

Evaluación del Programa de País

Chile

2011-2013



Banco Interamericano de Desarrollo
Junio 2014

Esta Evaluación del Programa de País (CPE) con Chile cubre el período 2011-2013 y es la tercera oportunidad en que la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) evalúa el programa del Banco con el país. Las anteriores evaluaciones cubrieron los períodos 1995-2005 (RE-320) y 2006-2010 (RE-380-1). De acuerdo con el Protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), el CPE tiene como meta principal “proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”.

La actual estrategia de país (GN-2642-1) fue aprobada en diciembre de 2011, no coincidiendo su período de vigencia (2011-2014) con el ciclo político del país. El gobierno del presidente Piñera tuvo lugar entre marzo de 2010 y marzo de 2014. La administración del Banco espera presentar en el Directorio una nueva estrategia de país en agosto de 2014.

La evaluación está organizada en cuatro capítulos más anexos. El capítulo I analiza el contexto general del país. El capítulo II analiza desde una perspectiva general el programa del Banco durante 2011-2013, en particular, la relevancia de la estrategia de país y un análisis del programa efectivamente implementado. El capítulo III analiza, desde una perspectiva sectorial, la implementación, efectividad y sostenibilidad de las operaciones y el grado de avance hacia los objetivos estratégicos planteados por el Banco. El capítulo IV presenta las conclusiones y recomendaciones.

Evaluación del Programa de País

Chile

2011-2013

OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE



Banco Interamericano de Desarrollo
Junio 2014



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



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



No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales



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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2014**

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

RE-465-1

ACRÓNIMOS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS	1
2. EL PROGRAMA DEL BANCO 2011-2013	7
A. Relevancia de la Estrategia de País	8
B. Implementación del Programa 2011-2013	10
3. IMPLEMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA	17
A. Modernización del Estado, Sistemas Nacionales y Seguridad Ciudadana	18
B. Apoyo a Nivel Subnacional	20
C. Mercado Laboral	24
D. Educación	25
E. Comercio e Integración	26
F. Ciencia y Tecnología	27
G. Sector Privado	28
H. Cambio Climático	29
I. Pueblos Indígenas	32
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS

[ANEXO I: FIGURAS, TABLAS Y CUADROS](#)

[ANEXO II: ANÁLISIS DE SECTORES](#)

[ANEXO III: PERSONAS ENTREVISTADAS](#)

ACRÓNIMOS

ADP	Alta Dirección Pública
AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para proyectos de inversión <i>(por sus siglas en inglés)</i>
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CPD	Documentos de Programa de País <i>(por sus siglas en inglés)</i>
CPE	Evaluación de Programa de País <i>(por sus siglas en inglés)</i>
CT	Cooperación Técnica No Reembolsable
CTF	Fondo de Energías Limpias <i>(por sus siglas en inglés)</i>
DIPRES	Dirección de Presupuesto (Ministerio de Hacienda)
EE	Eficiencia Energética
ERNC	Energías Renovables No Convencionales.
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
INAPI	Instituto Nacional de Propiedad Intelectual
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MdE	Ministerio de Educación
NSG	Sin Garantía Soberana <i>(por sus siglas en inglés)</i>
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico <i>(por sus siglas en inglés)</i>
OMJ	Oportunidades para la Mayoría <i>(por sus siglas en inglés)</i>
ONG	Organización no gubernamental
PDL	Préstamo Basado en Resultado <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PIB	Producto Interno Bruto
PPA	Paridad del Poder Adquisitivo <i>(por sus siglas en inglés)</i>
PTF	Productividad Total de Factores
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo <i>(por sus siglas en inglés)</i>
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SG	Garantía Soberana <i>(por sus siglas en inglés)</i>
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional (Ministerio del Interior)
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior <i>(por sus siglas en inglés)</i>
UE	Unión Europea
UF	Unidad de Fomento

Este documento fue preparado por un equipo compuesto por Monika Huppi, José Ignacio Sémbler, Alejandro Guerrero, Alayna Tetreault-Rooney, Francisca Henríquez, y Angie Aulet, bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora de OVE). Damos las gracias a la administración y personal del Banco por su apoyo y a los muchos informantes del sector público y privado en Chile por compartir generosamente su tiempo y conocimientos con nosotros.



Resumen Ejecutivo

CONTEXTO Y ESTRATEGIA DEL BANCO

Producto de un entorno macroeconómico estable, políticas de apertura comercial, una sólida institucionalidad y un auge en los precios de las materias primas, Chile se ha caracterizado por ser una de las economías de mayor crecimiento en Latinoamérica y el Caribe (LAC) durante las últimas dos décadas. Los buenos resultados económicos permitieron triplicar el PIB per cápita entre 1991 y 2013 y reducir considerablemente la pobreza, aunque la desigualdad sigue siendo una de las más altas de LAC. El crecimiento estuvo impulsado fundamentalmente por la acumulación de factores, existiendo importantes rezagos en términos de productividad. La sólida posición fiscal del gobierno condujo a márgenes soberanos bajos y a mejoras en las calificaciones crediticias, lo cual le ha permitido al gobierno amplias oportunidades para acceder a mercados de capitales domésticos e internacionales en condiciones favorables para satisfacer sus necesidades de financiamiento. El alto crecimiento ha generado niveles históricos de bajo desempleo, aunque la participación de la mujer en el mercado laboral sigue siendo baja. Un sistema de protección laboral rígido obstaculiza las oportunidades de empleo de los trabajadores poco cualificados en el sector formal. El acceso a la educación ha mejorado, pero la calidad sigue siendo motivo de preocupación.

La estrategia de país para el periodo 2011-14 se diseñó en un difícil contexto. Debido a la reciente experiencia con Transantiago¹, así como el foco del nuevo gobierno en los trabajos de emergencia y de reconstrucción producto del terremoto de 2010, el Banco tuvo desafíos para entablar el diálogo con el nuevo gobierno. Además, la política de endeudamiento del gobierno priorizó la emisión de bonos para cubrir sus necesidades de financiamiento. Si bien los costos financieros de emisión de bonos y los del BID

¹ El préstamo aprobado en abril 2008 (US\$400 millones) para el Administrador Financiero del Transantiago (AFT, entidad de derecho privado) estaba destinado a apoyar al nuevo sistema de transporte público de Santiago implementado en 2007, ante la negativa del Congreso a fines de 2007 de aprobar subsidios en el presupuesto para el déficit financiero del sistema. El préstamo desembolsó US\$288 millones, sin embargo, en septiembre de 2008 los decretos que autorizaban al AFT a tomar el préstamo sin garantía soberana fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional de Chile. Como resultado, el préstamo fue cancelado y repagado por el Gobierno de Chile en diciembre de 2009. El Banco suspendió las aprobaciones de préstamos entre septiembre de 2008 y noviembre de 2009.

son relativamente comparables, el trabajo con el Banco tiene asociado importantes tiempos y costos transaccionales. Además, este mecanismo de endeudamiento también responde a otros objetivos de política fiscal, como la internacionalización del peso y el fondeo en pesos y unidades de fomento. Por consiguiente, el gobierno tuvo escaso interés en financiamiento de instituciones multilaterales, entre ellas el Banco. En 2010-11, el gobierno solicitó la cancelación total o parcial de 11 préstamos con el Banco por un monto total de US\$326 millones. De éstos, siete se habían aprobado poco antes del cambio de gobierno, pero nunca fueron firmados, y el resto tenía importantes retrasos en la implementación y desembolsos debido a problemas de diseño.

En este contexto, la estrategia de 2011-14 definió a la cooperación técnica y transferencia de conocimientos como el elemento central de la participación del Banco en Chile, y consideró un nuevo rol para el Banco como proveedor y *broker* de conocimiento. Sin embargo, la estrategia consideró un marco estimado de financiamiento con garantía soberana para el periodo 2011-14 de US\$120 millones (US\$30 millones anuales), monto optimista y poco realista en vista de las importantes cancelaciones de préstamos que lo habían precedido. La estrategia estableció objetivos estratégicos en ocho áreas de intervención (mercados laborales, cambio climático, transporte, ciencia y tecnología, gestión del sector público, seguridad ciudadana, comercio e integración, y gestión financiera y adquisiciones públicas). Además, el Banco planteó profundizar el diálogo en educación, pueblos indígenas y protección social con miras a potenciales futuras operaciones de préstamos. Si bien los objetivos establecidos por la estrategia fueron consistentes con algunos de los desafíos claves para el desarrollo de Chile y estuvieron alineados con las prioridades del gobierno, resultaron ambiciosos y poco realistas, debido a la limitada contribución financiera y a la asistencia técnica puntual que el Banco podría proporcionar en Chile. Además, la estrategia no estableció objetivos estratégicos en algunas áreas de importancia, tales como apoyo subnacional y educación, a pesar de la importante cartera de préstamos y cooperación técnicas.

EL PROGRAMA DEL BANCO 2011-2013

Ante un gobierno no propenso a tomar préstamos, el Banco tuvo dificultades para trabajar con el sector público durante el periodo 2011-13. Las aprobaciones con garantía soberana (SG) se limitaron a tres pequeñas operaciones, por un monto total de US\$17,3 millones. En las pocas áreas donde se aprobaron préstamos con SG, la participación del Banco se basó en trabajos analíticos y de diálogo que había realizado previamente y que demostró a los responsables de las políticas en Chile que el Banco poseía la capacidad técnica, la red profesional y la imparcialidad para agregar valor. Sin embargo, en dos de estos tres casos el procesamiento de los préstamos fue extenso, y el personal del Banco dedicó tiempo considerable en responder a demandas *ad hoc* de las contrapartes, mientras los programas financiados por los préstamos aún no iniciaban su ejecución. Esto resultó en altos costos de preparación y de ejecución inicial en relación a los montos de los préstamos.

Dada la menor demanda por financiamiento con garantía soberana, el Banco buscó posicionarse a través de Cooperaciones Técnicas no Reembolsables (CTs) que a menudo tardaron un tiempo considerable en empezar su ejecución y resultaron costosas para el Banco. La cartera del Banco contenía 46 CTs en 2011-13, de las cuales 25 CTs fueron aprobadas durante este periodo. La aprobación de CTs y otras donaciones (*investment grants*) en 2011-13 totalizaron US\$17,2 millones, cifra comparable a los US\$17,3 millones aprobados para préstamos con garantía soberana. El Banco asumió con frecuencia la responsabilidad de ejecución de las CTs con el fin de asegurar el interés del gobierno. Si bien algunas unidades sectoriales del Banco vieron en esto una oportunidad para complementar su presupuesto administrativo para llevar a cabo trabajos de conocimiento, la ejecución de las CTs por parte del Banco ha tenido asociado significativos costos. Por ejemplo, entre 2011-13 hubo un total de 114 transacciones (WLMS) asociadas a préstamos y 1.081 a CTs. En este contexto, el costo del programa con Chile durante 2011-13 se incrementó en relación al periodo de la estrategia previa (2006-10), aumento asociado en gran parte al significativo costo del programa de CTs (por millón desembolsado), el cual entre 2011-13 fue cuatro veces mayor que el del programa de préstamos con SG, estimación que subestima el costo efectivo del programa de CTs dada la gran cantidad de horas no asociadas a productos y reportadas como actividades generales (ej. supervisión de cartera, actividades fiduciarias) por parte del staff del Banco.

El Banco participó con más éxito a través de operaciones sin garantía soberana (NSG), en particular, en energía donde encontró un importante nicho de mercado. La presencia local y diseminación fueron factores importantes para posicionar al Banco en el mapa e instruir a empresarios acerca de los productos NSG disponibles. El Banco aprobó operaciones NSG por un total de US\$502,7 millones durante 2011-2013 para energías renovables, operaciones de comercio exterior, agroindustria y mercados financieros.

IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS

La cartera del Banco durante el periodo de evaluación consistió en 16 préstamos con SG, 9 operaciones NSG y 46 CTs. De éstas, 13 préstamos con SG habían sido aprobados antes de 2011 y tenían problemas de diseño e implementación. A inicios de 2011 también había tres operaciones NSG y 21 CT activas.

El Banco tuvo una cartera de dos préstamos pequeños y nueve CTs para apoyar las áreas de ***modernización del Estado y seguridad ciudadana***. A diferencia de otros sectores, en la mayoría de los casos las agencias gubernamentales beneficiarias lideraron la ejecución de las CTs, resultando en una alta apropiación por parte de las entidades. El Banco ayudó a la Contraloría a realizar notables avances en diversos ámbitos, proporcionó insumos técnicos para la Dirección Nacional del Servicio Civil, mejoró la recopilación y análisis de datos relacionados con actividades delictivas y ayudó al Ministerio de Desarrollo Social a establecer un sistema de evaluación ex-ante de programas sociales.

En general, el Banco alcanzó mejores resultados cuando proporcionando apoyos técnicos puntuales para fortalecer instituciones específicas que aportando insumos para reformas de políticas. Los préstamos de apoyo al sistema judicial y al Consejo de Defensa del Estado tuvieron importantes retrasos de implementación debido a la falta de liderazgo en las agencias encargadas de la implementación.

La cartera del Banco para *apoyo a nivel subnacional* contenía seis operaciones que habían sido aprobadas durante el periodo 2005-08, todas con importantes problemas de diseño. Cuatro operaciones fueron aprobadas en el marco de una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) por hasta US\$400 millones y correspondían a la mayor parte de los préstamos aprobados en 2006-08. Estas operaciones financiaron programas en fortalecimiento de la capacidad de gestión subnacional, agua y saneamiento rural, gestión de residuos sólidos y conservación de monumentos históricos. Las cuatro operaciones fueron diseñadas como Préstamos Basados en Resultados (PDLs), cuyos desembolsos se producirían al certificar el logro de los resultados acordados y verificar los gastos relacionados incurridos. Las cuatro operaciones, financiadas a través de PDLs, tuvieron importantes problemas de diseño que condujeron a metas poco realistas que impedían los desembolsos oportunos. Además, la falta de guías operativas dificultó la utilización del instrumento. Dada la baja probabilidad de desembolsos para 2011, el gobierno solicitó la cancelación de los balances restantes de dos préstamos, y la cancelación parcial de un tercer préstamo.

A pesar de que se canceló en su totalidad el préstamo para la gestión de residuos sólidos, la participación del Banco contribuyó a desarrollar e introducir un programa financiado con presupuesto nacional para ayudar a las municipalidades a cumplir con regulaciones medioambientales más estrictas mediante un tratamiento integral y sostenible de los residuos sólidos. El PDL para fortalecer la capacidad de gestión subnacional fue reformulado para centrarse fundamentalmente en la elaboración de planes y propuestas de políticas, prestando escasa atención a la implementación. Si bien, ha dado lugar a un proceso de fortalecimiento de la capacidad de planificación y gestión de los gobiernos locales, aún queda mucho por hacer. El programa de puesta en valor del patrimonio introdujo el concepto de *patrimonio* en las políticas públicas y contribuyó a crear un grupo de profesionales a nivel central y en los gobiernos regionales para la evaluación, diseño y gestión de proyectos de conservación, pero sus vínculos para contribuir a incrementar la actividad económica aún son débiles. El proyecto de desarrollo urbano de Valparaíso tuvo resultados mixtos y fue replanteado. A pesar de que no cumplió las metas originalmente previstas, contribuyó a recuperar y rehabilitar espacios públicos, edificios emblemáticos y privados, logró iniciar la gestión de residuos y el control de plagas y desarrollar e implementar un plan de desarrollo turístico. Una operación apoyada por el Banco para crear agencias regionales para fomentar la productividad de manera coordinada no logró tener un impacto sostenible debido a los cambios en las políticas del gobierno.

El Banco trabajó efectivamente, aunque con altos costos en el área de *mercados laborales*. El trabajo se basó en análisis realizados anteriormente que demostraron a los responsables de las políticas en Chile que el Banco poseía la capacidad técnica, la red profesional y la imparcialidad para agregar valor en áreas potencialmente difíciles mediante análisis basados en evidencia. El extenso tiempo para procesar el préstamo, incluidos los tiempos por parte del gobierno, la limitada capacidad institucional de la agencia ejecutora, y los retrasos en adquisiciones han implicado una implementación del programa más lenta de lo previsto en miras a racionalizar y mejorar la eficacia de los programas de formación e inserción laboral. Sin embargo, se ha realizado algunos avances en el fortalecimiento de la capacidad de gestión del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y en mejorar algunos programas de capacitación basados en evaluaciones realizadas en el marco de la operación.

El programa del Banco en *educación* consistió en nueve CTs. Los principales beneficiarios de más de la mitad de éstas fueron organizaciones no gubernamentales locales, que estuvieron trabajando en diversas iniciativas ya sea para llevar educación o capacitación vocacional a grupos vulnerables, o para buscar maneras innovadoras de atraer profesores motivados a las aulas. Si bien en general las CTs obtuvieron los productos esperados, la participación del Banco se limitó a apoyos específicos y no condujo a modelos ni a información que tuvieran un impacto en la política del gobierno, en la docencia o en aprendizaje en una escala más grande. Tampoco las CTs de apoyo al Ministerio de Educación tuvieron éxito en profundizar sustancialmente el diálogo sectorial. El Banco también intentó utilizar la mayoría de las CTs para generar conocimientos mediante evaluaciones. Se crearon algunos conocimientos, pero no existe evidencia de que éstos fueron utilizados por los responsables de políticas educativas en Chile, ni que hayan sido una contribución importante para profundizar el diálogo con el gobierno sobre temas claves que afectan al sector educativo.

En el caso del *sector privado*, el programa del Banco tuvo dos operaciones en mercados financieros, con limitada adicionalidad y cuya implementación ha tomado más tiempo de lo estimado. Otro préstamo para financiar el plan de inversión de una de las principales empresas agroexportadoras se combinó efectivamente con asistencia técnica para las especificaciones técnicas para la construcción de una planta de energía solar y para identificar oportunidades de inversión para mejorar las condiciones de las familias que trabajaban en labores de cosecha.

A través de la combinación de una CT y un préstamo pequeño, el Banco está ayudando a Chile a introducir un *sistema integrado de comercio exterior* (SICEX), iniciativa de alta prioridad para el gobierno que busca racionalizar los procesos de exportación de bienes y servicios. De la misma manera, una CT bien focalizada y oportuna ha ayudado

al Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (INAPI) a reorganizar su estructura organizacional, reformar algunos de sus procesos claves y digitalizar una lista pendiente de patentes, permitiendo importantes mejoras en los tiempos de respuesta de INAPI para procesar patentes y marcas registradas.

El Banco aprobó un conjunto de operaciones para apoyar los esfuerzos del gobierno para impulsar la incorporación de *energías renovables no convencionales* (ERNC), posicionándose como un socio estratégico del recientemente creado Ministerio de Energía. El programa del Banco en este ámbito se ha caracterizado por una buena complementariedad entre CTs y préstamos y una coordinación efectiva entre las ventanillas pública y privada, ayudando a Chile a identificar oportunidades en este ámbito. El Banco ha contribuido a desarrollar y cofinanciar diversos proyectos potencialmente transformacionales, muchos de los cuales son pioneros en Chile y LAC. El Banco también ha jugado un importante rol en la preparación y financiamiento de un gran proyecto hidroeléctrico.

Un préstamo para apoyar la segunda fase del *Programa Orígenes* tuvo problemas de diseño e implementación que afectaron el logro de ciertos resultados. El programa contribuyó a introducir métodos participativos para identificar y planificar proyectos de desarrollo local, métodos mejorados posteriormente con ayuda de una CT que financió iniciativas locales en más de 1.100 comunidades y amplió los programas para proporcionar servicios de educación y salud culturalmente más pertinentes a las necesidades de las comunidades indígenas. Otras dos CTs destinadas a apoyar una iniciativa empresarial de pueblos indígenas y la creación de un programa de desarrollo multicultural para estos pueblos en zonas urbanas, si bien proporcionaron variados productos aislados, perdieron su foco, carecieron de contrapartes por parte del gobierno y tuvieron altos costos transaccionales para el Banco.

En resumen, la mayoría de las operaciones con garantía soberana aprobadas antes de 2011 tuvieron problemas de diseño y en general no han logrado sus resultados esperados. En el caso de CTs, en aquellas áreas donde fueron usadas para responder a prioridades específicas del gobierno y, por lo tanto, contaron con la apropiación por parte del gobierno, tal como en ERNC o en el caso de Contraloría, las CTs hicieron útiles contribuciones, demostrando que el Banco puede añadir valor en áreas donde tiene la capacidad técnica y los conocimientos del país para responder. Las CTs que no tuvieron claros líderes en el gobierno, como en el caso de pueblos indígenas, generalmente perdieron su foco, mientras que aquellas que beneficiaron a ONGs si bien generalmente obtuvieron los productos esperados, no consiguieron generar un impacto más amplio. Algunas de las operaciones recientemente aprobadas por el Banco, como las de energías renovables, reformas del sistema de capacitación laboral y el sistema integrado de comercio exterior tienen el potencial para realizar una contribución importante en sus respectivas áreas si su implementación sigue su curso.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Dada la limitada contribución financiera del Banco y el alcance relativamente acotado de las CTs, el Banco no tuvo los medios para realizar progresos significativos hacia los ambiciosos objetivos planteados en la estrategia para Chile. Los hallazgos de esta evaluación sugieren que el Banco tiene que replantearse cómo formula sus objetivos y estrategias en países de ingresos medios-altos como en el caso de Chile, donde su rol probablemente será oportunista y estará limitado a apoyos puntuales ante demandas específicas del gobierno. El Banco ha hecho algunas contribuciones puntuales que informaron programas específicos del gobierno y fortalecieron capacidades, pero éstas terminaron siendo costosas para el Banco. Si bien el apoyo del Banco generó ciertos conocimientos que respondieron de manera útil a demandas del gobierno, OVE encontró limitada evidencia que este conocimiento fuera capturado sistemáticamente para ser compartido en un contexto más amplio. Un acuerdo de colaboración mutua entre la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) y el BID firmado en 2012, pero que todavía no ha avanzado mucho en su implementación, ofrece potencialmente oportunidades en este ámbito.

La evaluación también destaca los desafíos de participar de una manera oportuna y costo-efectiva en un país de ingresos medios-altos como Chile, sobre todo en el sector público. Unos pocos préstamos pequeños, un gran número de CTs en su mayoría ejecutadas por el Banco, y una oficina de país de considerable tamaño han constituido un modelo de trabajo en el país relativamente caro, modelo que probablemente no sea sostenible para el conjunto de países de ingresos medios-altos. Esto sugiere que el Banco necesita reconsiderar su manera de trabajar en países de ingresos medio-altos que no necesitan mayormente del Banco para cubrir sus necesidades de financiamiento.

En función de los hallazgos de esta evaluación, OVE recomienda:

1. Enmarcar la estrategia de país en torno a objetivos realistas que el Banco tenga la capacidad de lograr. La participación del Banco en Chile tendrá que ser flexible y oportuna, probablemente centrada en torno a áreas claves donde el Banco tiene conocimientos técnicos expertos y reconocidos y un valor agregado no financiero. Es poco probable que la participación del Banco pueda hacer grandes contribuciones en una amplia gama de ambiciosos objetivos estratégicos para el país, por ende la estrategia de país debería reconocer esto estableciendo objetivos apropiados y alcanzables.
2. Explorar instrumentos de participación que sean costo-efectivos en el largo plazo, tanto para Chile como para otros países de ingreso medios-altos que en algunas oportunidades no demanden un programa tradicional de financiamiento para el sector público. El Banco necesita adaptar sus instrumentos existentes y explorar nuevos vehículos de participación que sean costo-efectivos y sostenibles a largo plazo,



© OVE, 2014

a diferencia de la reciente combinación de unos pocos préstamos pequeños y muchas cooperaciones técnicas. Entre las opciones para explorar se encuentran, por ejemplo: (i) un acuerdo paraguas para un programa de apoyo técnico basado en servicios remunerados o en costos compartidos, con intervenciones individuales acordadas en forma anual o semestral, en el ámbito de la política de Asesoría y Servicios Remunerados; (ii) un instrumento de financiamiento basado en resultados reconfigurado; (iii) un acuerdo con el gobierno para que pida prestado un cierto monto, a través de una línea de crédito paraguas para financiar inversiones en áreas claves de colaboración; (iv) un acuerdo con el gobierno para que pida prestado un cierto monto cada año como apoyo presupuestario, posiblemente condicionado primariamente a un sólido desempeño macroeconómico general, a cambio de un programa de apoyo técnico específico en ámbitos prioritarios acordados mutuamente.

3. Asegurar la ejecución de las CTs por parte del beneficiario. En la medida que las CTs sigan siendo utilizadas, el Banco debería hacer que en Chile la ejecución por parte del beneficiario sea la norma, más que la excepción. Esto asegurará la apropiación por parte del gobierno y su involucramiento durante la implementación.

4. Seguir identificando nichos para el apoyo del sector privado donde el Banco pueda agregar valor y tener un potencial rol catalizador. El potencial para agregar valor puede ser especialmente fuerte, por ejemplo, cuando el apoyo del Banco al sector privado pueda ser combinado con el apoyo a políticas y reformas regulatorias a través de la ventanilla del sector público del Banco.
5. Desarrollar un enfoque institucional para capturar y compartir sistemáticamente los conocimientos generados a través de la participación del Banco en Chile para beneficio de la región. Chile ha acumulado un conjunto importante de experiencias de buenas prácticas en el diseño e implementación de políticas públicas, y el Banco ha contribuido en algunas áreas a través de asesorías técnicas y evaluaciones de dichas políticas e iniciativas. El Banco debería avanzar en capturar internamente y documentar de manera sistemática los resultados y lecciones de las operaciones en Chile, así como de otros países, y hacerlas fácilmente accesibles para el staff del Banco y otros actores importantes. Además, en la medida en que dicha experiencia técnica y conocimientos se puedan transferir a otros países en la región, el Banco debería aprovechar el reciente acuerdo con la AGCI para facilitar esta transferencia.

RECOMENDACIONES DE OVE Y RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN

Recomendación de OVE	Respuesta de la Administración
<p>Enmarcar la estrategia de país en torno a objetivos realistas que el Banco tenga la capacidad de lograr. La participación del Banco en Chile tendrá que ser flexible y oportuna, probablemente centrada en torno a áreas claves donde el Banco tiene conocimientos técnicos expertos y reconocidos y un valor agregado no financiero. Es poco probable que la participación del Banco pueda hacer grandes contribuciones en una amplia gama de ambiciosos objetivos estratégicos para el país, por ende la estrategia de país debería reconocer esto estableciendo objetivos apropiados y alcanzables.</p>	<p>De acuerdo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sin embargo, los principales instrumentos del proceso de programación del Banco, las Estrategias de País y los Documentos de Programa de País, no contemplan la flexibilidad necesaria para el diseño de estrategias más realistas en la definición de sus alcances y resultados esperados, que se diferencien para aquellos países que tienen otras características como es el caso de los países de ingreso mediano alto, como Chile, en función de demandas y prioridades cambiantes. • Se espera que las nuevas directrices que resultarán del ejercicio de revisión de fondo del proceso de programación y de sus principales instrumentos que se está llevando a cabo en este momento conjuntamente por el Directorio Ejecutivo y la Administración del Banco sean lo suficientemente flexibles para permitir a esos países clientes determinar las áreas y las formas de participación del Banco y que también permitan al Banco disponer de la agilidad necesaria para poder “participar de una manera oportuna y costo efectivo en países de ingresos medios-alto...”
<p>Explorar instrumentos de participación que sean costo-efectivos en el largo plazo, tanto para Chile así como para otros países de ingreso medios-altos que en algunas oportunidades no demanden un programa tradicional de financiamiento para el sector público. El Banco necesita adaptar sus instrumentos existentes y explorar nuevos vehículos de participación que sean costo-efectivos y sostenibles a largo plazo, a diferencia de la reciente combinación de unos pocos préstamos pequeños y muchas cooperaciones técnicas. Entre las opciones para explorar se encuentran, por ejemplo: (i) un acuerdo paragua para un programa de apoyo técnico basado en servicios remunerados o en costos compartidos, con intervenciones individuales acordadas en forma anual o semestral, en el ámbito de la política de Asesoría y Servicios Remunerados; (ii) un instrumento de financiamiento basado en resultados reconfigurado; (iii) un acuerdo con el gobierno para que pida prestado un cierto monto, a través de una línea de crédito paragua para financiar inversiones en áreas claves de colaboración; (iv) un acuerdo con el gobierno para que pida prestado un cierto monto cada año como apoyo presupuestario, posiblemente condicionado primariamente</p>	<p>De acuerdo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Estamos de acuerdo con el objetivo de esta recomendación, creemos que, como primera medida, es importante que el Banco pueda utilizar los instrumentos financieros y operativos que ya existen e introducir la flexibilidad necesaria a dichos instrumentos, asegurando mecanismos de ejecución eficientes, para que puedan adaptarse a las características de países como Chile, con el desafío adicional de ajustar los instrumentos financieros según el nivel de ingreso y la capacidad institucional de los países. • Con esta finalidad, en diciembre de 2013 se realizó un taller en Chile para recoger las experiencias con el instrumento: “<i>Performance Driven Loan</i>” (PDL) en los países del Cono Sur. El informe producto de este taller será enviado a SPD como insumo para la revisión y ajuste de la política del PDL y la preparación de la guía operativa correspondiente. • Adicionalmente, CSC solicitará la formación de un grupo de trabajo para analizar mecanismos que permitan aplicar la política de moneda local en Chile. • Por otro lado, en aplicación de la política vigente sobre Servicios de Asesoría y Conocimiento Remunerados, ya se ha recibido una solicitud en el marco de la

<p>a un sólido desempeño macroeconómico general, a cambio de un programa de apoyo técnico específico en ámbitos prioritarios acordados mutuamente.</p>	<p>Reforma Tributaria. Asimismo, hay una operación en preparación que utiliza un modelo “paragua” que facilitará intervenciones puntuales en fortalecimiento institucional.</p>
<p>Asegurar la ejecución de las CTs por parte del beneficiario. En la medida que las CTs sigan siendo utilizadas, el Banco debería hacer que en Chile la ejecución por parte del beneficiario sea la norma, más que la excepción. Esto asegurará la apropiación por parte del gobierno y su involucramiento durante la implementación.</p>	<p>De acuerdo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dado que ya se ha acordado un programa operativo con el Gobierno, no se vislumbra que el Banco deba intervenir como ejecutor de CTs. Sin embargo, aquellas CTs que constituyan “Operational Inputs” o sean de “Research and Dissemination” por su naturaleza seguirán siendo ejecutadas directamente por el Banco.
<p>Seguir identificando nichos para el apoyo del sector privado donde el Banco pueda agregar valor y tener un potencial rol catalizador. El potencial para agregar valor puede ser especialmente fuerte, por ejemplo, cuando el apoyo del Banco al sector privado pueda ser combinado con el apoyo a políticas y reformas regulatorias a través de la ventanilla del sector público del Banco.</p>	<p>De acuerdo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Como señala esta evaluación, la participación de las ventanillas del sector privado en Chile representó un avance importante para el Banco, estableciendo un nicho en proyectos de energías renovables. • Siguiendo esta línea estratégica, están en preparación dos proyectos, relacionados con energía solar y con energía eólica. Consistente con lo recomendado, durante el período de la nueva estrategia el trabajo del Banco, a través del sector público en temas de energía, irá direccionado a apoyar y complementar las intervenciones del sector privado, mediante el fortalecimiento del marco regulatorio. • Por otra parte, el sector privado (SCF/ INF) ya ha confirmado que existe interés de que el Banco participe en un segundo financiamiento para apoyar en el área de transporte y concesiones.
<p>Desarrollar un enfoque institucional para capturar y compartir sistemáticamente los conocimientos generados a través de la participación del Banco en Chile para beneficio de la región. Chile ha acumulado un conjunto importante de experiencias de buenas prácticas en el diseño e implementación de políticas públicas, y el Banco ha contribuido en algunas áreas a través de asesorías técnicas y evaluaciones de dichas políticas e iniciativas. El Banco debería avanzar en capturar internamente y documentar de manera sistemática los resultados y lecciones de las operaciones en Chile, así como de otros países, y hacerlas fácilmente accesibles para el staff del Banco y otros actores importantes. Además, en la medida en que dicha experiencia técnica y conocimientos se puedan transferir a otros países en la región, el Banco debería aprovechar el reciente acuerdo con la AGCI para facilitar esta transferencia.</p>	<p>De acuerdo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Durante el periodo de la estrategia 2011– 2014 el Banco desarrolló un marco institucional de transferencia de conocimiento a través de un “Memorandum of Understanding” (MOU) de Cooperación Sur-Sur que busca la transferencia de experiencias y conocimientos de Chile a otros países de la región. • Para fortalecer este MOU se establecerá un plan de acción para impulsar los objetivos del mismo. Como menciona el informe de OVE, en el párrafo 3.27, el MOU se complementó con una CT para la AGCI (Agencia de Cooperación Internacional), cuya ejecución sufrió un retraso importante que ya ha sido superado y los resultados esperados de dicha CT se lograrán en los próximos dos años. • Estamos de acuerdo con OVE y creemos que el Banco tiene un rol importante como catalizador e intermediario de este tipo de iniciativas, por lo que se continuará trabajando en ello por medio de las intervenciones actualmente vigentes y se buscarán otros mecanismos complementarios.



© Boris G, Mercado de Valores Santiago Chile, 2013

Enlace a la foto: <https://www.flickr.com/photos/gameoflight/10102433535/>

Enlace a la licencia creativa: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/>

1 Contexto General del País

Chile se ha caracterizado por ser una de las economías de mayor crecimiento económico en Latinoamérica y el Caribe (LAC). En el período 1991-2013, el PIB real creció a una tasa promedio anual de 5,1% (Figura 1), y el PIB per cápita real (PPP) se triplicó, alcanzando US\$19.607 en 2013, uno de los más altos de LAC (Figura 2). Este buen desempeño económico se explica en gran parte por la introducción y consolidación de un régimen de apertura comercial, un marco estable de políticas macroeconómicas, así como una sólida institucionalidad y gobernabilidad que ha permitido un entorno favorable para la inversión privada. En reconocimiento de este buen desempeño económico, en mayo de 2010 Chile fue aceptado como miembro pleno de la OECD.

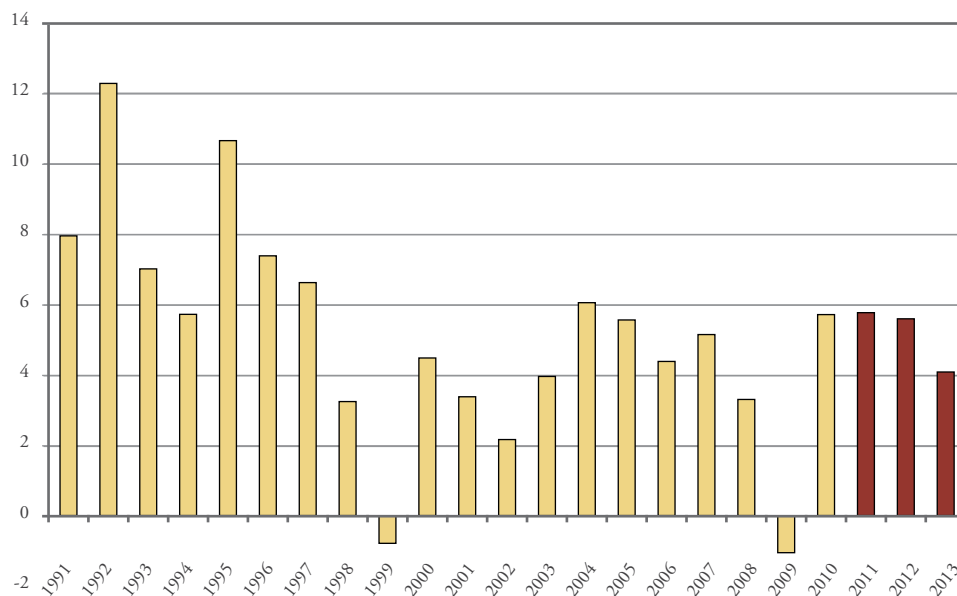


FIGURA 1:
Crecimiento PIB real (1991-2013)

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

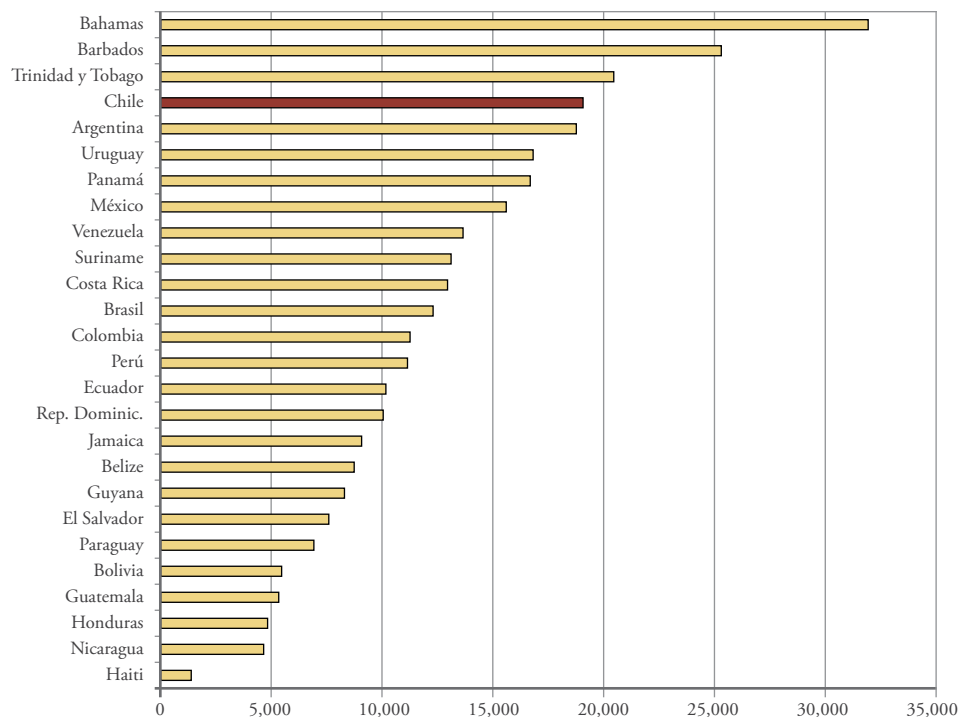
En particular, las exportaciones se convirtieron en uno de los principales motores de la economía. Producto de una política de apertura comercial basada en la reducción de aranceles y barreras comerciales y el establecimiento de tratados de libre comercio bilaterales, las exportaciones pasaron de representar en promedio 28,6% del PIB en el período 1991-2000 a 37,3% del PIB durante 2001-2012. En la actualidad, el comercio

exterior¹ representa 73% del PIB y el país mantiene 22 acuerdos comerciales vigentes con 60 países a nivel mundial. Sin embargo, a pesar de tener una de las economías más abiertas de LAC, Chile presenta importante desafíos, destacándose la necesidad de una mayor diversificación de las exportaciones en términos de productos,² y de avanzar en el perfeccionamiento de la administración de tratados comerciales que permitan un mayor aprovechamiento de las oportunidades comerciales que ofrecen estos tratados. En términos de actividades económicas, industria representa 27,2% del PIB (2012), debido en gran parte al importante rol que juega la minería en la economía (14,2% del PIB) y, en particular, la minería de cobre (12,7% del PIB).³

FIGURA 2:

PIB per cápita, PPP (2013)

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)



El crecimiento económico ha estado impulsado principalmente por la acumulación de factores, existiendo importantes rezagos en términos de productividad. Entre 1992 y 2011 la productividad total de factores (PTF) creció un promedio de 1,2% por año, mientras que el PIB creció a un promedio de 6,2% (Magendzo y Villena, 2012). La mayor contribución al crecimiento del PIB provino de la inversión y de la incorporación de horas trabajadas. Además, el crecimiento de la PTF se ha estancado durante la década del 2000, lo que sumado a la menor rentabilidad de los factores de producción, y baja inversión pública y privada en innovación y desarrollo tecnológico, amenaza el sostenimiento de las tasas de crecimiento experimentadas a la fecha. Entre 2000 y 2008 (pre-crisis financiera internacional) el crecimiento promedio de la PTF fue 1,4% por año, cifra menor si se compara con el periodo 1992-1997 (2,3%) y el crecimiento promedio de la PTF de otras economías emergentes (Johansson, 2012).

A lo anterior se suma que el sector eléctrico se ha convertido durante los últimos años en un factor crítico que podría limitar el progreso económico. Chile es un país predominantemente importador de sus recursos energéticos (70%) y particularmente de combustibles fósiles, cuyos altos precios han incrementado los costos de generación. De hecho, las tarifas eléctricas son de las más altas de LAC y mayores que el promedio de la OECD. El país ha tenido dificultades para expandir la generación producto de una serie de cancelaciones y retrasos en la implementación de proyectos de energía de base como resultado de sus impactos ambientales y sociales, y una creciente oposición ciudadana a este tipo de proyectos. Además, si bien el país tiene un potencial significativo de recursos renovables que pueden ser aprovechados en generación eléctrica, el desarrollo de las energías renovables no convencionales (ERNC) no ha avanzado lo suficiente (4% de la capacidad instalada) debido a una serie de barreras financieras, técnicas y legales.

En el ámbito fiscal, la deuda pública del Gobierno Central se ha reducido significativamente (Figura 1, Anexo I). Un importante avance en materia de política fiscal ha sido la introducción, en el año 2000, de una meta de superávit estructural, medida que fue complementada en 2006 con la adopción de una Ley de Responsabilidad Fiscal que canaliza los superávits fiscales en dos fondos de inversión soberanos: (i) el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) destinado a financiar eventuales déficits fiscales y realizar amortizaciones de la deuda pública, reduciendo así la volatilidad del gasto fiscal; y el (ii) el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP) destinado a financiar futuras contingencias en materia previsional producto del nuevo escenario demográfico caracterizado por una mayor esperanza de vida y aumento de población de tercera edad.⁴

En el área social, el buen desempeño económico sumado a la introducción de políticas sociales específicas han permitido una disminución significativa en las tasas de pobreza, sin embargo, persisten importantes desafíos en materia de desigualdad. Entre 1990 y 2011, la pobreza disminuyó desde 38,4% a 14,4%, mientras que la pobreza extrema se redujo de 12,8% a 2,8% (Tabla 1, Anexo I). No obstante, Chile no ha logrado reducir su desigualdad de ingresos. Entre 1990 y 2011, el coeficiente de GINI se redujo de 0,56 a 0,52, siendo en la actualidad uno de los más altos de LAC. Además, en 2011 el ingreso per cápita del 20% de la población más rica era 10,9 veces el ingreso per cápita del 20% más pobre, un progreso moderado si se compara con 1990 (13 veces) (Tabla 2, Anexo I).

Dos elementos importantes que contribuyen a esta desigualdad persistente son la calidad de la educación y factores estructurales que limitan el dinamismo del mercado laboral. En educación, el país ha realizado importantes avances en términos de cobertura y aumento del gasto público. La cobertura de enseñanza básica es de 95% y la tasa de graduación de enseñanza secundaria de 83%. El gasto en educación alcanzó 6,4% del PIB (2010), en línea con el promedio de la OECD (6,3%). No obstante, persisten importantes desafíos en términos de calidad educativa. Si bien Chile se compara

positivamente con respecto a otros países de LAC, se encuentra rezagado con respecto a los países de la OECD, tal como lo demuestran los resultados logrados en pruebas internacionales estandarizadas. En el caso del mercado laboral, el alto crecimiento ha generado niveles históricos de bajo desempleo.⁵ Sin embargo, la participación laboral de algunos grupos como los jóvenes y, especialmente, las mujeres, sigue siendo baja en comparación con la OECD y el resto de LAC. Un sistema de protección laboral rígido obstaculiza las oportunidades de empleo de los trabajadores poco calificados en el sector formal. Además, si bien Chile gasta más que el promedio de la OECD en programas de inserción y entrenamiento laboral, existe amplia evidencia de que estos programas han sufrido de ineficiencias y limitada focalización y efectividad.

En el ámbito de gestión pública, Chile ha avanzado durante la última década en su agenda de modernización del Estado orientada hacia los estándares de la OECD, sin embargo, el país enfrenta varios retos de gobernanza estratégica. Chile ha sido pionero en LAC en cuanto a la introducción de una serie de importantes reformas institucionales (ej. gestión por resultados, evaluación presupuestal, transparencia, servicio civil, compras públicas, gobierno electrónico) que se han traducido en una mayor transparencia gubernamental y una participación ciudadana creciente. No obstante, durante los últimos años la satisfacción y confianza en las instituciones y servicios públicos en comparación a sus socios de la OECD ha disminuido.⁶ Aun siendo un estado unitario, Chile ha realizado avances en descentralización política y administrativa a nivel municipal y regional, pero persisten importantes problemas en términos de capacidad institucional de los gobiernos subnacionales. En seguridad ciudadana, si bien los niveles de criminalidad son bajos en comparación a los de la Región⁷ y la confianza en la policía es alta, perduran desafíos relacionados con mejorar la consistencia a largo plazo de la política pública de seguridad y la coordinación entre los actores involucrados.

En marzo de 2010 asumió el gobierno del presidente Sebastián Piñera de la “Coalición por el Cambio” (coalición de partidos de centro-derecha), luego de cuatro gobiernos consecutivos de la “Concertación” (coalición de partidos de centro-izquierda). La prioridad del gobierno al asumir el poder fueron los trabajos de emergencia y reconstrucción derivados del terremoto y posterior maremoto que afectó a Chile el 27 de febrero de 2010. En octubre de 2010, el gobierno presentó su programa cuyos objetivos principales eran alcanzar el status de país desarrollado en 2018 (en términos de ingreso por habitante), eliminar la pobreza extrema en 2014 y acabar con la pobreza en 2018.

El programa de gobierno identificó como principal obstáculo para alcanzar el status de país desarrollado la pérdida del dinamismo económico durante la última década, principalmente debido a la caída de la productividad de la economía. También identificó varias dimensiones de bienestar donde el país presenta importantes rezagos en relación a países desarrollados, tales como: años de escolaridad y calidad educativa, acceso y calidad de servicios de salud, y distribución del ingreso. El gobierno también

destacó como problemáticas la menor creación de empleo, las altas tasas de desempleo afectando a la población de menores ingresos, y la baja participación laboral de personas con menor educación, principalmente el caso de las mujeres. Para alcanzar los objetivos propuestos, el plan de gobierno estableció una agenda de trabajo dirigida a retomar la capacidad de crecimiento, aumentar la productividad y generar empleo. Este plan contemplaba tres grandes ejes: (i) aumento de la capacidad de inversión en la economía; (ii) más y mejores empleos; (iii) mejorar la competitividad.



2 El Programa del Banco 2011-2013

La importancia del Banco en Chile es menor en términos de financiamiento. La solidez de las finanzas públicas y el mayor acceso a mercados de capitales domésticos e internacionales en condiciones competitivas ha disminuido la demanda por financiamiento del Banco durante la última década, así como de otras entidades multilaterales (Figura 3). A fines de 2009, la deuda del país con el Banco representaba tan sólo 5,7% de su deuda pública y 0,4% del PIB. Durante la administración del presidente Piñera esta situación se intensificó dada la política de cubrir las necesidades de financiamiento mediante la emisión de bonos y repago de la deuda externa (Figura 2, Anexo I). En este contexto, a fines de 2013 el BID pasó a representar 1,6% de la deuda pública y 0,2% del PIB del país.⁸

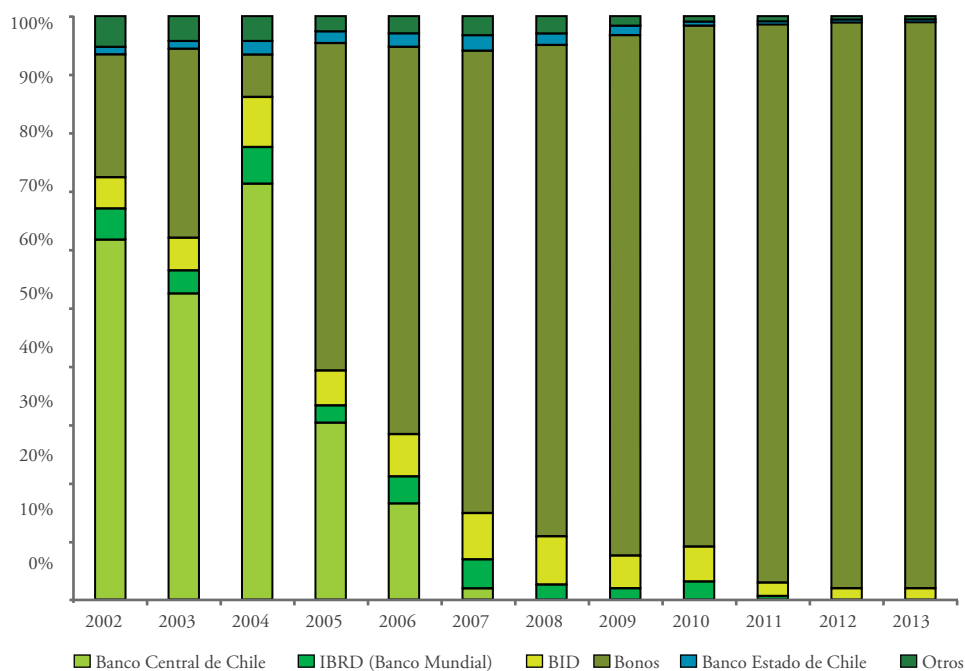
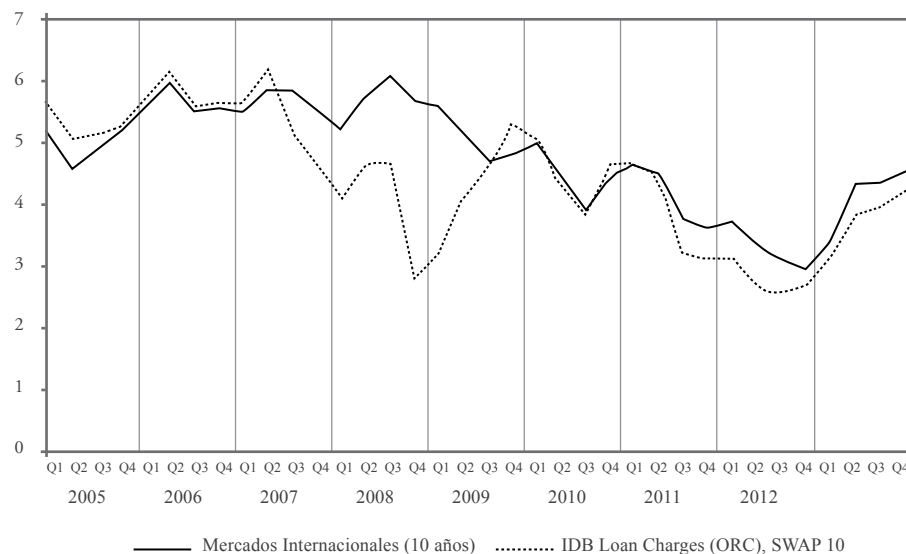


FIGURA 3:
Composición Deuda Gobierno Central por acreedor

Fuente: Ministerio de Hacienda, Chile

FIGURA 4:
Costo financiamiento (BID vs tasa de financiamiento internacional)⁹

Fuente: Banco Central de Chile, Departamento de Finanzas (BID), Departamento del Tesoro (EEUU)



A. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS

La estrategia de país vigente 2011-14 se diseñó en un contexto marcado por un difícil posicionamiento del Banco con el gobierno entrante. La reciente experiencia con Transantiago (CH-L1052),¹⁰ así como el foco del nuevo gobierno en los trabajos de emergencia y reconstrucción producto del terremoto de febrero 2010, creó un difícil escenario para el diálogo entre el Banco y el gobierno. Además, si bien los costos financieros de emisión de bonos internacionales y los del BID pueden ser relativamente comparables (Figura 4), el trabajo con el Banco tiene asociados importantes tiempos y costos transaccionales (ver Capítulo 1, Sección B), por lo que el gobierno ha priorizado el endeudamiento vía emisión de bonos en el mercado internacional y doméstico. Además, este mecanismo de endeudamiento también responde a otros objetivos de política fiscal, como la internacionalización del peso y el fondeo en pesos y unidades de fomento (UF)¹¹ (Figura 3, Anexo I). En este escenario, el gobierno canceló (totalmente o en forma parcial) 11 préstamos con el Banco por un total de US\$326 millones entre 2010 y 2011. (Tabla 3, Anexo I). La mayoría de estos préstamos habían sido aprobados meses antes de que asumiera el gobierno, y otros correspondían a préstamos basados en resultados (PDLs) que si bien habían sido aprobados antes de 2010, tenían importantes retrasos en su ejecución (Ver capítulo 3).

En este escenario, la estrategia de país identificó la asistencia técnica como el “*eje de la relación con el país*”. La participación del Banco estaría principalmente orientada a: (a) apoyar las áreas prioritarias definidas en la estrategia a través de “*programas sombrillas*”;¹² y (b) fortalecer la transferencia de la experiencia de Chile a otros países del grupo BID. En este sentido, el Banco buscó dejar de ser un proveedor de financiamiento de préstamos para convertirse en un *proveedor de conocimiento* por medio del apalancamiento de Cooperación Técnica No Reembolsable (CT) y préstamos selectivos. En particular, las CTs se enfocarían en la identificación de préstamos, programas pilotos y evaluaciones

que contribuyeran a: (i) aumentar la productividad de la economía; (ii) converger hacia los estándares de la OECD; y (iii) apoyar la cooperación Sur-Sur. La estrategia identificó objetivos estratégicos en ocho áreas (Tabla 1): a) mercados laborales, b) cambio climático, c) transporte y seguridad vial, d) innovación, ciencia y tecnología, e) gestión pública, f) comercio e integración, g) seguridad ciudadana, h) gestión financiera y adquisiciones públicas. Además, la estrategia planteó profundizar el diálogo con el gobierno en protección social, pueblos indígenas, y educación.¹³ Los sectores seleccionados tenían como principal objetivo *aumentar la productividad de la economía y contribuir a la convergencia de Chile hacia los estándares de la OECD*. Con respecto a operaciones sin garantía soberana (NSG), la estrategia preveía oportunidades en: cambio climático (energías renovables y eficiencia energética); transporte; innovación; ciencia y tecnología; y comercio. Además, se buscarían oportunidades en agroindustria, servicios financieros, y sectores sociales.

TABLA 1: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL BANCO A NIVEL SECTORIAL (GN-2642-I)

Sector	Objetivos Estratégicos
Mercados Laborales	Mejora en la calidad y pertinencia de los programas de capacitación que usan recursos públicos
	Mejorar la política regulatoria del mercado laboral
Cambio Climático	Apoyar la implementación de la agenda de adaptación y mitigación del cambio climático a nivel nacional
Transporte y Seguridad Vial	Mejorar el servicio del transporte público en Santiago
	Aumentar la seguridad vial
Innovación, Ciencia y Tecnología	Fomentar la innovación empresarial
	Mejorar la protección de la propiedad intelectual
	Desarrollo Digital: acceso y uso de TIC para la productividad
Gestión Pública	Mejorar la gestión del gobierno central
	Mejorar los instrumentos de fomento de la productividad
	Mejorar el clima de negocios
Comercio e Integración	Promover y diversificar la oferta exportable del país
	Facilitación del comercio y de los procedimientos aduaneros
Seguridad Ciudadana	Mejorar la seguridad ciudadana
Gestión Financiera y Adquisiciones Públicas	Adecuar y perfeccionar el sistema de gestión financiera y adquisiciones públicas del país para su uso en las operaciones financieras del Banco

Si bien la estrategia contempló un marco estimado de financiamiento con garantía soberana (SG) menor que la estrategia anterior, de igual forma el Banco consideró un escenario de flujos netos positivos durante 2011-14. La estrategia vigente 2011-14 se aprobó en diciembre de 2011, luego del proceso de cancelación de operaciones por parte del gobierno. La estrategia consideró un escenario base preliminar para aprobaciones de préstamos con SG por un total de US\$120 millones durante 2011-14, equivalentes a un promedio anual de US\$30 millones, cifra que si bien es menor que el promedio anual de la estrategia 2006-10 (US\$96 millones) y a las aprobaciones efectivas en 2006-10 (US\$106 millones), resultó optimista si se considera el escenario de recientes cancelaciones. En tanto, los desembolsos (SG) en 2011-14 alcanzarían US\$124 millones y los flujos netos de capital (SG) serían positivos desde 2013, totalizando US\$8,3 millones durante 2011-14.

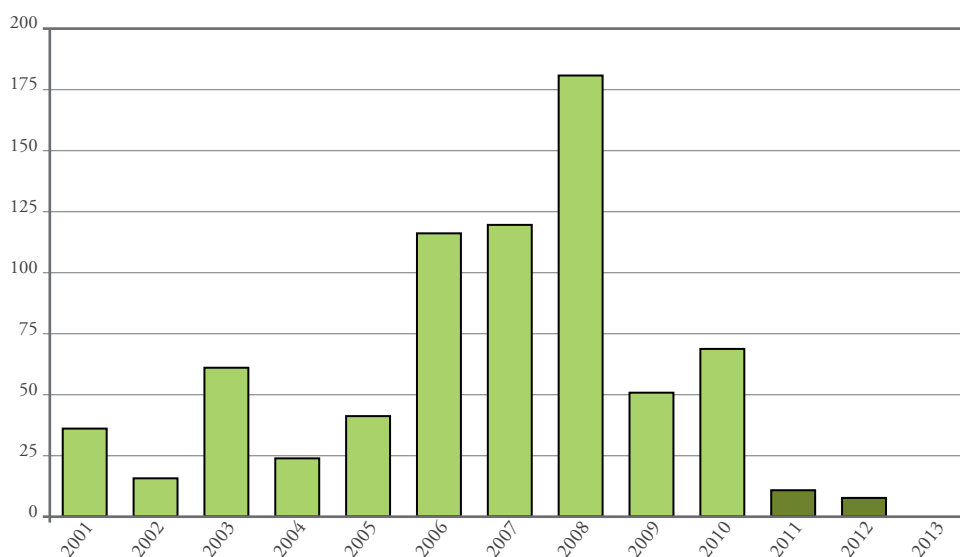
En general, si bien los objetivos estratégicos (a nivel general y sectorial) atendían problemas importantes de desarrollo de Chile y estuvieron alineados con las prioridades de gobierno, fueron ambiciosos si se considera el potencial rol del Banco en el país. Los objetivos estratégicos fueron amplios y poco realistas (ej. mejorar la seguridad ciudadana, mejorar el clima de negocios, promover y diversificar la oferta exportable) en relación al potencial papel que el Banco podría aspirar a lograr en Chile mediante un programa basado primordialmente en asistencia técnica y donde la contribución financiera del Banco es marginal. En estas circunstancias, la potencial contribución del programa al logro de los objetivos de desarrollo sería limitada y difícilmente atribuible al apoyo del Banco. Además, a pesar de la importante cartera existente de préstamos y CTs en áreas de importancia, tales como apoyo subnacional o educación, la estrategia de país no estableció objetivos estratégicos en estas áreas.

B. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA 2011-2013

El programa se caracterizó por un menor nivel de aprobaciones con SG en relación a lo previsto, reflejo de las dificultades del Banco para establecer áreas de colaboración con el gobierno. Las aprobaciones SG durante 2011-13 estuvieron alineadas con áreas y objetivos estratégicos identificados y comprendieron tres préstamos de inversión por un total de US\$17,3 millones (Figura 5),¹⁴ monto menor que los escenarios financieros definidos en la estrategia y en los documentos de programa de país (CPDs 2011-13).¹⁵ En junio de 2011 el Banco aprobó el Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado (CH-L1060) por US\$2,25 millones y un préstamo (CH-L1061) por US\$7,56 millones para apoyar el establecimiento del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX). En tanto, en 2012 se aprobó el Programa de Apoyo a la Efectividad del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE (CH-L1064), por US\$7,5 millones. En este escenario de bajas aprobaciones¹⁶ y desembolsos (US\$47 millones), los flujos netos de capital con SG para el periodo 2011-13 fueron negativos (US\$148 millones) (Figura 6).

FIGURA 5:
Aprobaciones con garantía
soberana 2001-2013
(millones de US\$)

Fuente: OVEDA



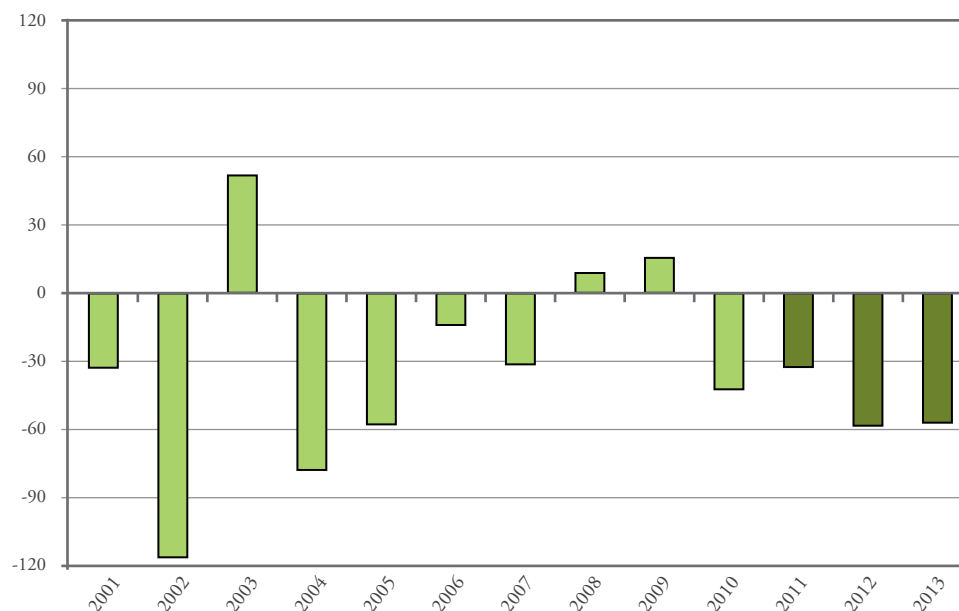


FIGURA 6:

Flujos de Capital con garantía soberana 2001-2013 (millones de US\$)

Fuente: OVEDA

En las áreas en las que el Banco logró aprobar operaciones de crédito con SG, la participación del Banco tuvo relación con necesidades puntuales del gobierno, el cual identificó un valor agregado específico en términos de productos o conocimientos que el Banco podía ofrecer. En el caso del SICEX, el Banco se involucró tempranamente apoyando el diseño mediante una CT regional. El valor agregado del Banco ha estado principalmente en su rol como facilitador en el intercambio de experiencias y buenas prácticas con otros países, dado su conocimiento regional, red de contactos con otras ventanillas únicas (LAC y Asia), y su experiencia apoyando este tipo de iniciativas, mediante financiamiento y asistencia técnica, en otros países de la región – todos elementos centrales en miras a la futura interoperabilidad del SICEX con ventanillas de otros países.¹⁷ En cuanto al préstamo con SENCE, el Banco se posicionó sobre la base del trabajo analítico y de diálogo que había realizado previamente, demostrando su capacidad técnica, red profesional, e imparcialidad para agregar valor en un área difícil, a través de análisis basados en evidencia. El Banco se convirtió en un asesor de confianza del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en temas relacionados con políticas activas del mercado laboral, lo que condujo a la posterior aprobación del préstamo. La capacidad del Banco para demostrar una alta relación costo-beneficio del programa (a través de la racionalización del sistema de formación) fue clave para proceder con el préstamo. Finalmente, en el caso del Consejo de Defensa del Estado (CDE), el préstamo se había comenzado a preparar durante el anterior gobierno, y entre los factores para la aprobación por el nuevo gobierno estaría la naturaleza relativamente autónoma del organismo y también su alta relación costo-beneficio, en términos de los potenciales ahorros para el fisco con respecto al bajo monto del préstamo.¹⁸

Este tipo de trabajo con el país, sin embargo, ha resultado lento y costoso para el Banco. Con la excepción del SICEX, iniciativa de alta prioridad para el gobierno y liderada directamente por el Ministerio de Hacienda, las operaciones aprobadas han tenido largos tiempos de preparación y puesta en marcha debido en parte a los procesos

internos del Banco, así como también a los lentos procesos del gobierno (Tabla 2). Si bien estos tiempos pueden compararse favorablemente con respecto al promedio del Banco, en el contexto de Chile son altos considerando el corto ciclo político del país y la facilidad y rapidez que tiene el país para acceder a financiamiento en el mercado internacional y doméstico. El mejor ejemplo es el caso de préstamo con el SENCE que tomó cerca de 14 meses desde que entró en *pipeline* hasta su aprobación, otros nueve meses hasta la firma, alcanzando elegibilidad en diciembre de 2013, 28 meses después de haberse iniciado su preparación. Los extensos tiempos de puesta en marcha, sumados a los pequeños montos de los préstamos y el considerable tiempo del personal para responder a demandas puntuales de contrapartes implicaron también altos costos para el Banco en relación a los montos aprobados (Tabla 2). Si bien a juicio de algunos especialistas del BID, estas operaciones así como la posibilidad de trabajar en Chile ofrece importantes lecciones y potenciales beneficios para el trabajo del Banco en otros países, no existe evidencia de que este conocimiento se haya recogido, transmitido y utilizado en forma sistemática (ver Capítulo 3).

TABLA 2: TIEMPOS Y COSTOS DE PREPARACIÓN Y EJECUCIÓN DE PRÉSTAMOS

	SICEX (CH-L1061)	SENCE (CH-L1064)	CDE (CH-L1060)	Banco 2011-2013
Tiempos				
Desde <i>pipeline</i> a aprobación (meses)	4,7	13,7	10,3	10,3
Desde aprobación a firma (meses)	1,2	8,5	5,3	5,3
Desde firma a elegibilidad (meses)	4,5	5,5	8,5	8,5
Costos				
Preparación (US\$ / millón aprobado)	11.728	38.467	69.030	69.030
Ejecución (US\$ / millón desembolsado)	36.175	271.477	214.760	214.760

Notas: El diseño del SICEX también contó con financiamiento de una CT regional (RG-T1982), monto no incluido en las estimaciones. Cálculos consideran montos originalmente aprobados. Para el Banco se consideran promedios simples para préstamos de inversión con SG financiados con recursos propios, aprobados entre 2011 y 2013.

Fuente: OVEDA

Dada la menor demanda por financiamiento con SG, el Banco buscó posicionarse a través de un uso más activo de CTs y un aumento de su cartera con el sector privado. Durante 2011-2013 se aprobaron 25 CTs por US\$12,1 millones (especialmente en 2011), concentrándose los montos aprobados principalmente en energía (37%), inversión social (23,9%), y modernización del Estado (12,1%). Además, se aprobaron dos operaciones de inversión no reembolsables por US\$5,1 millones, por lo que el total de operaciones no reembolsables fue de US\$17,2 millones, monto similar a los \$17,3 millones de aprobaciones en préstamos con SG.¹⁹ Los desembolsos asociados a CTs durante 2011-2013 totalizaron US\$10,9 millones, un incremento de 60% con respecto a los tres años previos. En tanto, las aprobaciones de operaciones con el sector privado (SCF) durante 2011-2013 totalizaron US\$502,7 millones en energía (44%, dos préstamos por US\$220,7 millones), comercio (40%, un TFFP por US\$200 millones), mercados financieros (10%, un préstamo por US\$50 millones) y agroindustria (6%, un préstamo por US\$32 millones). Los desembolsos NSG durante el periodo de evaluación alcanzaron US\$315 millones.

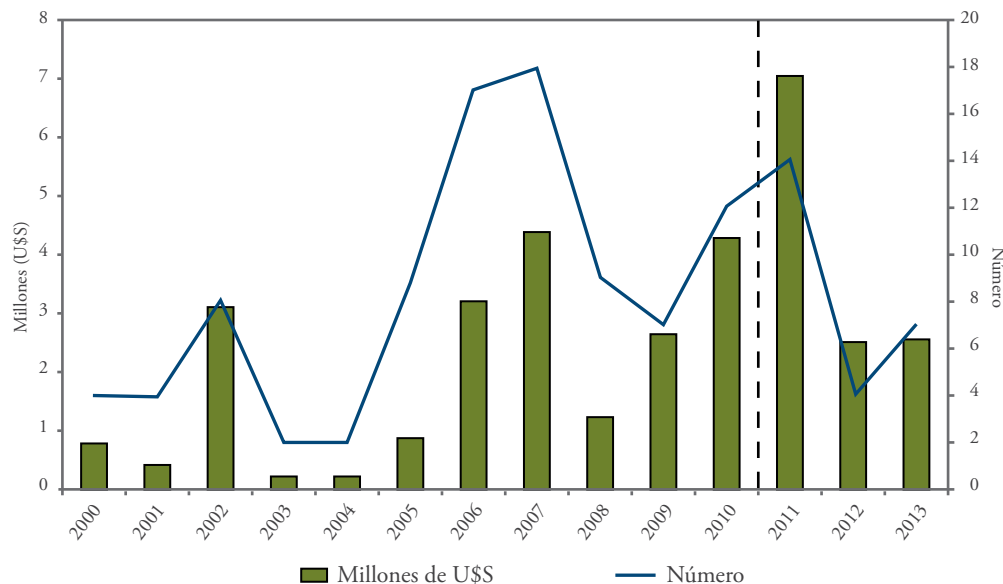


FIGURA 7:
Aprobaciones CTs 2001-2013

Nota: Corresponde a montos originalmente aprobados al 31 de diciembre de 2013. En la Figura 8, se incluye el préstamo para Transantiago en 2008, posteriormente cancelado y repagado en 2009.
Fuente: OVEDA

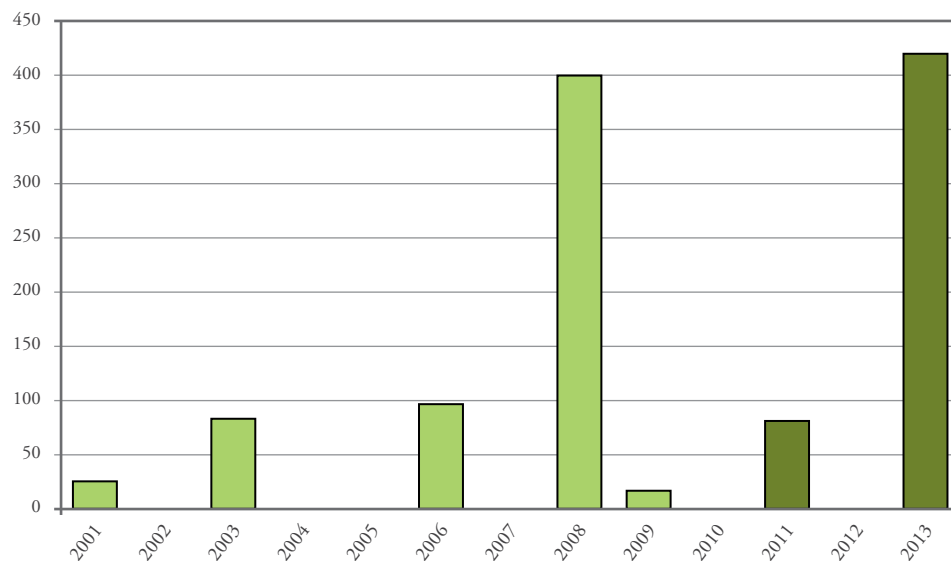


FIGURA 8:
Aprobaciones sin garantía soberana 2001-2013 (millones de US\$)²⁰

Nota: Corresponde a montos originalmente aprobados al 31 de diciembre de 2013. En la Figura 8, se incluye el préstamo para Transantiago en 2008, posteriormente cancelado y repagado en 2009.
Fuente: OVEDA

No obstante, el mecanismo de asistencia técnica a través de CT ha tenido importantes limitaciones. La preparación de las CTs también ha implicado importantes tiempos para cumplir con los procesos del Banco y del gobierno, limitando su capacidad como instrumento para responder en forma ágil y oportuna a demandas específicas del gobierno. Las CTs aprobadas en 2011-13 demoraron en promedio 4,2 meses en su preparación (*pipeline* a aprobación), y otros 3,6 meses en alcanzar elegibilidad. Además, en la práctica los programas *sombrillas* que la estrategia preveía no se concretaron, y solamente en algunos casos las CTs se han utilizado en forma estratégica, por ejemplo, para apoyar la agenda sectorial del gobierno (ej. energía, mercados laborales) o el fortalecimiento de las capacidades de algunas instituciones públicas como en el caso de

la Contraloría. En mayo de 2012, con el objetivo de ordenar el proceso de originación y priorización de CTs, la Dirección de Presupuesto (DIPRES) y el Banco firmaron un protocolo que estableció procedimientos adicionales para la aprobación de CTs. Además, el presupuesto fija techos de gasto para cada ministerio, por lo que los recursos de donación (incluidas las CTs del Banco) no implican un incremento en la asignación presupuestaria, disminuyendo así el incentivo para trabajar con el Banco. En estas circunstancias, el Banco ha pasado a ejecutar directamente una gran parte de las CTs, asumiendo el consecuente costo transaccional. Del total de CTs aprobadas en 2011-13, un 64% fueron ejecutadas por el Banco (75% en el caso de CTs donde el beneficiario es una institución del gobierno), con la excepción principalmente en modernización del Estado (Ver Capítulo 3). En promedio, una CT ejecutada por el Banco involucró más del doble de desembolsos que las ejecutadas por otras instituciones (4,5 y 2 desembolsos por cada US\$100 mil desembolsado respectivamente). Entre 2011-13 hubo un total de 114 transacciones WLMS asociadas a préstamos y 1.081 a CTs.²¹ Además, el Banco tuvo que preparar los términos de referencia y gestionar las adquisiciones para todas las actividades de las CTs que administraba. En algunos casos, el Banco termina incluso contratando a consultores para la administración de las CT.

En el caso del sector privado, los esfuerzos del Banco por aumentar la cartera en el país parecen sugerir que existen áreas de oportunidad para el Banco. De particular mención es el trabajo del Banco en energías renovables no convencionales (ERNC) donde el Banco encontró un importante nicho de participación, en el que puede aportar adicionalidad financiera y tener un potencial rol catalizador. El financiamiento de este tipo de proyectos en Chile enfrenta importantes restricciones de financiamiento. En general, la banca nacional es conservadora en términos de tomar riesgos y proporcionar financiamiento a proyectos que involucran tecnologías nuevas, como es el caso de los proyectos solares. El BID ha ofrecido ventajas desde el punto de vista financiero con respecto a los bancos que han incursionado en estos proyectos en términos de financiamiento en dólares con mejores plazos y la estructuración bajo la modalidad de *project finance*.²² Además, la presencia en Chile desde 2012 de una oficial de inversiones de SCF ha sido un factor importante para aumentar las oportunidades de financiamiento en ERNC.²³ El trabajo del sector privado en este ámbito también ha estado caracterizado por una coordinación efectiva con la ventanilla pública del Banco (Ver sección Cambio Climático, Capítulo 3). En otros casos, como la operación de comercio exterior bajo el programa TFFP, si bien es importante desde el punto de vista financiero para el Banco, la participación del Banco ha respondido a una oportunidad puntual, y su relevancia en el contexto específico de Chile no resulta totalmente evidente.

En términos generales, el Banco aún no ha conseguido adaptarse al desafío que implica trabajar con un país de ingresos medios-altos como Chile. El Banco no ha encontrado un instrumento que le permita posicionarse y responder en forma oportuna y costo-efectiva a las demandas del gobierno. Durante la estrategia anterior, el Banco enfatizó el uso de instrumentos más flexibles (PDLs). Sin embargo,

las debilidades en el diseño de las operaciones no permitieron agilizar la ejecución (Ver sección Subnacional, Capítulo 3). Desde el año 2000, el Banco también cuenta con un acuerdo con el país de servicios remunerados (*fee-for-service*), no obstante, su uso a la fecha ha sido limitado debido en gran parte a la disponibilidad de fondos no reembolsables a través de CTs.²⁴ Durante 2011-13, en un contexto de menor demanda por financiamiento, el Banco buscó posicionarse como un proveedor de conocimiento a través de CTs (ejecutadas primordialmente por el Banco) y aprobaciones selectivas de préstamos de montos pequeños, sin embargo, esta estrategia ha resultado lenta y costosa para el Banco. Esta situación, sumada al considerable tamaño de la oficina del Banco en el país,²⁵ ha generado un modelo de trabajo con el país relativamente caro, modelo que probablemente no sea sostenible para el conjunto de países de ingresos medios-altos que no demandan mayormente préstamos. En un contexto de menor financiamiento con SG, el costo del programa con Chile durante 2011-13 se incrementó en relación al periodo de la estrategia previa (2006-10), aumento asociado en gran parte al significativo costo del programa de CTs, el cual entre 2011-13 fue de US\$149 mil por millón desembolsado, monto superior al costo del programa de préstamos con SG (US\$36,9 mil por millón desembolsado). Estos montos subestiman el costo efectivo dada la gran cantidad de horas no asociadas a productos y reportadas como actividades generales (ej. supervisión de cartera, actividades fiduciarias) por parte del *staff* del Banco.²⁶ (Figura 5-7, Anexo I)



3 Implementación y Efectividad del Programa

Este capítulo analiza el progreso en la implementación y los resultados del programa de préstamos y CTs del Banco activos entre 2011 y 2013 (Tabla 3). En las áreas donde la estrategia definió objetivos se discute el progreso hacia el logro de éstos. A pesar de que la estrategia estableció un objetivo estratégico para transporte, el Banco no aprobó nuevos proyectos en este ámbito y las dos garantías NSG existentes no se activaron durante el periodo de evaluación, por lo cual el desempeño de este sector no se discute en este capítulo.

TABLA 3: CARTERA DE OPERACIONES 2011-2013

Sector	Objetivos Estratégicos	Préstamos y garantías existentes (Dic. 2010)		Nuevos Préstamos y garantías (2011-2013)		CTs existentes (Dic. 2010)	Nuevas CTs existentes (2011-2013)
		SG	NSG	SG	NSG		
Modernización del Estado	✓	1	-	1	-	4	4
Seguridad Ciudadana	✓	-	-	-	-	-	1
Apoyo Subnacional	-	6	-	-	-	-	-
Mercado Laboral	✓	-	-	1	-	1	2
Educación	-	-	-	-	-	5	4
Comercio e Integración	✓	1	-	1	2	-	1
Ciencia y Tecnología	✓	-	-	-	-	1	2
Sector Privado	-	-	1	-	2	-	1
Cambio Climático	✓	1	-	-	2	6	9
Pueblos Indígenas	-	1	-	-	-	3	1
Transporte	✓	-	2	-	-	-	-

Nota: Además, a inicios de 2011 habían 2 CTs en agua y saneamiento y otra para la redacción de ley de quiebras que fueron canceladas. Los investment grants en energía se incluyen como CTs.

A. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO, SISTEMAS NACIONALES Y SEGURIDAD CIUDADANA

Los objetivos estratégicos fueron de carácter amplio, en contraste con el limitado potencial del Banco para afectar significativamente el desempeño del sector público en un país como Chile. Los objetivos fueron: (i) mejorar la gestión del gobierno central; (ii) mejorar los instrumentos de fomento de la productividad; (iii) mejorar el clima de negocios; (iv) adecuar y perfeccionar el sistema de gestión financiera y adquisiciones públicas del país para su uso en las operaciones financieras del Banco; y (v) mejorar la seguridad ciudadana. El Banco apoyó estos esfuerzos mediante dos préstamos y nueve CTs. (Tabla 4, Anexo 2). Además, en diciembre de 2011 el Directorio del Banco aprobó el uso avanzado del sistema nacional de adquisiciones de Chile (Cuadro 1, Anexo I).

A diferencia de otros sectores, en la mayoría de casos las agencias gubernamentales lideraron la ejecución de la CTs. El Banco ha sido el ejecutor en dos de las nueve CTs. Según las contrapartes, el apoyo del Banco es valorado por la continuidad en la política pública y disciplina que aporta, y en algunos casos también por el acceso a recursos técnicos internacionales. La mayoría de las CTs fueron ejecutadas a buen ritmo y de manera oportuna una vez que arrancaron. Un factor importante de éxito se ha atribuido a la existencia de líderes reformistas dentro de las entidades ejecutoras, varios con experiencia previa en operaciones del Banco, lo que contribuye a explicar los casos de éxito en la implementación.

Los dos préstamos relacionados con el sistema judicial y el Consejo de Defensa del Estado sufrieron importantes retrasos. El “Programa de Apoyo a la Reforma Judicial” (CH-L1058) de \$5,125 millones aprobado en 2010 sufrió de la falta de liderazgo y rotación al interior de la institución, además de un alcance ambicioso de su diseño en términos de tiempos y áreas de reforma. El mismo apenas ha desembolsado. El “Programa de Modernización Institucional del Consejo de Defensa del Estado (CDE)” (CH-L1060) de \$2.25 millones y aprobado en 2011, tuvo un arranque lento, cambios de liderazgo, un tardío primer desembolso y la necesidad de consolidar un componente de gestión del cambio para mitigar resistencias internas, pero actualmente está siendo implementado a mejor ritmo.

El programa de CTs apoyando a la Contraloría siguió un préstamo previo y contó con gran liderazgo interno. La primera CT acompañó un conjunto amplio de reformas internas. Se lograron notables avances en las áreas de control externo, jurídica, gestión de sumarios, control de gestión interna, capacitaciones, sistemas informáticos, participación ciudadana y comunicación externa. La CT permitió cerrar brechas institucionales irresueltas en el préstamo aprobado en 2002 y de difícil ejecución. La segunda CT está a punto de terminar y consolidó un sistema de intercambio de información entre la Contraloría, el CDE y el Ministerio Público (MP). El sistema está operativo, aunque según las contrapartes la cantidad de

información compartida es limitada debido a las regulaciones de confidencialidad que afectan al CDE y al MP. El portal al ciudadano está disponible y ha recibido 5.521 visitas y 3.143 denuncias ciudadanas en los primeros 6 meses. La CT apoya algunos compromisos adquiridos por Chile dentro de los acuerdos del *Open Government Partnership* en temas de transparencia y probidad.

En Servicio Civil, una CT proporcionó insumos técnicos para mejorar el sistema de Alta Dirección Pública (ADP) pero logró parcialmente sus resultados esperados. Los insumos se materializaron en propuestas para la Dirección Nacional del Servicio Civil para mejorar el desarrollo de prácticas y herramientas de seguimiento y evaluación de desempeño. La CT también sirvió para lanzar el proceso de actualización (en marcha) del sistema de servicio civil para la ADP, un objetivo estratégico del gobierno. Sin embargo, la consecución de los resultados esperados de la CT fue parcial ya que se redujo el universo de altos funcionarios cubiertos por el sistema.²⁷ Las herramientas y propuestas técnicas sirvieron para informar la propuesta legislativa, pero los objetivos generales del proyecto resultaron demasiado ambiciosos y de largo alcance dado el plan de actividades aprobado el cual no incluía apoyo a la implementación²⁸ ni el involucramiento activo de otros actores importantes en el área de reforma.

Una CT para apoyar la implementación de varias reformas fue ejecutada por el Banco y solamente logró parcialmente los resultados esperados. La CT fue diseñada para apoyar al gobierno en la preparación de insumos técnicos para cuatro áreas de reforma: la creación de una agencia de evaluación independiente, fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones, desarrollo de una metodología evaluativa ex-ante de programas sociales para el MDS, y apoyo adicional al mejoramiento del sistema de ADP. En cuanto a resultados, sólo los insumos para el Ministerio de Desarrollo Social y el sistema de ADP han sido utilizados de forma completa y decidida en la reforma de los procesos internos. En el caso de la creación de una agencia de evaluación, el producto de la CT no estuvo en línea con las expectativas del gobierno del presidente Piñera, y por tanto no fue utilizado para la propuesta de ley enviada al Congreso al final del mandato presidencial. Finalmente, el producto que sugería reformas del Sistema Nacional de Inversiones llegó cuando la reforma estaba en marcha y no fue utilizado más que de soporte técnico secundario. Una de las áreas de reforma (política fiscal) finalmente no fue considerada.

En Seguridad Ciudadana se replicó el modelo neoyorquino de uso compartido de información criminal entre las instituciones responsables, así como el uso de la evidencia en táctica policial y preventiva. Aunque el sistema de intercambio de información es más básico que el neoyorquino, permite generar información y utilizarla para una actualización regular de las tácticas policiales y de prevención social en puntos clave. Además, por primera vez se consiguió arrancar la cooperación entre las entidades de seguridad del Estado de forma activa y regular. El gobierno ha indicado descensos en la criminalidad relacionados con la implementación de este sistema, pasando la

criminalidad en hogares de 33.6% al 24% en el periodo 2010-13, pero es pronto para observar un impacto y difícil realizar atribuciones con la metodología empleada. Una evaluación de impacto del mismo ha sido recientemente encargada por el Banco.

En conclusión, aunque la contribución del Banco a los objetivos amplios del sector ha sido limitada por los instrumentos de apoyo y bajos montos, la mayoría de las operaciones concluidas han contribuido a fortalecer las capacidades de las agencias públicas participantes en áreas puntuales. El Banco también ha tratado de proporcionar insumos técnicos para informar propuestas legislativas de reforma institucional. Si bien los productos técnicos fueron apreciados por el gobierno, y en parte utilizados para alimentar sus propuestas legislativas, el resultado final de esos apoyos es incierto y en varios casos no se ha materializado al término de la legislatura en reformas aprobadas.

B. APOYO A NIVEL SUBNACIONAL

Si bien la estrategia no estableció objetivos en esta área, la cartera existente tenía seis operaciones para apoyo a nivel subnacional, las cuales habían sido aprobadas entre 2005 y 2008 y que tenían limitado progreso a inicios de 2011.²⁹ La más antigua de estas operaciones fue un préstamo para apoyar el desarrollo urbano en Valparaíso. El préstamo aprobado en 2005, a comienzos de 2011 restaba por desembolsar más de la mitad de su monto aprobado. Una segunda operación, el Programa de Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (CH-L1019) aprobada en 2006, también tenía retrasos y un balance de 22% por desembolsar. Cuatro operaciones (CH-L1018, CH-L1025, CH-L1026, CH-L1032) fueron aprobadas en el marco de una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) de US\$400 millones para apoyar la descentralización y el desarrollo regional. Las cuatro operaciones fueron diseñadas como PDLs, cuyos desembolsos se producirían al certificar el logro de los resultados acordados y verificar los gastos relacionados incurridos.³⁰

Los cuatro PDLs del CCLIP tuvieron importantes problemas de diseño que condujeron a metas poco realistas que impedían los desembolsos oportunos. Además, la falta de guías operativas dificultó la utilización del instrumento. Como consecuencia de metas poco realistas que condicionaban los desembolsos, el CCLIP tuvo retrasos por varios años, casi sin desembolsos más allá de los adelantos. Esto significó que a inicios de 2011, el 79% de los US\$330 millones para las operaciones del CCLIP no había sido desembolsado.³¹ Si bien el Banco emprendió esfuerzos para reestructurar el programa, en la mayoría de las operaciones las perspectivas de desembolsos para 2011 siguieron siendo poco probables. Como resultado, el gobierno solicitó cancelaciones parciales por un total de US\$186,5 millones de tres de los cuatro PDLs en 2011 y devolvió en 2012 el anticipo de US\$20 millones para el PDL de gestión de residuos sólidos (ver Tabla 4, Anexo I).

El programa de apoyo a la gestión subnacional fue la primera de las cuatro operaciones CCLIP y estaba destinada a fortalecer la capacidad de los gobiernos regionales para asumir un mayor liderazgo en el desarrollo local. El programa se focalizó inicialmente en apoyar

la capacidad de los gobiernos subnacionales para planificar, presupuestar y gestionar los fondos que les son transferidos para desarrollo regional. Después del cambio de gobierno, se cancelaron US\$ 26,5 millones y el foco del programa se alejó de la planificación de inversiones y presupuesto participativo, enfatizando la creación de identidad regional e innovación. La matriz de resultados revisada se centró principalmente en la elaboración de planes y propuestas de políticas con escasa atención en la implementación. Todas las regiones crearon una oficina de planificación y desarrollaron planes para mejorar la gestión. Los datos sobre gastos señalan que a mediados de 2013, siete regiones habían comenzado a implementarlos. Cada región también adoptó al menos una política regional,³² pero el estado de su implementación es desigual. Todas las regiones también desarrollaron planes para fortalecer la identidad regional y algunas elaboraron planes de innovación regional. A nivel nacional, se prepararon algunos insumos para la reforma de 2013 que permitió por primera vez la elección directa de los Consejeros Regionales en Chile. Además, se desarrolló un sistema de certificación de gestión para los gobiernos regionales basado en autoevaluaciones revisadas externamente y se introdujeron planes de mejora. No obstante, aún no es claro en qué medida estas iniciativas han contribuido realmente a fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales.³³

El PDL de agua y saneamiento rural iba a cofinanciar un programa ya existente de SUBDERE, pero sus deficiencias de diseño condujeron a la cancelación de la mayor parte del préstamo. El programa buscaba disminuir la brecha de cobertura de conexiones de agua y saneamiento y establecer instalaciones de tratamiento de agua en zonas rurales de una manera sostenible y costo-efectiva. En 2011, el acuerdo de préstamo fue modificado para permitir la reparación y reconstrucción de las instalaciones de agua y saneamiento dañadas por el terremoto y para revisar las metas de conexión. El diseño no consideró que SUBDERE era sólo un vehículo para financiar, y que los gobiernos locales tenían que gestionar la identificación, diseño, adquisiciones y construcción de infraestructura. La limitada capacidad local provocó retrasos, que a su vez impidió cumplir con las metas de conexión para los desembolsos. Además, SUBDERE no tenía medios para hacer cumplir los costos unitarios de conexión acordados con el Banco, dado que los proyectos propuestos por gobiernos locales eran aprobados por el Ministerio de Desarrollo Social en lugar de SUBDERE. Por consiguiente, una parte importante de los proyectos implementados³⁴ superaba los costos unitarios acordados y, por lo tanto, no eran elegibles para un reembolso con recursos del crédito. A mediados de 2011, una vez que era evidente que SUBDERE no podría cumplir con las metas de saneamiento con el presupuesto disponible, lo cual impedía otros desembolsos durante ese año, el gobierno solicitó la cancelación del balance restante del préstamo.

A pesar de que el PDL de gestión integral de residuos sólidos fue cancelado, contribuyó a establecer un nuevo programa de SUBDERE para ayudar a las municipalidades a cumplir con regulaciones medioambientales más estrictas mediante un tratamiento integral y sostenible de los residuos sólidos. El diseño no reconoció suficientemente que los gobiernos locales que debían implementar los sistemas de gestión de residuos

sólidos no tenían la capacidad técnica ni administrativa para identificar, planificar, diseñar y establecer dichos sistemas, y el Banco subestimó de manera importante el tiempo que tardaría en hacer operativas dichas instalaciones. También sobreestimó la capacidad de los gobiernos locales para imponer multas en las instalaciones de tratamiento de residuos que no satisficieran los estándares requeridos. En enero de 2014 (cuatro años después del desembolso planeado del primer tramo) habían cinco proyectos de este tipo cerca de completarse. Dada la incapacidad para cumplir con los resultados necesarios para desembolsar, el gobierno solicitó la cancelación del balance restante del préstamo y devolvió el anticipo desembolsado. Si bien la operación no cumplió sus objetivos, tuvo un impacto duradero al contribuir a introducir el programa, ahora financiado con recursos presupuestarios, y al crear cierta capacidad para planificar, evaluar e implementar instalaciones de gestión de residuos sólidos.

El programa de puesta en valor del patrimonio introdujo el concepto de *patrimonio* en las políticas públicas con una línea de presupuesto específica para SUBDERE. Los resultados previstos no reconocieron que se tarda varios años en identificar, diseñar, licitar y renovar edificios históricos, sobre todo en un entorno donde la capacidad para llevar a cabo ese tipo de trabajo es incipiente. Por consiguiente, los resultados previstos, fijados de manera poco realista, han retrasado los desembolsos, aunque el trabajo en el marco del programa ha progresado bien. Las 15 regiones de Chile desarrollaron planes de restauración y conservación multianuales. Se aprobaron 77 diseños de proyectos y financiamiento para 68 proyectos de conservación, de los cuales 30 se han completado. La participación financiera de los gobiernos subnacionales aumentó de 9% en 2009 a 21% en 2013. Si bien el programa contribuyó a establecer y capacitar un grupo de profesionales en los gobiernos regionales y a nivel central para evaluar, diseñar y gestionar proyectos de conservación, una evaluación externa³⁵ encontró que la capacidad para gestionar y supervisar la ejecución de proyectos a nivel local seguía siendo limitada. El proyecto también aumentó en cierta medida la capacidad del sector privado para realizar dichos trabajos de restauración y mantención. Se proporcionó apoyo para crear mecanismos de gestión para los lugares restaurados, aunque los acuerdos de gestión para una parte considerable de las propiedades restauradas siguen siendo débiles, lo que plantea la pregunta de hasta qué punto pueden conservarse de manera sostenible a largo plazo.³⁶ Si bien el objetivo global del programa consistía en restaurar monumentos históricos para contribuir a estimular el desarrollo socioeconómico, hasta el momento existe poca evidencia de que las restauraciones hayan conducido a un aumento significativo de la actividad económica.³⁷

El programa de Agencias Regionales para el Desarrollo Productivo (ARDP) buscaba fortalecer la capacidad regional para fomentar la productividad de manera coordinada, sin embargo, no logró tener un impacto sostenible debido a los cambios en la política de gobierno. El diseño subestimó los tiempos y recursos requeridos para poner en marcha un modelo único en cada región del país (instalación ARDP, diseño de agendas de competitividad y programas para mejorar la competitividad (PMC), identificación

de *clusters*). Una vez creada esta institucionalidad, se decidió convertir las ARDPs en entidades sin fines de lucro - Corporaciones Regionales de Desarrollo Productivo (CRDP). Con el cambio de gobierno, se puso fin al modelo basado en políticas de *clusters* y al apoyo financiero del gobierno central a las CRDPs. Como resultado, al terminar el apoyo del Banco, las CRDPs se volvieron dependientes del financiamiento de los gobiernos regionales. Un estudio reciente del Banco encontró que sólo diez de las 15 ARDPs originalmente creadas lograron convertirse en CRDPs y que solamente tres presentan actividad a nivel estratégico para fomentar la productividad. Además, no existe evidencia que las CRDPs sigan ejecutando los PMCs y que hayan mantenido su foco en los sectores económicos definidos como prioritarios.

El proyecto de desarrollo urbano de Valparaíso, que buscaba recuperar zonas territoriales seleccionadas para estimular la inversión privada productiva y mejorar la gestión de desarrollo urbano, tuvo resultados mixtos. Un escenario institucional inadecuado, problemas de zonificación y regulatorios, así como la necesidad de coordinar diversas agencias, resultó en retrasos de implementación, dispersión de las iniciativas y expectativas poco realistas entre la población durante los primeros años del proyecto. Después de una evaluación intermedia, se revisó el marco institucional, el proyecto fue replanteado y la implementación mejoró en 2010-12, sin embargo, el proyecto no cumplió las metas originalmente previstas. Los responsables de políticas a nivel nacional y local le reconocieron la introducción del concepto de recuperación y gestión del patrimonio. El proyecto contribuyó a recuperar y rehabilitar 18 espacios públicos, seis edificios emblemáticos y más de 1.900 edificios privados. Logró algún progreso en la gestión de residuos y el control de plagas, capacitó a dirigentes comunitarios y contribuyó a desarrollar e implementar un plan de desarrollo turístico. Los ingresos por turismo de la ciudad aumentaron cerca de un 50% entre 2006 y 2012, pero su atribución al proyecto no es posible. Si bien el 70% de los habitantes y turistas encuestados después del término del proyecto tuvieron una impresión favorable de la recuperación y rehabilitación de la herencia urbana de la ciudad, los grupos focales y entrevistas realizadas como parte de la evaluación final mostraron una actitud menos positiva entre los ciudadanos.

En general, aunque la cartera subnacional no contribuyó sustancialmente a los objetivos generales establecidos en la estrategia y que la mayoría de las operaciones no cumplió sus objetivos, la cartera sí contribuyó a introducir el concepto de patrimonio en las políticas públicas y a establecer un programa de gestión de residuos sólidos. También inició un proceso para mejorar la planificación y la capacidad de gestión de los gobiernos locales, aunque todavía queda mucho por hacer. Por último, ha dejado importantes lecciones acerca del diseño de las operaciones basadas en resultados, en particular, que dichas operaciones requieren una cuidadosa evaluación del entorno institucional y regulatorio en el que deben operar para que los resultados previstos guarden una relación con la realidad local. Además es aconsejable que el Banco emita guías operativas cuando introduzca nuevos instrumentos.

C. MERCADO LABORAL

Los objetivos estratégicos en este ámbito consistieron en mejorar la calidad y la pertinencia de los programas de capacitación con financiamiento público y mejorar la política regulatoria del mercado laboral. En 2012 fue aprobado un préstamo (CH-L1064) por US\$ 7,5 millones para fortalecer la capacidad del SENCE para dirigir y regular la intermediación y la capacitación en el mercado laboral, y mejorar la relevancia y calidad de los programas de capacitación y fortalecer la capacidad administrativa del SENCE. Una CT se destinó a apoyar al Ministerio de Trabajo y Previsión Social en el diseño y evaluación de políticas de capacitación e inserción laboral. Otra CT se centró en apoyar la capacidad del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) para diseñar e implementar programas que promuevan una mayor participación de la mujer en el mercado laboral.

A pesar de que el préstamo para el SENCE y la CT sufrieron retrasos en alcanzar elegibilidad, algunas actividades iniciales ya se han terminado. El préstamo sólo logró elegibilidad en diciembre de 2013, 28 meses después de que entró en *pipeline*, mientras que la CT comenzó a desembolsar en enero de 2013, 15 meses después de su aprobación (ver Capítulo 2). SENCE comenzó a implementar algunas de las actividades durante 2013 con recursos propios, sin embargo, la implementación ha sufrido retrasos con respecto a la programación original por diversos motivos, tales como la capacidad limitada de la agencia implementadora, reparos ante los cambios de políticas y retrasos en las adquisiciones debido al hecho de que se trataba del primer proyecto del Banco en hacer uso avanzado de los sistemas nacionales. Sin embargo, se han realizado algunos avances. Se llevó a cabo una revisión inicial de siete programas SENCE que proporcionó recomendaciones específicas sobre cómo mejorar su funcionamiento, diseño y seguimiento, algunas de las cuales SENCE ya ha empezado a implementar. Se realizó también un estudio sobre los costos de los cursos de capacitación que sirvió para informar la formulación del presupuesto. Dentro de SENCE se ha creado una unidad de desarrollo estratégico y se ha introducido un sistema de *balanced scorecard* para apoyar una gestión más centrada en resultados. También está en desarrollo el establecimiento de un sistema unificado de gestión de información. Los fondos de la CT hasta ahora han sido usados para complementar los recursos de personal del Banco para realizar análisis de diversas iniciativas del gobierno, lo cual ha conducido a cambios en algunas de ellas.³⁸ Un instrumento de evaluación de brecha de habilidades desarrollado por el Banco para informar necesidades de capacitación fue usado como piloto como parte de una iniciativa subregional del Banco.

La CT de apoyo al SERNAM desarrolló e introdujo una norma y un programa de certificación de empresas para la igualdad de género en el lugar de trabajo. El efecto que este programa tendrá en la participación de la mujer en el mercado laboral y en la igualdad de género en el lugar de trabajo todavía está por verse. A la fecha, se ha informado que 17 empresas han iniciado el proceso de certificación. La CT también apoyó al SERNAM en la evaluación de una iniciativa para apoyar la inserción laboral de las mujeres a través de la provisión de programas de cuidado infantil después del horario escolar (“Programa 4-7”).

En general, el programa apoyado por el Banco no está lo suficientemente avanzado para tener un impacto perceptible en la calidad y relevancia de los programas de capacitación con fondos públicos, ni en otras políticas de mercado laboral. En cuanto a la generación de conocimientos, el Banco ha contribuido a generar una base de evidencias para abordar las deficiencias de algunas iniciativas. El programa SENCE ha contribuido a poner en acción medidas iniciales que tienen el potencial para mejorar la gobernanza y la gestión de los programas de SENCE. Sin embargo, todavía queda por llevar a cabo la mayoría del trabajo para alcanzar los objetivos propuestos.

D. EDUCACIÓN

Debido a la cancelación en 2010 de dos préstamos pequeños,³⁹ la estrategia de país no estableció ningún objetivo estratégico para el sector educativo, pero previó que el Banco profundizaría el diálogo con el gobierno, en particular, en capacitación docente y calidad educativa con la idea de quizás proporcionar posteriormente algún préstamo. Durante el periodo de evaluación, el programa del Banco en el sector comprendió nueve CTs que desembolsaron un total de US\$2,2 millones (Anexo II). Los principales beneficiarios y contrapartes de más de la mitad de las CTs fueron organizaciones no gubernamentales (ONGs) locales trabajando en diversas iniciativas ya sea para llevar educación o capacitación vocacional a grupos vulnerables, o para buscar maneras innovadoras de atraer profesores motivados a las aulas. El Ministerio de Educación (MdE) fue la contraparte directa en sólo dos CTs, lo cual sugiere que el Banco tuvo dificultades para relacionarse con el MdE durante este período.⁴⁰

Las CTs con ONGs obtuvieron la mayor parte de los productos esperados, pero la participación del Banco se limitó a apoyos únicos y no condujeron a modelos ni a información que tuvieran impacto en la política del gobierno, en la docencia o en el aprendizaje en una escala más grande. Algunas CTs desarrollaron conceptos y materiales para introducir un nuevo modelo en aulas o para ampliar el modelo existente a otros cursos, pero en la mayoría de los casos las intervenciones tuvieron escaso o nulo seguimiento en las escuelas donde fueron introducidas después de terminar el apoyo del Banco. Una CT trabajaba en modelos innovadores para incorporar a alumnos más motivados y con altos rendimientos en la profesión docente. Aunque algunas ONGs utilizaron con éxito los fondos del BID para atraer financiamiento de otras fuentes, la sostenibilidad y la capacidad para escalar las intervenciones fueron motivo de importantes preocupaciones (Anexo II).

Ninguna de las CTs con el MdE tuvo éxito en profundizar el diálogo sectorial, dado que su relevancia y apropiación por parte del MdE disminuyeron con el tiempo. Una CT contribuyó a formular la respuesta sectorial al terremoto a través de la transferencia de conocimientos de los líderes responsables de la reconstrucción de las escuelas en New Orleans. Sin embargo, la CT perdió relevancia e interés para el MdE cuando se supo que la mayoría de las escuelas afectadas por el terremoto no necesitaban una reconstrucción total. La CT produjo nuevas normas de construcción y un modelo de optimización

de las escuelas, sin embargo, OVE no encontró evidencia de que estos instrumentos estén siendo utilizados actualmente por el Mde. Una segunda CT en conjunto con una CT reembolsable buscaban desarrollar un programa para escuelas de bajo desempeño a partir del modelo de New Orleans. No obstante, la CT reembolsable nunca se materializó y, como resultado, el apoyo del equipo de New Orleans fue recortado. La CT proporcionó algunos insumos para el desarrollo del Programa de Apoyo Compartido (PAC) del gobierno que se implementaría en 2.000 escuelas de bajo desempeño. Sin embargo, el gobierno decidió detener la ampliación del programa después de que se había implementado en las primeras 1.000 escuelas. El Banco utilizó los fondos restantes para realizar una evaluación basada en observaciones en el aula, pero el interés del Mde en esta última iniciativa fue limitada. El Banco había visto en esta CT una oportunidad para probar el modelo de New Orleans en el contexto de LAC y para extraer lecciones sobre cómo usar el modelo más ampliamente en la Región. El final de la asociación con el equipo de New Orleans y la implementación limitada del PAC frustró este intento.

El Banco intentó utilizar la mayoría de las CTs para generar algún conocimiento por medio de evaluaciones. En algunas CTs los problemas con datos impidieron obtener evidencias concluyentes sobre los resultados e impacto de las iniciativas apoyadas, pero en otras el experimento apoyado contribuyó a dar luz sobre la efectividad de la intervención y el Banco diseminó los hallazgos más allá de Chile mediante notas informativas o artículos. Con la CT aprobada más recientemente, el Banco está contribuyendo a realizar un análisis sobre el estado de la educación preescolar en Chile, así como un trabajo analítico sobre control de calidad y financiamiento en educación con miras a utilizar este trabajo para entablar un diálogo con el nuevo gobierno sobre reformas educativas. En general, aunque la participación del Banco en el sector contribuyó a generar algunos conocimientos, no existe evidencia de que estos fueran utilizados por los responsables de políticas educativas durante el período de evaluación, ni de que fuera una contribución importante para profundizar el diálogo con el gobierno sobre temas claves que aquejan al sector educativo.

E. COMERCIO E INTEGRACIÓN

La estrategia estableció dos objetivos amplios en esta área: promover y diversificar la oferta exportable del país; y facilitación del comercio y de los procedimientos aduaneros. Adicionalmente, un objetivo general de la estrategia era apoyar la cooperación sur-sur. Estos objetivos si bien estuvieron alineados a problemas prioritarios en el área y prioridades del gobierno, fueron amplios en relación al potencial rol del Banco en el sector y al programa efectivamente implementado. En facilitación comercial, el Banco aprobó en 2011 un préstamo (CH-L1061) por US\$7,5 millones para apoyar el establecimiento del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), sistema de ventanilla única que busca agilizar y facilitar los flujos comerciales, mediante el agrupamiento en una sola ventanilla de todos los trámites y documentación necesarios para la exportación de bienes y servicios. En noviembre de 2013 el Banco aprobó un préstamo NSG bajo el programa TFFP por US\$200 millones con Banco Santander

Chile. En cuanto al apoyo a la cooperación sur-sur, en junio de 2013 el Banco aprobó una CT para apoyar el fortalecimiento de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) para la ejecución de cooperación sur-sur y triangular. Esta CT se enmarca dentro del acuerdo de colaboración mutua entre la AGCI y el BID (2012) que busca promover proyectos de cooperación en países prestatarios del BID, así como fortalecer las capacidades de la AGCI y otros organismos públicos de Chile para ejecución de actividades de cooperación.⁴¹

En general, la implementación de las operaciones ha sido acorde a lo planificado, sin embargo, dado que la mayoría de estas aún se encuentra en ejecución todavía no es posible establecer el avance hacia el logro de sus objetivos. El préstamo para el SICEX había desembolsado 54% a diciembre de 2013. Si bien se han producido retrasos en relación a los tiempos originales, esta situación se ha debido principalmente al ambicioso plan del gobierno que estableció como meta terminar la implementación del sistema durante su administración. Entre los factores claves para el avance en la implementación está el compromiso político al más alto nivel, el liderazgo de la iniciativa por parte del Ministerio de Hacienda que posee un alto poder de convocatoria, y el fortalecimiento paralelo de los sistemas de las instituciones involucradas. En cuanto a la implementación del sistema, en enero de 2014 fue terminado y lanzado públicamente el módulo de exportaciones, pero restan actividades para su plena operación. En forma paralela se están desarrollando los otros módulos del sistema: importaciones y tránsito de mercancías. Además, se han realizado actividades focalizadas de difusión con el sector privado y capacitaciones a usuarios del sistema como etapa previa a un proceso difusión y capacitación más masiva a implementarse durante 2014. Las otras operaciones recién han sido aprobadas o están iniciando su ejecución, por lo que aún no es posible analizar sus resultados.

Desde la perspectiva de conocimiento, se ha avanzado hacia el objetivo general de la estrategia de *generar conocimiento*, en este caso orientado a superar restricciones claves en el ámbito de comercio exterior e integración. El diseño e implementación de SICEX ha permitido realizar actividades de intercambio de experiencias y buenas prácticas con otros países de la región y Asia con miras a su interoperabilidad. De igual forma, los conocimientos derivados de la experiencia del trabajo con Chile han sido compartidos con otros países de la región en seminarios y distintas instancias de cooperación.⁴²

F. CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Los objetivos estratégicos de fomentar la innovación empresarial, mejorar la protección de la propiedad intelectual y aumentar el acceso y uso de TIC en PYMEs para aumentar su productividad, fueron demasiado ambiciosos en relación con el programa implementado. El programa consistió en una CT para mejorar aspectos específicos del sistema de propiedad intelectual y otra CT existente con la Universidad Católica para explorar opciones para el establecimiento de un parque científico y tecnológico que vinculara la investigación de la universidad y el desarrollo con socios empresariales. El

Banco ayudó con éxito a INAPI a modernizarse y mejorar su desempeño, demostrando que el Banco puede agregar importante valor con recursos financieros limitados en áreas puntuales cuando tiene la capacidad técnica interna para abordar necesidades específicas de un cliente. La CT contó con una fuerte apropiación y ayudó a INAPI a digitalizar una lista pendiente de 10.000 patentes, a desarrollar un plan estratégico y un *benchmark* de desempeño con respecto a comparadores internacionales. También contribuyó en la revisión de los procesos laborales y estructura organizacional de su subdirección de marcas comerciales, lo cual permitió una reorganización y actualización de los procesos laborales. Se crearon talleres regionales para representantes empresariales, comerciales y académicos sobre derechos de propiedad intelectual, búsqueda de información online y aplicaciones para patentes y marcas registradas. Estos esfuerzos condujeron a un aumento sustancial de las visitas al sitio web de INAPI y de las postulaciones online, además de una reducción de 3,5 meses en los tiempos de procesamiento de marcas registradas. La otra CT no resultó en opciones viables para un parque científico y tecnológico, aunque proporcionó insumos para el plan de inversión de mediano plazo de la universidad para promover innovación y tecnología.

G. SECTOR PRIVADO

El programa del Banco tuvo dos operaciones NSG en mercados financieros, cuya implementación ha tomado más tiempo de lo estimado. En 2009, OMJ aprobó una garantía parcial de crédito (CH-L1054) por hasta US\$10 millones para apoyar a una nueva unidad focalizada en el segmento de microcréditos del banco beneficiario. Desde la perspectiva del cliente, el valor agregado de trabajar con el BID pasa principalmente por contar con su marca para apoyar el impulso de esta línea de negocio dentro de la estructura interna de banco, así como la posibilidad de contar con un instrumento financiero mejor adaptado a sus necesidades (segmento de mercado) que los disponibles en el mercado nacional. El contrato se firmó en 2013 y en enero de 2014 se activó la primera cobertura bajo la garantía para cubrir la cartera de préstamos cerrados a fin de 2013.⁴³ En 2011, SCF aprobó un préstamo (CH-L1065, US\$50 millones) con otro banco para proporcionar financiamiento en sectores sociales (educación y salud), así como para proyectos de energías renovables, eficiencia energética, y producción limpia (“línea verde”). El banco beneficiario es uno de los bancos con mayor actividad en financiamiento de proyectos en energía renovables por lo que el valor agregado ha estado principalmente en el acceso a financiamiento en dólares necesario para este tipo de proyectos y la incorporación de criterios y estándares ambientales dentro de su ciclo de aprobación de créditos. Si bien el banco beneficiario tiene un importante portfolio en energías renovables, a fines de 2013 se habían financiado 4 proyectos a cargo de la línea (3 en salud y uno en energía renovable). La sub-utilización de la línea se debería principalmente a los costos transaccionales a su uso (criterios de elegibilidad de proyectos, salvaguardias ambientales y sociales).

El Banco también proporcionó financiamiento y asistencia técnica a una de las principales empresas exportadoras agrícolas del país. El préstamo por US\$32 millones estaba destinado a apoyar el plan de inversiones 2011-14 de la empresa y a refinanciar

deuda con bancos locales. El plan consideró la construcción de una planta de energía solar para abastecer sus sistemas de riego, cuyos estudios de factibilidad contaron con una CT. Si bien el plan ha sufrido algunas modificaciones, se espera que concluya en 2014. La adicionalidad financiera tiene relación con la ausencia de productos financieros en el mercado nacional ajustados a las necesidades de financiamiento del plan de inversiones.⁴⁴ En términos de adicionalidad no financiera, destaca la asesoría técnica realizada para la incorporación de medidas de eficiencia energética e inclusión de estándares en materia de gestión. Más recientemente, en el marco de la iniciativa *shared value*, el BID ha financiado consultorías destinadas a identificar inversiones para mejorar las condiciones de las familias que participan en labores de cosecha.

H. CAMBIO CLIMÁTICO

La estrategia estableció como objetivo en esta área apoyar la implementación de la agenda de adaptación y mitigación del cambio climático a nivel nacional y previó el apoyo del Banco principalmente en energía. La cartera del Banco apoyó estos esfuerzos mediante una combinación de préstamos NSG, CTs, e *investment grants*. En energía, las operaciones comprendieron cuatro áreas: (i) energías renovables no convencionales ERNC (solar y marina); (ii) energías renovables tradicionales (generación hidroeléctrica), (iii) eficiencia energética (EE), y (iv) electrificación rural (Anexo II). Además, el Banco aprobó CTs para el manejo de riesgos de desastres naturales, conservación de glaciares e impactos ambientales de biocombustibles (Anexo II).

El Banco aprobó un conjunto de operaciones dirigidas a apoyar los esfuerzos del gobierno para impulsar la incorporación de ERNC, posicionándose como un importante socio a nivel estratégico del recientemente creado Ministerio de Energía. En 2011 el Banco apoyó al Ministerio en el diseño de un plan de inversiones para conseguir financiamiento concesional del Fondo de Energías Limpias (CTF), plan aprobado en 2012 (Anexo II). En forma paralela, el Banco aprobó una serie de CTs para el Ministerio con el objetivo de apoyar el desarrollo de proyectos solares a gran escala en el norte de Chile, el desarrollo de tecnologías solares, y la preparación de un componente del plan de inversiones del CTF - RSSEE. En el caso de energía marina, la operación CH-G1002 (US\$2,4 millones) busca complementar la subvención de capital por parte del gobierno (US\$13,4 millones) para apoyar el desarrollo de dos proyectos pilotos en el sur del país, los primeros en su tipo en LAC. La evaluación técnica de las propuestas y apoyo para la implementación de los pilotos será apoyada con otra CT. En este sentido, el programa del Banco ha apoyado los esfuerzos del gobierno mediante una estrategia enfocada en escalamiento de la capacidad instalada en el caso de tecnologías disponibles a escala comercial (solar), reducción costos pre-inversión (Concentración Solar, CTF) y apoyo a la introducción de tecnologías emergentes aún en fase de pre-comercialización mediante pilotos (marina).

El programa del Banco en ERNC se ha caracterizado por una buena coordinación entre sus ventanillas pública y privada. La principal coordinación se ha dado en el contexto del plan de inversiones del CTF, en cuyo diseño e implementación han participado ambas ventanillas del Banco. Dado que el sector eléctrico en Chile es controlado en su totalidad por privados, las CTs con el Ministerio de Energía buscan principalmente reducir las barreras que enfrentan los proyectos de ERNC e identificar cartera de proyectos que puedan posteriormente ser financiados directamente por compañías privadas, o por el sector privado del Banco en conjunto con otras líneas de financiamiento que el Banco logre movilizar (ej. CTF). Desde la perspectiva del gobierno, la ventaja de tener a ambas ventanillas, el conocimiento en la administración de fondos privados (ej. CTF) y la presencia en Chile de personal de SCF, han sido elementos importantes para trabajar con el Banco durante el periodo. En 2012, SCF aprobó una primera operación (CH-L1069) por US\$41,4 millones para la construcción, operación y mantenimiento de tres plantas de energía solar fotovoltaica en el desierto de Atacama con una capacidad total de 26,5 MWp, primeras plantas a escala comercial en el país.

La mayoría de las operaciones fueron aprobadas en 2012-13, por lo que están partiendo su ejecución. Con respecto al plan de inversiones del CTF, en enero de 2014 se adjudicó la licitación internacional para la construcción de la primera planta de Concentración Solar de Potencia (Componente I) en LAC, con una capacidad de 110 MW.⁴⁵ La consultoría de revisión de las bases de licitación fue apoyada por una CT que también ha financiado un estudio para la identificación de una cartera de proyectos solares y otros de pre-factibilidad sobre aplicaciones de tecnologías solares en procesos de la industria minera – todos dirigidos a identificar proyectos que puedan ser financiados por compañías del sector. En cuanto al proyecto fotovoltaico en Atacama (CH-L1069), una planta (1,2 MW) ya está en operación y las otras dos (8,1 y 17,3 MWp) se espera entren en operación en marzo de 2014. En energía marina, el Banco apoyó técnicamente la elaboración reciente de las bases de licitación de los pilotos y ha participado en la promoción internacional del concurso.

El BID asumió un rol importante en la preparación y financiamiento del proyecto de generación hidroeléctrica Alto Maipo. El Banco aprobó a fines de 2013 un préstamo NSG de \$200 millones para apoyar el diseño, construcción, operación, y mantenimiento del proyecto, consistente en dos centrales de pasada con una capacidad total de 531 MW y un costo de US\$2.050 millones. El proyecto es de alta importancia para la matriz energética dada las dificultades que ha tenido el país para expandir la generación (ver párrafo 1.4). En términos financieros, la participación del BID, IFC, y OPIC ha permitido movilizar financiamiento de bancos privados, permitiendo estructurar un paquete de financiamiento a largo plazo por US\$1.217 millones (de limitada disponibilidad para proyectos de estas características) para viabilizar financieramente el proyecto.⁴⁶ En términos de estándares ambientales y sociales, el proceso de *due diligence* se extendió casi 2 años y, aparte de los estudios contemplados en un inicio, se incluyeron otros no identificados inicialmente (e.j. caudales ecológicos) y consultas

adicionales con la comunidad en respuesta a inquietudes de las partes interesadas. Alto Maipo ha tenido una fuerte oposición por parte de grupos de la población y ha sido objeto de acciones judiciales para revocar sus permisos ambientales de construcción que a la fecha no han prosperado. Dada la alta visibilidad del proyecto, ciertamente estos problemas aumentarán durante la construcción, por lo que el Banco elaboró un plan comunicacional cuyo liderazgo ha sido asumido por la representación del Banco en el país.

El programa también contó con operaciones para apoyar la implementación de medidas de EE a nivel sectorial. El Banco aprobó dos operaciones GEF para apoyar a la Agencia Chilena de Eficiencia Energética (AChEE): CH-X1002 que busca promover la EE en los sectores industrial y comercial; y CH-X1009 que busca reducir los obstáculos financieros que enfrentan las empresas de ingeniería y servicios energéticos (Escos) para implementar proyectos de EE. Las operaciones han sido relevantes en relación a las necesidades y prioridades del sector, sin embargo, el posicionamiento y valor agregado técnico del Banco ha sido menor si se compara con el trabajo en ERNC. La AChEE posee alta capacidad técnica en el ámbito de EE, sin embargo, se habría beneficiado de un rol más activo del Banco en términos de *transferencias de conocimientos* de su experiencia en otros países, por ejemplo, en mecanismos de financiamiento para proyectos de EE. Esto contrasta con el trabajo reciente con el Ministerio de Energía en EE a nivel residencial y municipal, donde el diseño de la CT ha incorporado intercambio de experiencias y análisis de casos internacionales para implementar instrumentos financieros para EE en viviendas. La única operación (CH-X1009) terminada de desembolsar (2013) financió la creación de un fondo de garantía de EE (“FOGAEE”) por US\$2,15 millones para garantizar ahorros energéticos asociados a préstamos concedidos a Escos para proyectos de EE basados en contratos de desempeño.

A nivel general, si bien el programa fue estructurado para responder al objetivo sectorial y a los generales de la estrategia, aún no es posible medir su contribución dado el estado de implementación de la mayoría de operaciones. No obstante, el programa ha sido relevante al responder a las prioridades del gobierno en las distintas áreas de trabajo del Banco. El Banco fue capaz de posicionarse para apoyar la agenda del gobierno y, en particular, el sector privado del Banco encontró un nicho de trabajo donde puede aportar adicionalidad financiera y tener un potencial rol catalizador (ERNC), así como adicionalidad no financiera en términos de estándares ambientales y sociales en proyectos complejos (Hidroeléctrico). El programa se ha caracterizado por una buena complementariedad entre CTs y préstamos y una coordinación efectiva entre las ventanillas pública y privada, sobre todo en ERNC. El avance del programa y utilización de productos obtenidos a la fecha (en particular en ERNC), sin embargo, va a depender del interés de las empresas privadas para llevar cabo estas iniciativas, el apoyo político durante el próximo gobierno y, en otros casos, de la capacidad del Banco para movilizar recursos en forma expedita (ej. CTF).

I. PUEBLOS INDÍGENAS

A pesar de la cartera existente de un préstamo y varias CTs para apoyar a los pueblos indígenas, la estrategia no estableció objetivos estratégicos en este ámbito. En cambio, la estrategia planteó profundizar el diálogo con el gobierno. La cartera del Banco consistió en un préstamo y cuatro CTs (Cuadro 1), de las cuales con la excepción de una, todas habían sido aprobados antes de 2011. Algunas CTs perdieron su foco a través del tiempo y se volvieron costosas y difíciles de administrar para el Banco, sobre todo porque perdieron líderes claros en el gobierno y se centraron cada vez más en pequeñas consultorías individuales, contratadas y gestionadas por el Banco.

El Programa Orígenes (fase 2) se vio afectado por problemas de diseño e implementación que afectaron el logro de ciertos resultados. El préstamo (CH-L1014), aprobado en 2006 y completado en 2012, apoyaba dos subprogramas: (i) Desarrollo Integral de Comunidades Indígenas, y (ii) oferta de servicios públicos culturalmente pertinentes. Dado que la operación comenzó antes de que fuera evaluada la primera fase, la segunda fase no pudo integrar plenamente las lecciones de la primera. El proyecto careció de un sistema transparente de monitoreo y evaluación, resultando en una situación donde no se podía dar cuenta de manera consistente sobre las transferencias hechas a las comunidades para que implementaran planes de desarrollo definidos localmente. Para remediar este problema, el Banco aprobó una CT para diseñar e introducir un sistema de monitoreo y evaluación creíble, recopilar información para la línea de base y llevar a cabo varias evaluaciones formativas y finales. Sin embargo, la CT sólo alcanzó elegibilidad tres años después de ser aprobada y el sistema de monitoreo sólo estuvo plenamente operativo en 2011, a tiempo para cerrar el proyecto y apoyar la evaluación final. Esto contribuyó a conciliar los registros y dar cuenta del 99% de los US\$130 millones del costo del programa, disminuyendo así los alegatos previos de mala utilización de fondos.⁴⁷

El programa contribuyó a introducir métodos participativos para identificar y planificar proyectos de desarrollo local, pero la implementación del modelo tuvo dificultades. Esto se debió a la calidad de los consultores contratados para ayudar a las comunidades a elaborar sus planes de desarrollo local, y a la percepción de que las transferencias para la implementación de dichos planes eran un derecho de los beneficiarios potenciales más que un premio por una planificación exitosa del proyecto. Los proyectos resultantes se centraron demasiado en turismo y crearon menos asociaciones productivas que las planeadas originalmente. Si bien la operación no consiguió sus metas, se obtuvieron algunos resultados. Entre 2007 y 2012, se pudo beneficiar a 1.183 comunidades, alcanzando a un total de 35.343 familias. El 54% de las comunidades encuestadas señalaron que experimentaron una mejora en su calidad de vida (comparado con la meta de 70%), aunque problemas con los datos no permiten una clara atribución al programa. Se ampliaron los programas para proporcionar servicios de educación y salud culturalmente más ajustados a las necesidades de las comunidades indígenas y, según una encuesta de los beneficiarios, el 55% de las familias opinaron que los servicios para pueblos indígenas mejoraron.

En educación, el financiamiento para educación bilingüe continuó y la asistencia escolar de los niños indígenas entre 6 y 10 años aumentó de 12% en 2003 a 20% en 2011, con una tasa de retención de 97%.

CUADRO 1: PROGRAMA DE CT PARA EL DESARROLLO DE PUEBLOS INDÍGENAS

El programa del Banco incluyó otras CTs para apoyar diversos aspectos del desarrollo de pueblos indígenas. Una CT buscaba apoyar la capacidad emprendedora de los pueblos indígenas como respuesta a las dificultades del programa Orígenes en la creación de asociaciones productivas y en la definición de proyectos de desarrollo local viables. La CT estaba destinada a evaluar más en profundidad los planes de desarrollo económico culturalmente adecuados para las comunidades beneficiarias de CH-L1014 y a desarrollar instrumentos financieros para que otros proyectos similares fueran viables en el futuro, pero sólo alcanzó elegibilidad seis meses antes que el préstamo cerrara. La CT ha mejorado los procesos de consulta que el proyecto había usado, y ha creado un marco que el programa del gobierno Chile Indígena pretende incorporar. También ha ofrecido asistencia técnica a comunidades para desarrollar planes empresariales fuera del ámbito de turismo, aunque todavía no se cuenta con instrumentos financieros para implementarlos. Otra CT pretendía diseñar un programa multicultural integral para los pueblos indígenas en zonas urbanas ante la perspectiva de un futuro préstamo del Banco para apoyar dicho programa. Sin embargo, con el cambio de gobierno, la CT perdió su foco y sólo comenzó a desembolsar dos años después de su aprobación original, una vez que el Banco asumió la responsabilidad como agencia ejecutora. La CT ha financiado diversos estudios relacionados con la actividad económica indígena en zonas urbanas, ha apoyado a la Cámara de Comercio Mapuche y sus miembros con asesorías para desarrollo empresarial y formalización de pequeñas empresas. También elaboró diseños para dos proyectos urbanos (un parque industrial mapuche y un cementerio para pueblos indígenas) que aún no se han realizado debido a los diseños demasiado ambiciosos. Por último, una CT para apoyar métodos ancestrales de cultivos reintegró con éxito los cultivos en jardines de piedra en Isla de Pascua y creó un colectivo de turismo centrado en la técnica, aunque resulta cuestionable en qué medida la iniciativa pueda ir más allá de ayudar a las 14 familias beneficiarias del proyecto.

En resumen, la mayoría de las operaciones con SG aprobadas antes de 2011 tuvieron problemas de diseño y en general no han logrado sus resultados esperados. En el caso de CTs, en aquellas áreas donde fueron usadas para responder a prioridades específicas del gobierno y, por lo tanto, contaron con la apropiación por parte del gobierno, tal como en ERNC o en el caso de Contraloría, las CTs hicieron útiles contribuciones, demostrando que el Banco puede añadir valor en áreas donde tiene la capacidad técnica y los conocimientos del país para responder. Las CTs que no tuvieron claros líderes en el gobierno, como en el caso de pueblos indígenas, perdieron su foco, mientras que aquellas que beneficiaron a ONGs si bien generalmente obtuvieron los productos esperados, no consiguieron generar un impacto más amplio. Algunas de las operaciones recientemente aprobadas por el Banco, como las de energías renovables, reformas del sistema de capacitación laboral y el sistema integrado de comercio exterior tienen el potencial para realizar una contribución importante en sus respectivas áreas si su implementación sigue su curso.



4 Conclusiones y Recomendaciones

La estrategia del Banco 2011-14 estableció objetivos generales y sectoriales ambiciosos en ámbitos donde el Banco preveía participar. Si bien estos objetivos fueron consistentes con algunos desafíos de desarrollo claves para Chile, y estuvieron alineados con las prioridades del gobierno, resultaron ambiciosos y poco realistas dada la limitada contribución financiera y la asesoría técnica puntual que el Banco podía proporcionar en Chile. Esto sugiere que el Banco debería replantearse cómo formula sus objetivos y estrategia en un país de ingresos medios-altos como Chile, y aceptar que su rol será mayormente oportunista y limitado a apoyos puntuales a demandas específicas del gobierno.

Frente al limitado interés del gobierno en obtener préstamos, el Banco tuvo dificultades para encontrar áreas de trabajo en el sector público durante 2011-13. El Banco intentó posicionarse a través de CTs y otras donaciones (*investment grants*), aprobando un total de US\$17,2 millones en recursos no reembolsables, cifra similar a los US\$17,3 millones aprobados en préstamos con SG. Las CTs comúnmente tardaron un tiempo considerable en empezar su ejecución y resultaron costosas para el Banco en la medida que éste asumió con frecuencia la responsabilidad de ejecución de las CTs con el fin de asegurar el interés del gobierno. Si bien algunas divisiones sectoriales vieron en esto una oportunidad para complementar su presupuesto administrativo para llevar a cabo trabajos de conocimiento, la ejecución de CTs por parte del Banco tuvo asociado significativos costos. Sin embargo, en las áreas donde las CTs fueron usadas para responder a prioridades específicas del gobierno y contaron con la apropiación por parte de éste, las CTs hicieron importantes contribuciones específicas, demostrando que el Banco puede agregar valor en áreas donde tiene la capacidad técnica y los conocimientos del país para responder a las demandas del gobierno.

En las pocas áreas donde se aprobaron préstamos con SG, la participación del Banco se basó en trabajos analíticos anteriores y de diálogo, sin embargo, estos préstamos terminaron siendo costosos en relación a los montos de financiamiento aprobados. El trabajo previo del Banco demostró a los responsables de las políticas en Chile que el

Banco poseía la capacidad técnica, la red profesional y la imparcialidad para agregar valor. Sin embargo, la participación con préstamos fue costosa en relación a los pequeños montos de éstos. En dos de los tres casos, el tiempo para la preparación y puesta en marcha de los créditos fue extenso debido a los procesos del Banco y del gobierno, y el personal del Banco dedicó una parte significativa de tiempo para responder a consultas ad hoc de las contrapartes, mientras que los programas financiados por el préstamo aún no iniciaban su ejecución. En términos generales, el Banco ha tenido dificultades para encontrar un instrumento adecuado para asistir al país de manera oportuna y costo-efectiva cuando surja una oportunidad.

El Banco participó con más éxito a través de operaciones NSG, particularmente en energía donde encontró un importante nicho de mercado. La combinación de CTs aprobadas estratégicamente y de préstamos NSG, además de una coordinación efectiva con el sector público del Banco, ayudó a Chile a identificar oportunidades en el ámbito de energías renovables. La presencia local y la diseminación fueron factores importantes para poner al Banco en el mapa y para instruir a los empresarios privados acerca de los productos NSG disponibles.

A pesar de que la estrategia del Banco identificó la generación y transferencia de conocimiento como un elemento central de su participación, los esfuerzos realizados han sido insuficientes para capturar y compartir sistemáticamente este conocimiento de manera más amplia. Si bien el Banco ha contribuido a generar algunos conocimientos que han respondido útilmente a demandas específicas del gobierno, las CTs destinadas a generar conocimientos en términos más amplios, a menudo se tardaron. OVE encontró limitada evidencia de que el conocimiento específico generado en respuesta a solicitudes puntuales del gobierno fuera capturado sistemáticamente para ser posteriormente compartido en un contexto más amplio. Un acuerdo de colaboración mutua entre la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) y el BID firmado en 2012, pero que todavía no ha avanzado mucho en su implementación, ofrece potencialmente oportunidades en este ámbito.

La evaluación destaca los desafíos de participar de una manera oportuna y costo-efectiva en un país de ingresos medios-altos como Chile, sobre todo en el sector público. Durante la estrategia anterior, el Banco enfatizó el uso de instrumentos más flexibles (PDLs). Sin embargo, los cuatro PDLs del CCLIP tuvieron importantes problemas de diseño que condujeron a metas poco realistas que impedían los desembolsos oportunos. Además, la falta de guías operativas dificultó la utilización del instrumento. Durante 2011-13, en un contexto de menor demanda por financiamiento, el Banco aprobó unos pocos préstamos pequeños y un gran número de CTs en su mayoría ejecutadas por el Banco. Lo anterior, sumado a una oficina de país de considerable tamaño ha resultado en un modelo de trabajo con Chile relativamente caro, modelo que probablemente no sea sostenible para el conjunto de

países de ingresos medios-altos. Esto sugiere que el Banco necesita reconsiderar su manera de trabajar en países de ingresos medios-altos que no necesitan mayormente del Banco para cubrir sus necesidades de financiamiento.

En función de los hallazgos de esta evaluación, OVE recomienda:

1. Enmarcar la estrategia de país en torno a objetivos realistas que el Banco tenga la capacidad de lograr. La participación del Banco en Chile tendrá que ser flexible y oportuna, probablemente centrada en torno a áreas claves donde el Banco tiene conocimientos técnicos expertos y reconocidos y un valor agregado no financiero. Es poco probable que la participación del Banco pueda hacer grandes contribuciones en una amplia gama de ambiciosos objetivos estratégicos para el país, por ende la estrategia de país debería reconocer esto estableciendo objetivos apropiados y alcanzables.
2. Explorar instrumentos de participación que sean costo-efectivos en el largo plazo, tanto para Chile como para otros países de ingreso medios-altos que en algunas oportunidades no demanden un programa tradicional de financiamiento para el sector público. El Banco necesita adaptar sus instrumentos existentes y explorar nuevos vehículos de participación que sean costo-efectivos y sostenibles a largo plazo, a diferencia de la reciente combinación de unos pocos préstamos pequeños y muchas cooperaciones técnicas. Entre las opciones para explorar se encuentran, por ejemplo: (i) un acuerdo paraguas para un programa de apoyo técnico basado en servicios remunerados o en costos compartidos, con intervenciones individuales acordadas en forma anual o semestral, en el ámbito de la política de Asesoría y Servicios Remunerados; (ii) un instrumento de financiamiento basado en resultados reconfigurado; (iii) un acuerdo con el gobierno para que pida prestado un cierto monto, a través de una línea de crédito paraguas para financiar inversiones en áreas claves de colaboración; (iv) un acuerdo con el gobierno para que pida prestado un cierto monto cada año como apoyo presupuestario, posiblemente condicionado primariamente a un sólido desempeño macroeconómico general, a cambio de un programa de apoyo técnico específico en ámbitos prioritarios acordados mutuamente.
3. Asegurar la ejecución de las CTs por parte del beneficiario. En la medida que las CTs sigan siendo utilizadas, el Banco debería hacer que en Chile la ejecución por parte del beneficiario sea la norma, más que la excepción. Esto asegurará la apropiación por parte del gobierno y su involucramiento durante la implementación.
4. Seguir identificando nichos para el apoyo del sector privado donde el Banco pueda agregar valor y tener un potencial rol catalizador. El potencial para agregar valor puede ser especialmente fuerte, por ejemplo, cuando el apoyo del Banco al



© Alayna Tetreault-Rooney, 2014

sector privado pueda ser combinado con el apoyo a políticas y reformas regulatorias a través de la ventanilla del sector público del Banco.

5. Desarrollar un enfoque institucional para capturar y compartir sistemáticamente los conocimientos generados a través de la participación del Banco en Chile para beneficio de la región. Chile ha acumulado un conjunto importante de experiencias de buenas prácticas en el diseño e implementación de políticas públicas, y el Banco ha contribuido en algunas áreas a través de asesorías técnicas y evaluaciones de dichas políticas e iniciativas. El Banco debería avanzar en capturar internamente y documentar de manera sistemática los resultados y lecciones de las operaciones en Chile, así como de otros países, y hacerlas fácilmente accesibles para el *staff* del Banco y otros actores importantes. Además,

en la medida en que dicha experiencia técnica y conocimientos se puedan transferir a otros países en la región, el Banco debería aprovechar el reciente acuerdo con la AGCI para facilitar esta transferencia.

- ¹ (Exportaciones + Importaciones) / PIB. Fuente: Banco Central de Chile.
- ² En términos de productos, el cobre es el principal producto de exportación representado en promedio un 54,6% de las exportaciones durante el periodo 2009-2013. En este contexto, China al ser el principal consumidor de cobre concentra en promedio un 23,7% de las exportaciones totales (y 36% de las exportaciones de cobre) durante igual periodo. Los otros principales destinos de exportaciones son la Unión Europea (16,5%) y Estados Unidos (11,3%). Fuente: Banco Central de Chile.
- ³ Otros sectores de importancia en términos de su contribución al PIB son servicios empresariales (14,5%), servicios personales (12%), industria manufacturera (11,2%), comercio (9,9%), construcción (8,3%), y servicios financieros (5,6%). (Fuente: Banco Central de Chile)
- ⁴ El FEES fue creado en marzo de 2007 con un aporte inicial de US\$2.580 millones, de los cuales US\$2.563 correspondían al anterior Fondo de Estabilización de los Ingresos del Cobre. A fines de 2013, el valor de mercado del FEES fue de US\$15.419 millones. En tanto, el valor de mercado del FRP fue de US\$7.335 millones. Fuente: Banco Central de Chile.
- ⁵ Desde 2011 el desempleo ha fluctuado en torno a 6,5%, el nivel más bajo durante los últimos 15 años.
- ⁶ La confianza en instituciones experimentó una caída de 43% al 32% entre 2007 y 2011, doblando la caída media de la OECD (Gallup World Poll). El caso más extremo es la falta de confianza e insatisfacción que afecta al sistema judicial (24%).
- ⁷ En 2010, la tasa de criminalidad domiciliar era de 33%, con una mayor propensión en delitos contra la propiedad y robos (Ministerio del Interior). En tanto, la tasa de homicidios (3,2 por cada 100.000 habitantes) es la segunda más baja en las Américas después de Canadá (UNODC, 2011). La tasa de victimización reportada en encuestas era del 28,2% en 2010 (OAS, 2010).
- ⁸ De igual forma, el Banco Mundial disminuyó su participación en la deuda pública de 1,9% a 0,3% entre 2009 y 2013, y de 0,12% a 0,03% en el PIB en igual periodo.
- ⁹ Nota: En la figura se presenta un proxy de la tasa promedio de financiamiento internacional del país con respecto a los costos financieros del BID (ajustados en función de la cobertura de riesgo de tasa de interés). Tasa internacional (Letra del Tesoro a 10 años + EMBI).
- ¹⁰ El préstamo aprobado en abril 2008 (US\$400 millones) para el Administrador Financiero del Transantiago (AFT, entidad de derecho privado) estaba destinado a apoyar al nuevo sistema de transporte público de Santiago implementado en 2007, ante la negativa del Congreso a fines de 2007 de aprobar subsidios en el presupuesto para el déficit financiero del sistema. El préstamo desembolsó US\$288 millones, sin embargo, en septiembre de 2008 los decretos que autorizaban al AFT a tomar el préstamo sin garantía soberana fueron declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional de Chile. Como resultado, el préstamo fue cancelado y repagado por el Gobierno de Chile en diciembre de 2009. El Banco suspendió las aprobaciones de préstamos entre septiembre de 2008 y noviembre de 2009.
- ¹¹ La unidad de fomento (UF) es una unidad de cuenta, reajutable en función de la inflación.
- ¹² Programas integrales, con varios componentes, para evitar la dispersión y operaciones muy pequeñas de cooperación técnica (GN-2642-1).
- ¹³ De acuerdo a la estrategia, una vez terminados los diagnósticos de estos sectores y en caso de existir mutuo acuerdo se analizaría la conveniencia de actualizar la estrategia (GN-2642-1).
- ¹⁴ Además, a inicios de 2010 la cartera activa con SG estaba compuesta por 13 préstamos, distribuidos en 8 sectores con un saldo de US\$313 millones, principalmente en agua y saneamiento (51%), desarrollo urbano (25%), y modernización del Estado (13%).
- ¹⁵ El Banco también formuló entre 2011-2013 tres CPDs que contemplaban aprobaciones por US\$92,3 millones para préstamos SG y US\$437 millones para operaciones NSG.
- ¹⁶ Cabe destacar, que si bien el nivel de aprobaciones fue significativamente menor que las ocurridas durante el Gobierno anterior, gran parte de las aprobaciones durante 2006-2008 correspondieron a los PDLs que tuvieron problemas de diseño e implementación, y que fueron posteriormente cancelados.

- ¹⁷ Por parte del prestatario también es valorado su rol neutral como *honest broker* en una iniciativa que involucra a varias instituciones públicas, además de su experiencia en proyectos complejos que involucran interoperabilidad y licitaciones internacionales.
- ¹⁸ El proyecto tenía entre sus metas aumentar las resoluciones judiciales exitosas al 80% en el caso del Estado como fisco-demandante y al 95% cuando actuara como fisco-demandado. En los años previos, el éxito judicial del CDE se situaba entre el 27%-60%. Como ejemplo del potencial impacto, el Gobierno tuvo obligaciones por US\$886 millones en 2013 en demandas contra el fisco (DIPRES).
- ¹⁹ Adicionalmente, a fines de 2010 habían 21 CTs activas con un saldo por desembolsar de US\$6,09 millones.
- ²⁰ Considera montos originalmente aprobados para operaciones financiadas con capital ordinario. Durante 2011-2013, también se aprobaron US\$20,7 millones en 2013 para el préstamo CH-L1069 (Proyecto de Energía Solar Pozo Almonte y Calama Solar PV), recursos provenientes del Fondo Climático Canadiense administrado por el Banco.
- ²¹ Considera transacciones *cash* y *non-cash* realizadas en el sistema *WLMS*.
- ²² El esquema predominante de financiamiento de la banca local para proyectos de ERNC son créditos corporativos (basados en las características del cliente), en pesos, y a plazos menores de 10 años.
- ²³ En 2012, el Banco (SCF) aprobó una primera operación (CH-L1069) para apoyar la construcción, operación y mantenimiento de tres plantas de energía solar fotovoltaica, primeras plantas a escala comercial en el país (Ver sección Cambio Climático, Capítulo 3). Además, al 15 de marzo de 2014, el *pipeline* (A y B) para 2014 contempla 6 proyectos en las áreas de ERNC por US\$334 millones.
- ²⁴ Desde la firma del acuerdo del Programa de Asesorías Especiales (PSA) en 2000, el país ha contratado 10 asesorías por un total de US\$542 mil.
- ²⁵ Al 3 de abril de 2014, la oficina del Banco en el país (excluyendo FOMIN y CII) tenía 30 personas asignadas, de los cuales 7 corresponden a especialistas sectoriales (ICS, EDU, WSA, TSP, INF-SCF), 9 correspondientes a otros *staffs* (CSC, FMP, ITI), y 14 consultores (CSC, FMM).
- ²⁶ Estos montos considera los costos de consultorías, salarios, beneficios y viajes con base a las horas reportadas por el staff del Banco (ya sea en Chile u otro lugar) en el sistema *Time and Labor*.
- ²⁷ Sólo los niveles 1 y 2 de funcionarios fueron cubiertos, ya que el estudio financiado para el nivel 3 no usó una muestra representativa y sus resultados no fueron considerados válidos.
- ²⁸ Los pilotos inicialmente propuestos fueron eliminados en la reformulación del proyecto en 2011.
- ²⁹ La estrategia tenía un objetivo de mejorar los instrumentos de fomento para la productividad en área de gestión pública, objetivo relacionado con el programa ARDP (ver Capítulo 3, Sección B).
- ³⁰ Cada uno de los 4 PDL fue diseñado para desembolsar un tramo inicial como anticipo, seguido de otros tramos después de alcanzar los resultados especificados.). Una consultoría independiente debía verificar el logro de los resultados acordados y gastos relacionados.
- ³¹ El monto total del CCLIP era de US\$400 millones y las cuatro operaciones aprobadas sumaron US\$330 millones. El balance restante debía apoyar una quinta operación que fue aprobada pero no llegó a ser firmada por el gobierno.
- ³² Las políticas abarcaban un amplio conjunto de temas relacionados con las prioridades regionales, tales como desarrollo de capital social, recursos humanos, agricultura, desarrollo turístico y espacios verdes.
- ³³ Recientemente se contrató una evaluación final de la operación que debe examinar qué resultados han tenido los estudios y planes y en qué medida la capacidad de gestión subnacional ha realmente aumentado.
- ³⁴ El Banco revisó 78 proyectos y encontró que el 40% había superado los costos permitidos.
- ³⁵ DIPRES, Informe de Panelistas, Programa de Puesta en Valor del Patrimonio, agosto de 2013.
- ³⁶ Surplan, Verificación de Resultados del Programa de Puesta en Valor del Patrimonio, diciembre de 2012.

- ³⁷ La evaluación contratada por DIPRES encontró que si bien dos terceras partes de los proyectos completados revisados habían generado una mayor participación de la comunidad y actividad cultural, sólo cerca de una cuarta parte generó mayor actividad turística y alguna actividad económica de pequeña escala relacionada.
- ³⁸ Los resultados de un análisis de los “efectos de sala cuna obligatorias en los salarios de las mujeres” fueron utilizados para elaborar las enmiendas propuestas a la ley pertinente. Los resultados de una evaluación del impacto de un programa de *vouchers* en empleo, movilidad laboral y salarios sirvió para introducir cambios en el programa. La efectividad de estos cambios será evaluada en el marco del proyecto de apoyo a SENCE. Un análisis de los impactos de contratos laborales en salarios e ingresos está a punto de completarse.
- ³⁹ Programa sectorial de fortalecimiento de la educación parvularia (CH-L1022) por US\$10 millones y la CT reembolsable (CH-L1055) por US\$ 1,7 millones que apoyaba el programa.
- ⁴⁰ Otra CT buscaba probar una iniciativa *e-learning* como parte de una iniciativa en varios países, pero no tuvo una apropiación o contraparte por parte del Mde. La principal contraparte de la última CT aprobada fue DIPRES, en el Ministerio de Hacienda.
- ⁴¹ El plan de acción 2012-2013 del acuerdo estableció las siguientes áreas temáticas de cooperación: (i) Comercio exterior e integración regional (cooperación en marco de la Alianza del Pacifico, fortalecer el desarrollo y coordinación regional de los sectores exportadores de alimentos en materia de inocuidad alimentaria); (ii) Fortalecimiento de las capacidades técnicas institucionales chilenas en temas de cooperación sur-sur y triangular.
- ⁴² Por ejemplo, desde 2012 Chile preside la Red Interamericana de Ventanillas Únicas (VUCE), instancia de cooperación apoyada por el BID, que busca promover el uso de ventanillas electrónicas como instrumento de facilitación comercial en la Región y avanzar en la armonización de procedimientos.
- ⁴³ El tiempo entre la aprobación y la firma de contrato estuvo asociado a la estructuración de garantía, cuyas mayores dificultades por parte del Banco (considerando que era una de las primeras garantías de OMJ) estuvieron en la determinación del *pricing* y extensión de los estudios legales.
- ⁴⁴ Dado que el sector exportador agrícola es segmentado en términos de número y tamaño de empresas, la banca nacional asigna líneas de crédito en función del riesgo del portfolio del sector, riesgo determinado por la capacidad de pago del cliente, y no en función de planes de negocios o inversión.
- ⁴⁵ El proyecto por US\$1.000 millones contará con un subsidio del gobierno (US\$20 millones) y un paquete de financiamiento concesional por US\$500 millones (CTE, BID, KfW, UE).
- ⁴⁶ Aparte del BID, participan IFC, OPIC, KfW Ipex-Bank GmbH, DNB Bank ASA, Corpbanca, Banco de Crédito e Inversiones, Banco Itaú Chile, y Banco Estado de Chile.
- ⁴⁷ La falta de transparencia en el uso de transferencias a las comunidades y agencias de línea condujo a alegaciones y el programa fue objeto de investigaciones de dos comisiones parlamentarias. Estas concluyeron de que si bien no había evidencia de un mal uso de los fondos, el programa no había cumplido las expectativas y había sido mal gestionado, con documentación financiera y controles inadecuados.