco de financiamiento de la EBP.**²¹ El Banco había anticipado aprobaciones con garantía soberana (SG) por un total aproximado de US\$500 millones para el periodo 2014-2018. En este escenario, los desembolsos brutos llegarían a los US\$381 millones y el flujo neto de capital sería positivo para el BID en torno a los US\$27 millones. En la práctica, los desembolsos brutos para el periodo 2014-2017 estuvieron alrededor de los US\$855 millones, mientras que el flujo de capital para 2017 fue negativo para el BID en US\$191 millones. Los mayores niveles de aprobaciones respondieron a mayores demandas de financiamiento. El déficit fiscal estuvo por encima del proyectado en el escenario base. Si bien la política de endeudamiento privilegió las emisiones de bonos en los mercados nacionales e internacionales para dar liquidez al fisco, el BID encontró un espacio de financiamiento que le permitió superar el promedio de aprobaciones de los dos ciclos anteriores (Figura 3.1). Además, el Banco aprobó US\$32 millones en cooperaciones técnicas no reembolsables (CT) y proveyó apoyo técnico a través del instrumento de pago por servicios (FFS, por sus siglas en inglés). Chile es el país con más proyectos de pago por servicios.²² Finalmente, Chile aparece como participante/beneficiario en más de 300 CT regionales.

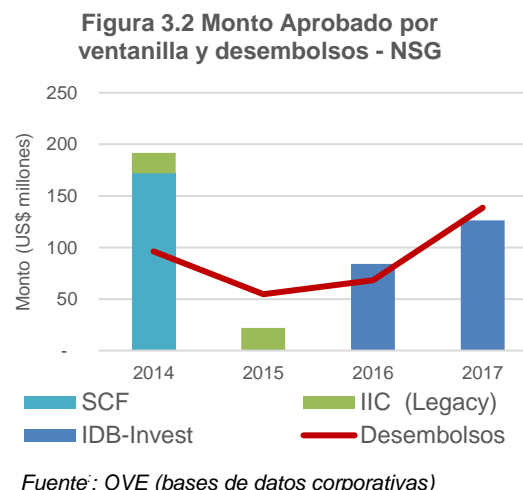


Fuente: OVE (bases de datos corporativas)

²¹ En el mismo periodo el Banco Mundial aprobó US\$277,5 millones en seis operaciones. La CAF no tiene operaciones de préstamo en Chile.

²² De las 15 operaciones de FSS, Chile aprobó 5 por un monto promedio de US\$273.000.

3.4 **Durante este período, el BID también aprobó US\$424 millones en préstamos sin garantía soberana (NSG).** Este monto correspondió a 24 préstamos de las distintas ventanillas del sector privado: la antigua Corporación Interamericana de Inversiones (CII) con préstamos por US\$42 millones, el extinto Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF, por sus siglas en inglés) con préstamos por US\$172 millones y BID Invest con préstamos por US\$210 millones (Figura 3.2).²³



3.5 **En términos de instrumentos, la característica distintiva de este periodo es el uso de préstamos de apoyo a las reformas de políticas (PBL y PBP).** En efecto, del monto total de US\$1.175 millones aprobado entre 2014 y 2017 (con garantía soberana), casi la mitad fueron PBP-PBL (seis operaciones por US\$555 millones).²⁴ Los préstamos de inversión representaron el 53% del total de recursos aprobados (9 operaciones por US\$620 millones). En términos sectoriales, las áreas prioritarias de desarrollo productivo y competitividad, y capital humano concentraron dos tercios de las aprobaciones. La cartera de desarrollo productivo y competitividad (US\$728 millones) está compuesta principalmente por préstamos SG y NSG²⁵ en el sector de energía (52,5%), mientras que la de capital humano tiene una mayor concentración de préstamos SG en educación (68,2%) y mercados laborales. La cartera de desarrollo regional ha sido relativamente pequeña. La distribución de las CT entre las áreas prioritarias siguió, en general, la composición de la cartera de préstamos.

3.6 **La evaluación incluye proyectos de la cartera heredada²⁶.** Esta se compone de seis préstamos por US\$152 millones de la cartera SG, 20 operaciones por US\$447 millones de la cartera NSG y 34 CT por US\$17 millones. El 95% de la cartera heredada se concentra en los sectores de energía (61%), principalmente operaciones NSG, desarrollo urbano (20%) y reforma/modernización del estado (14%), principalmente operaciones SG.

²³ También se aprobaron 2 líneas de crédito dentro del Programa de Facilitación de Financiamiento al Comercio Exterior (TFFP, por sus siglas en inglés) por un total de US\$60 millones. Por su parte, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) aprobó 16 proyectos por US\$11 millones.

²⁴ Los PBL/PBP apoyaron procesos de reforma en los sectores de energía, gestión pública, educación y competitividad; así como la modernización de los sistemas de intermediación laboral.

²⁵ Se podría decir que la cartera NSG se concentra casi exclusivamente en el objetivo de desarrollo productivo y competitividad: 57% sector eléctrico, 22% comercio (TFFP), 15% productividad e innovación, incluyen *leasing* y *factoring*.

²⁶ La cartera heredada son todos los proyectos activos que registraron alguna transacción en el Sistema de Administración de Prestamos (LMS, por sus siglas en inglés) durante el periodo de evaluación para los préstamos SG y los que tuvieron algún desembolso durante el periodo para los préstamos NSG.

IV. PREGUNTAS EVALUATIVAS

A. Dimensiones evaluativas

4.1 El CPE utilizará las dimensiones evaluativas tradicionales de relevancia, efectividad y sostenibilidad (OECD-DAC) y buscará responder preguntas específicas para el caso de Chile, con el objeto de extraer lecciones que informen el próximo ciclo estratégico.

1. Relevancia

4.2 **La relevancia mide el grado de alineación de los objetivos del programa del Banco con las necesidades de largo plazo del país.** La relevancia debe también considerar la naturaleza cambiante de las necesidades del país. Preguntas orientadoras:

- ¿Cuál fue el **posicionamiento estratégico del GBID** para responder a las necesidades de una economía de ingreso alto como la chilena? ¿En qué medida el programa fue consistente con el enfoque de explorar “nuevos nichos de intervención y mecanismos innovadores diseñados exclusivamente para un país con las características de Chile” propuesto en la EBP?
- ¿Cuál fue la **relevancia y el “valor agregado” del apoyo del GBID a través de sus instrumentos financieros y no financieros**? ¿Cómo se compara la oferta de instrumentos financieros y no financieros en relación con otros países con características similares? ¿En qué medida el GBID cuenta con los instrumentos adecuados para atender las necesidades de un cliente como Chile? ¿De qué formas ha agregado valor el BID?
- ¿La EBP sirvió como instrumento para guiar la **agenda de conocimiento** del BID en el país?
- ¿Los **objetivos de la EBP fueron relevantes y realistas** con relación a las necesidades del país expresadas en su plan de gobierno? ¿Cómo se posicionó el BID en relación con la ambiciosa agenda de reformas del gobierno? ¿Cuál fue el grado de alineación del portafolio del GBID con los objetivos estratégicos de la EBP? ¿Qué factores explican la diferencia entre el marco de financiamiento de la EBP y el programa aprobado?

2. Implementación y efectividad

4.3 **El análisis combina los conceptos relacionados a la obtención de resultados del programa: la implementación de proyectos y su efectividad.** Implementación incluye tanto temas de eficiencia como elementos transversales, tales como la calidad del apoyo técnico y administrativo. Efectividad se refiere a la medida en la que se alcanzaron los objetivos del programa acordado, así como la efectividad de sus intervenciones. Preguntas orientadoras:

- ¿Cuál fue la **eficiencia de la implementación de los proyectos del BID**? ¿Cuáles han sido los principales factores (internos y externos) que afectaron la ejecución de la cartera en Chile? ¿Cómo repercutieron estos aspectos en la estructura de costos de las operaciones (pago de comisiones de compromiso)? ¿Cuáles han sido los **costos de transacción** de la cartera del BID en Chile?

- **¿Cuál fue el grado de progreso en la consecución de los objetivos estratégicos de la EBP?** ¿Cuál ha sido la efectividad la cartera del GBID en Chile? ¿Cuán efectivo ha sido el uso de PBL para apoyar procesos de reforma? ¿Cuán efectivo ha sido el uso de CT para apoyar el diseño y ejecución de la cartera de préstamos propuestos en la EBP? ¿Cuán efectivo ha sido el uso de CT y de FFS para generar productos de conocimiento de calidad para satisfacer las necesidades y demandas de Chile?
- ¿Cuál fue la **efectividad de las ventanillas del sector privado** del programa de BID con Chile? ¿Cuán efectiva ha sido la coordinación entre las ventanillas del sector público y privado del GBID?
- ¿Hasta qué punto ha sido **efectivo el BID en desarrollar un modelo de negocios adaptado** a las características de un cliente como Chile? ¿Qué **lecciones aprendidas** surgen de la implementación del programa y el modelo de negocio propuesto en la EBP para este periodo?

3. Sostenibilidad

4.4 **La sostenibilidad se refiere a la probabilidad de que los resultados del programa continúen a largo plazo.** Preguntas orientadoras:

- **¿En qué medida el Banco anticipó los riesgos de sostenibilidad en el diseño de la EBP y en las operaciones de préstamo?** ¿Qué mecanismos parecen haber contribuido -positiva o negativamente- a la sostenibilidad de los resultados del programa? ¿En qué medida el modelo de negocio del GBID para atender un cliente como Chile es sostenible?

B. Fuentes de información y metodología

4.5 **La evaluación utilizará un conjunto diverso de fuentes de información. La metodología de evaluación incluirá, en la medida de lo posible, tanto un análisis cuantitativo como cualitativo del trabajo del Banco.** Las fuentes de información incluirán entrevistas a informantes clave: funcionarios y ex funcionarios del gobierno, ejecutores de proyectos, especialistas sectoriales del Banco, beneficiarios de proyectos del GBID, y miembros de la academia y del sector privado. Se analizarán los documentos de programación y de préstamos, los instrumentos de supervisión y de evaluación del GBID, así como el Sistema de Seguimiento de las Recomendaciones de Evaluación (ReTS). OVE revisará las evaluaciones de impacto disponibles sobre los programas financiados por el GBID y complementará el análisis documental con información de bases de datos internas y externas. OVE llevará a cabo, además de entrevistas, encuestas y grupos focales para extraer más información y estimular el debate sobre el rol del Banco en el país.

4.6 **La evaluación del Programa de País será llevada a cabo por un equipo multidisciplinario bajo la supervisión de la directora de OVE.** El equipo estará integrado por Verónica González Diez, jefe de equipo, Juan Manuel Puerta, Agustina Schijman, Odette Maciel, Regina Legarreta, Claudia Figueroa, Juan Felipe García, y Angelica McInerney de OVE, y también se contratará consultoría local para temas específicos. Para asegurar la relevancia y utilidad de la evaluación, el equipo establecerá un diálogo fluido con la Administración del Banco y, en particular, con la Gerencia del CSC, la Oficina de País en Chile, y el BID Invest. El cronograma de la evaluación está diseñado para coincidir en forma oportuna con los procesos de decisión de la nueva estrategia del Banco.

Cronograma de actividades

ACTIVIDAD	FECHA
Misión de identificación	Febrero 26 – Marzo 2, 2018
Documento de enfoque	Marzo de 2018
Análisis de proyectos	Febrero a abril de 2018
Misión de evaluación	Abril de 2018
Revisión externa (Administración del BID y Gobierno)	Junio de 2018
Presentación ante el Comité de Programación del Directorio	Agosto de 2018

ANEXO

Tabla I.1. Principales áreas de reforma sectorial

Fiscal	La reforma tributaria, promulgada en 2014 y efectiva a partir de 2016, tiene como objetivo aumentar la recaudación fiscal para poder financiar gastos permanentes como el mejoramiento de la educación en sus distintos niveles, combatir la elusión y la evasión y contar con un sistema tributario más equitativo, donde los impuestos se paguen de acuerdo con el nivel de ingresos de los contribuyentes.
Laboral	La nueva Ley de Relaciones Laborales, promulgada en 2016 y efectiva a partir de 2017, tiene como objetivo central el desarrollo de relaciones modernas, justas y equilibradas entre trabajadores y empleadores, que combinen simultáneamente objetivos de equidad, eficiencia y productividad. La reforma se centra en cuatro grandes ejes: ampliación de la cobertura de la negociación colectiva, titularidad sindical, ampliación del derecho de información de los sindicatos, simplificación del procedimiento de negociación reglada y derecho a huelga, piso de negociación y ampliación de las materias de negociación colectiva.
Educación	La reforma educativa tiene su antecedente en 2011 con la promulgación de la Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, la cual crea el sistema que regula la calidad en los niveles parvulario, básico y medio. La Ley de Inclusión, promulgada en 2015, elimina gradualmente i) el copago de las familias en colegios de educación básica y media con subvención estatal; ii) la selección de estudiantes, creando un sistema centralizado de postulación, y iii) el lucro, por lo que los colegios pasan gradualmente a ser corporaciones educativas sin fines de lucro. La Ley de Educación Parvularia, efectiva en 2015, busca fortalecer el primer nivel educativo y la coordinación entre sus diferentes actores. En 2016, con la promulgación de la Ley de Carrera Docente, se crea el sistema de desarrollo profesional docente. El Nuevo Sistema de Educación Pública, promulgado en 2017, crea una nueva institucionalidad educativa en la que los jardines, escuelas y liceos públicos dejan progresivamente de ser administrados por los municipios. En 2018, con la promulgación de la Reforma a la Educación Superior, se instaura la gratuidad universal de forma gradual hacia 2020.
Energía	Se profundizaron reformas que habían sido iniciadas en periodos anteriores. Los temas principales son: 1) la mejora de las licitaciones con las distribuidoras eléctricas (Ley 20805, 2015) que refuerzan los incentivos para inversión en generación eléctrica —particularmente de las energías renovables—, 2) la nueva Ley de Transmisión Eléctrica (Ley 20897, 2016), que mejora la definición de las franjas y facilita la inversión en transmisión, que tenía un rezago histórico en Chile, 3) la Ley de Distribución Eléctrica (todavía no aprobada), que actualiza el marco legal para incorporar cambios tecnológicos recientes (gestión de demanda, generación distribuida, movilidad eléctrica).
Productividad	Se tomaron una serie de medidas para facilitar el financiamiento de inversiones productivas (establecimiento de nuevas líneas de crédito focalizadas en empresas de menor tamaño, creación de un sistema único para garantías mobiliarias, creación y/o fortalecimiento de agencias de desarrollo productivo, como la Comisión Nacional de Productividad, entre otras), para impulsar exportaciones de servicios (incluyendo cambios tributarios y simplificación de trámites) y para reducir la burocracia (creación de plataformas electrónicas para

	integrar trámites, tales como Escritorio Empresa, e impulsar el uso de la Firma Electrónica Avanzada, entre otras medidas).
Infraestructura	El Fondo de Infraestructura, aprobado en el Congreso en enero 2018, tiene como objetivos promover la planeación estratégica de las inversiones, fomentar y expandir la inversión en infraestructura en Chile, y fomentar las asociaciones público-privadas. El aporte principal a éste serán los bienes nacionales de uso público y bienes fiscales actualmente concesionados, como rutas y carreteras. El Fondo deberá ser una empresa solvente y con rentabilidad privada positiva. El Fondo contará con un gobierno corporativo.
Telecomunicaciones	Esfuerzos para reducir la brecha digital, a través de la Agenda Digital 2020.
Ley de Competencia	La nueva Ley de Competencia (20.945), fue publicada en 2016. Gran parte de las medidas incluidas en esta iniciativa fueron recomendaciones realizadas en 2012 por la Comisión Asesora Presidencial para la Defensa de la Libre Competencia. Entre las modificaciones más importantes se encuentra la entrega de mayores facultades y atribuciones a la Fiscalía Nacional Económica y un aumento significativo del monto de las multas aplicables por infracciones a la ley. También se introduce la posibilidad de sancionar penalmente la colusión.
Probidad y transparencia	Esta reforma se inició en 2009 con la Ley de Transparencia. En 2015, el Gobierno de Chile creó el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, que propuso más de 230 recomendaciones de política para avanzar en temas de transparencia y probidad. Entre los objetivos de la reforma se incluyen: extender el número de cargos que deben realizar declaraciones de patrimonio e intereses; y endurecer multas y sanciones para quienes incumplan la normativa.
Descentralización	Entre las principales reformas en esta área se incluyen: la reforma constitucional sobre la elección democrática del órgano ejecutivo de los gobiernos regionales (2016); y la Ley de Fortalecimiento y Profesionalización de la Gestión Municipal, promulgada en 2016.

Fuente: OVE en base a FMI Artículo IV, dic. 2016 y otras fuentes.

Nota: El BID solo apoyó algunos de estos procesos de reforma en los sectores de energía, transparencia y probidad, competitividad y algunos aspectos de la reforma educativa.