



RE-320

***Evaluación del programa de país:
Chile 1995-2005***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

**Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.**

Para uso oficial de OVE únicamente

ÍNDICE

PREFACIO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	ANTECEDENTES	1
II.	INTENCIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	7
	A. Intención del programa	7
	B. Entrega de los productos del programa.....	9
	C. El valor de la asistencia técnica.....	12
III.	EFICIENCIA EN LA ENTREGA DE LOS PRODUCTOS DEL PROGRAMA, RIESGOS FIDUCIARIO, DE EJECUCIÓN Y DE BAJA EVALUABILIDAD	15
IV.	EFICACIA DE LA AYUDA	20
V.	EFFECTOS DEL PROGRAMA: EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO	23
VI.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	32
	A. Conclusiones	32
	B. Recomendaciones	35

PREFACIO

La Oficina de Evaluación y Supervisión del Banco (OVE), según su mandato, ha de preparar una evaluación del programa de país cada vez que cambia el gobierno de un país cliente. Estos documentos cumplen dos funciones de evaluación: i) rinden cuenta al Directorio acerca de los resultados de la acción del Banco en un país durante un período prolongado y ii) brindan una oportunidad de reflexionar y extraer lecciones sobre la forma en que el Banco puede aumentar la efectividad de su programa en el futuro. Si bien los datos básicos de la evaluación son fruto de una mirada retrospectiva a las acciones y logros del pasado, el propósito del documento es contribuir con un criterio prospectivo a la preparación del próximo documento de estrategia de país.

Por lo general, en las evaluaciones de los programas de país se consideran cuatro dimensiones básicas de los resultados del programa del Banco¹: *pertinencia, coherencia, eficiencia y eficacia*. Estas dimensiones de la evaluación se aplican tanto respecto del conjunto de los objetivos estratégicos del programa como de los objetivos de las distintas operaciones de que consta la cartera del Banco en el país. Además, en la presente evaluación se juzga el programa de país en relación con los criterios de evaluación fijados en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda: *apropiación, armonización, alineación, gestión orientada a resultados y mutua responsabilidad*. Estos criterios no se aplican normalmente en una evaluación de programa de país y no forman parte del protocolo por el que éstas se rigen. El Banco acaba de adoptar esta agenda, que tiene objetivos tentativos para 2010. El objetivo de aplicar estos criterios de evaluación en la presente evaluación del programa de país consiste en determinar la magnitud del desafío a que hace frente el Banco. Nótese que no hay una correspondencia estricta entre los dos grupos de criterios².

Cabe señalar que OVE, en razón del carácter heterogéneo de los países y los programas de país, no aplica a sus evaluaciones de programas de país una estructura y un contenido definidos a priori y totalmente homogéneos. Ello queda de manifiesto en dos dimensiones de la evaluación del programa de país, lo que es estándar y lo que es idiosincrático. Si las evaluaciones estándar arrojan resultados estándar, sólo se las presenta brevemente en el documento de evaluación. Los hallazgos idiosincráticos, esto es, los problemas que son más importantes que otros y tienen mayor pertinencia para el presente y para el futuro que otros, reciben mayor atención. Estos hallazgos constituyen el hilo conductor que une los diversos capítulos y las diversas dimensiones de la evaluación, así como la parte medular del texto y sirven de base para la mayor parte de las recomendaciones que se hacen en la evaluación.

Además, la veracidad de un hallazgo a que se llegue en la evaluación de un programa de país depende básicamente de la colaboración que se reciba de los agentes pertinentes en el Banco y en el país. La colaboración reduce la probabilidad de errores de hecho, de omisiones y de errores de interpretación. La presente evaluación es producto de un excepcional esfuerzo de colaboración entre la Administración y el país. OVE expresa su

agradecimiento por la ayuda prestada por quienes fueron entrevistados para esta evaluación de programa de país³.

RESUMEN EJECUTIVO

La presente evaluación comprende dos ciclos de programación, de 1996 a 2000 y de 2000 a 2005. La evaluación constató que el país y el Banco habían colaborado con buenos resultados para cumplir un programa con un alto grado de apropiación por el país y que había contribuido a la función de agente de intercambio mutuamente provechoso que desempeña el Banco entre sus clientes. Sin embargo, el sistema del Banco de aplicar las políticas y los procedimientos por igual entre todos sus clientes constituye una limitación. Esta característica no se encuadra bien con la condición de Chile de caso atípico (en el sentido de estar en el quintil superior) respecto de la mayoría de los indicadores de desempeño (económicos, políticos y sociales) y en cuanto al acceso a los mercados privados de capitales internacionales.

Como resultado de ese modelo de aplicar por igual las políticas y los procedimientos, el Banco es cada vez menos competitivo en Chile y, por lo tanto, no es una fuente importante de financiamiento externo. Además, el valor de los demás servicios que ofrece el Banco para cubrir la diferencia de costo ha disminuido en el curso del tiempo. En primer lugar, el mecanismo de precaución incorporado en cada una de sus operaciones ha seguido constituyendo un costo de transacción (un factor problemático) que ya no añade valor neto a los mecanismos de prevención de los riesgos fiduciario y de ejecución que tiene el propio país, con lo que se reduce la competitividad de los instrumentos de préstamo del Banco. En segundo lugar, el valor como opción que tiene el acceso al Banco como prestamista de última instancia en épocas en que hay menor acceso a los mercados internacionales se ha reducido con el tiempo a medida que bajaba el riesgo asociado a una fase descendente en el crecimiento del país. En tercer lugar, en cuanto a los servicios de asistencia técnica hay cada vez mayor desajuste entre la demanda en una economía cada vez más avanzada como la de Chile y la oferta de especialización interna en un banco pequeño como el BID. En todo caso, los funcionarios del Banco han desempeñado una función fundamental en la coordinación de las entidades internas para obtener soluciones técnicas de consenso en áreas en que no hay una jerarquía institucional clara como interlocutor del Ministerio de Hacienda o en que la presencia de un tercero que dé un sello internacional de aprobación ayuda a salir de situaciones de estancamiento político.

Dentro del marco real o potencialmente muy reducido que imponen las normas y prácticas vigentes en todo el Banco, se puede calificar el programa de relativamente exitoso cuando se utilizan las cuatro dimensiones básicas de sus resultados. En primer lugar, la *pertinencia* del programa, evaluada primordialmente por el área de la intersección entre los problemas de desarrollo del país y aquellos que aborda el programa de país, fue elevada en la medida en que la coincidencia era elevada. Sin embargo, la pertinencia puede evaluarse también con respecto al papel del Banco como fuente de financiamiento externo para los sectores público y privado, caso en el cual esa función no es pertinente. En segundo lugar, la *coherencia*, determinada primordialmente por el grado de integración de toda la variedad de instrumentos y la coordinación de las actividades del Banco con las de otras entidades de desarrollo, era alta con respecto a la utilización de los instrumentos, si se deja de lado la no utilización de préstamos en apoyo de reformas

de política (en condiciones normales y de emergencia) durante la recesión en el país. OVE no ha encontrado información acerca de la coordinación directa entre el Banco y otras entidades de desarrollo. En tercer lugar, la *eficiencia*, juzgada primordialmente por la medida en que los productos del programa se obtuvieron en forma oportuna y sin problemas, era elevada con respecto a los promedios del Banco. Sin embargo, esta determinación se hace con respecto a los promedios del Banco; constituye un parámetro más pertinente el sistema del país, en cuyo caso la evaluación constata que el mecanismo de precaución constituía un costo de transacción innecesario para el país y para el Banco, sin agregar valor alguno. En cuarto lugar, la *efectividad*, determinada por la medida en que se alcanzaron los efectos directos de desarrollo previsto, era alta. Esta afirmación se basa en estudios independientes de OVE ya que el sistema de supervisión y evaluación del Banco proporciona poca o ninguna información sobre los efectos directos de desarrollo. En cuanto a los criterios de evaluación de la eficacia de la ayuda fijados en la Declaración de París, se constató lo siguiente: i) el programa tiene muy buenos resultados en cuanto al criterio de *apropiación*, ii) el programa hace frente a enormes problemas con respecto a los demás criterios de *alineación*, *armonización*, y *gestión por resultados*. Si se lograra avanzar en estas dimensiones se reducirían los costos de transacción y se alinearía al Banco con el sistema de política que rige en el país.

Hay otras dos características del programa de Chile que se destacan: el programa es uno de los más costosos y uno de los menos evaluables. El elevado costo de preparación puede imputarse al valor relativamente bajo en dólares de los préstamos individuales, al alto número de operaciones no reembolsables y a la función que desempeña el personal del Banco en la coordinación con entidades locales. La baja evaluabilidad de facto se debe a que el sistema del Banco no capta información relativa a los efectos directos de desarrollo. Esta situación es incongruente con el excelente sistema de recopilación de información y análisis que se encuentra en el sistema de supervisión y evaluación del país. Los datos generados por el Gobierno de Chile y por otras organizaciones indican que un mínimo esfuerzo (tiempo y presupuesto) tiene pronta recompensa: la mayor parte de los problemas de desarrollo que abordaba el programa se han mitigado en el curso del tiempo. Esta afirmación es válida respecto de la mayoría de los indicadores de desempeño de cada una de las tres metas estratégicas: i) aumentar la competitividad; ii) aumentar el bienestar y reducir la desigualdad regional y social y iii) modernizar el Estado. Los dos indicadores importantes que no registran mejora son la desigualdad en el ingreso familiar y la desigualdad en el ingreso regional. La mayor parte de los proyectos individuales evaluados indican importantes efectos positivos en el desarrollo tanto sobre la base de estimaciones simplistas como de estimaciones de impacto.

Teniendo presente el propósito prospectivo de la evaluación de un programa de país, cabe señalar que el próximo programa se prepara (y será llevado a la práctica) en una situación en que el país ha salido de una recesión y ha retomado un sendero de elevado crecimiento y disminución de la deuda, características que recuerdan el ciclo de programación de 1996. Si bien la historia no necesariamente se repite, en ese ciclo el país canceló muchas operaciones, pagó otras por anticipado y prácticamente no contrató empréstito alguno hasta la recesión de 1999. Sin embargo, a diferencia de ese período, todos los indicadores de vulnerabilidad del país registran importantes mejoras. El alza reciente de los precios

del cobre, que se han quintuplicado a partir de 2003, ha permitido al país reponer su fondo del cobre y cancelar con criterio selectivo parte de la deuda. El gobierno ha comenzado a esterilizar parcialmente los ingresos imprevistos en un fondo en el exterior del que se girarán recursos en caso de que, como se prevé, los precios del cobre entren en un ciclo descendente. Esta política aliviará de inmediato las presiones sobre el tipo de cambio real y reducirá la vulnerabilidad del país a los avatares de las fluctuaciones futuras del precio del cobre. El alza del precio del cobre ha acelerado también la posibilidad de que el país pase del problema de la gestión del pasivo al de la gestión del activo. Desde este punto de vista, la Presidenta del país ha lanzado el siguiente desafío: “Si seguimos haciendo las cosas bien, pronto podremos alcanzar los ingresos de un país desarrollado”. No se trata de un desafío trivial, una comparación de los indicadores de desempeño económico y social de Chile con los de los países de la OCDE indica que, en general, Chile está en los dos quintiles inferiores.

Uno de los hallazgos generales de la presente evaluación es que los servicios que ofrece el Banco a Chile son cada vez menos competitivos en lo que respecta a las operaciones con el sector público y al escaso número de operaciones con el sector privado en relación con las oportunidades que existen. El modelo de actividades del Banco resulta obsoleto y está recargado de trámites burocráticos innecesarios que le impiden atender adecuadamente las necesidades de sus distintos clientes. En todo caso, los posibles cambios que introduzca el Banco en el contexto general de la “realineación” tal vez le permitan redefinir la forma en que ofrece sus servicios. Si el caso de Chile llegara a constituir un anuncio de problemas similares con los demás clientes del Banco, es urgente tomar medidas. Si bien la formulación de una completa y detallada serie de recomendaciones para el cambio excede el alcance del presente informe, se pueden formular las siguientes recomendaciones a los efectos de adoptar un nuevo modelo de actividad.

En primer lugar, habría que iniciar una búsqueda proactiva de oportunidades de operaciones de desarrollo y hacer más atractivos los préstamos del Banco. Una búsqueda proactiva de operaciones tal vez haga necesario que haya flexibilidad en la asignación de actividades de dirección y actividades administrativas entre la Sede y la Representación, en particular, pero no exclusivamente, en el caso de las operaciones con el sector privado. El énfasis en estas últimas operaciones obedece a la probabilidad de que no se puedan aumentar considerablemente las operaciones con el sector público. Sin embargo, esta limitación podría superarse en parte en la medida en que el futuro programa trate de aprovechar los efectos de sinergia ofreciendo una combinación coordinada de instrumentos para resolver problemas de desarrollo con participación de entidades tanto públicas como privadas. En todo caso, para ello se requerirá una coordinación efectiva interna entre las distintas divisiones de crédito del Banco y una utilización más estratégica de fondos no reembolsables, opciones ambas que han resultado difíciles hasta la fecha. Simultáneamente, existe la necesidad de hacer más atractivos los préstamos del BID. Si se descarta la opción de una política de tipos de interés diferenciados, una opción consiste en eliminar el riesgo cambiario para Chile emitiendo deuda denominada en pesos en el mercado local y financiando la emisión de bonos denominados en pesos chilenos en el mercado internacional (si bien cabe señalar

que son pocas las probabilidades de que Chile emita títulos internacionales de deuda). Habría que estudiar las opciones tanto respecto del sector público como del privado y, en el caso de este último, también podría estudiarse la comercialización de instrumentos de deuda internacional para inversionistas intrarregionales en actividades tales como la energía, oleoductos o gasoductos y mercados de capitales, incluida la inversión extranjera directa intrarregional. Otra opción consiste en eliminar los costos de transacción innecesarios para las divisiones del Banco que operan con el sector público y con el sector privado. Ello puede lograrse reemplazando la mayor parte de los componentes del mecanismo de precaución del Banco por los sistemas del país. En el caso de las operaciones del sector público, para ello habrá que ir más allá del enfoque tradicional del proyecto y ofrecer una serie de instrumentos que incluya uno que financie un renglón presupuestario o habría que tratar de establecer exenciones selectivas de las políticas y las normas del Banco que rigen las operaciones. Esto debería hacerse sin la parafernalia que entrañan sus instrumentos de créditos vigentes, pero con un sistema de supervisión y evaluación de los efectos. Habría que entablar conversaciones con las autoridades del país acerca de la conveniencia de transformar las operaciones actuales en un instrumento de esa índole. En el caso de las operaciones con el sector privado, el Banco debería considerar la posibilidad de establecer un mecanismo de financiamiento del cual pudiesen girar fondos las divisiones de préstamos al sector privado para absorber parcial o totalmente el costo de transacción y concertar posibles operaciones mucho antes de lo que es viable en la actualidad. Esas medidas aportarían una contribución a la tarea de aumentar la pertinencia, la eficiencia y la efectividad de la ayuda del programa.

En segundo lugar, habría que medir la efectividad en el desarrollo de los programas y establecer un foro institucionalizado para las lecciones aprendidas. En la práctica, ello requeriría establecer un vínculo entre los indicadores de desempeño en cuanto a los efectos de las operaciones existentes y las nuevas, y los programas públicos en que se incorporan las operaciones del BID y el sistema de evaluación y recopilación de información del país no sólo para generar información a los efectos de las evaluaciones de procesos sino también para evaluaciones del impacto (efecto del tratamiento). Sería conveniente que en la próxima estrategia de país hubiese un plan de trabajo de evaluación convenido con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y también lo sería que hubiese especialización interna en materia de evaluación. Esto último indica que el nuevo modelo de actividades requerirá una combinación de especialidades distinta de la que existe en la actualidad. La experiencia adquirida por el Banco en la aplicación del plan le proporcionaría lecciones valiosas a los efectos de su gestión orientada a resultados y no sólo a fines de responsabilización. Los conocimientos obtenidos con el programa de Chile y los programas de otros clientes hacen necesario establecer una plataforma regional para que ese país exporte soluciones innovadoras de determinados problemas, con lo que no sólo se daría carácter más explícito y mayor eficiencia a la función de agente de intercambio mutuamente provechoso entre los clientes que cabe al Banco, sino que también se contribuiría al aprendizaje y a la extracción de enseñanzas. Esa plataforma debería establecerse en el contexto de un acervo institucionalizado de conocimientos acerca de lo que funciona bien, lo que no funciona bien y las razones para aprovechar la experiencia adquirida por el Banco en sus operaciones con sus clientes. Esa iniciativa también ayudaría a hacer del Banco un “banco de conocimientos”. Los

beneficios para los demás clientes por conducto del Banco deberían hacerse valer para descontar el costo del programa de Chile y, de esta manera, evitar la concentración de recursos basada únicamente en la concentración real y en el futuro de préstamos. De esta manera el Banco avanzaría de manera considerable en cuanto a la gestión orientada a resultados y la efectividad en el desarrollo y, por lo tanto, se daría mayor efectividad al programa.

Por último, el Banco debería convencer a las autoridades acerca de la conveniencia de centrar su estrategia en los aspectos de la desigualdad entre las regiones y las familias en cuanto a oportunidades y capacidades y en cuanto a la pobreza mediante operaciones paralelas de los sectores público y privado. Los resultados menos que satisfactorios de las políticas anteriores en lo que respecta a la desigualdad dan a entender que hay que formular una nueva generación de políticas y programas. Los buenos resultados obtenidos por políticas anteriores respecto de la reducción de la pobreza dan a entender que es necesario formular una nueva generación de políticas en esta materia que apunten a un grupo más reducido de beneficiarios. Estas nuevas soluciones muy posiblemente requerirán una buena combinación de entidades del sector público y del sector privado y una mayor participación del sector privado en comparación con la combinación de programas existentes. La posibilidad de participar en la concepción de esta nueva generación de programas es importante para el Banco, no sólo a fin de apoyar al país en la búsqueda de nuevas soluciones sino también para acumular un conocimiento institucional sobre nuevas soluciones.

Estas recomendaciones no dejan de tener efectos presupuestarios ni son fáciles de llevar a la práctica y entrañan además el costo transitorio inicial que supone experimentar con un nuevo modelo de servicios. En todo caso, la puesta en práctica de las recomendaciones puede reportar considerables beneficios no sólo en cuanto a la relación entre el Banco y Chile sino también en cuanto a las posibilidades de hacer lo mismo con otros clientes similares. La adopción de los sistemas fiduciario y de ejecución del país, recomendada más arriba, liberará recursos financieros y humanos para tareas con un valor añadido positivo. En el historial del programa de Chile el Banco ha experimentado ya con nuevas operaciones que se han copiado en otros países clientes. El país está, pues, en buenas condiciones para ensayar cambios sistémicos en el modelo de servicios del Banco y, por lo tanto, servir de ejemplo. La pregunta es si el Banco está igualmente bien preparado.

I. ANTECEDENTES

- 1.1 El propósito general del presente capítulo consiste en indicar las características del país y del Banco que determinaron las bases sobre las cuales se concibieron, ejecutaron y modificaron los programas de país en el período comprendido entre 1995 y 2005. En este período se aprobaron dos programas de país, el primero en 1996 y el segundo en 2000. El objetivo concreto del presente capítulo consiste en indicar: i) los productos de los programas, esto es las dimensiones de la combinación financiera y de instrumentos y ii) los efectos directos del programa, esto es, los obstáculos estratégicos para el desarrollo del país que se identifican y se trata de superar en los programas. Además, con el objetivo de contribuir al propósito prospectivo de una evaluación del programa de país, el capítulo termina con un análisis de las perspectivas del país.
- 1.2 Para comprender la combinación financiera y de instrumentos del programa del Banco en Chile, es útil hacer un contraste entre las características esenciales del país y las del Banco. La característica esencial de Chile consiste en que fue uno de los países con mejores resultados (un caso atípico en el sentido de estar en el quintil más alto) de los clientes del Banco a mediados de los años noventa y lo es hoy en medida aún mayor desde el punto de vista de los indicadores de resultados generalmente empleados, económicos, de gobernabilidad, sociales, tasas de pobreza y acceso a los mercados de capitales privados internacionales⁴. La única excepción importante se refiere a la distribución del ingreso, donde se encuentra en la mitad de la escala.
- 1.3 Cabe destacar otras dos características del país. En primer lugar, la deuda pública se ha reducido como resultado de la prudencia fiscal: la relación de la deuda pública consolidada se redujo en la mayor parte del período para luego aumentar entre 1998 y 2002 como resultado de una orientación fiscal destinada a adaptarse a una fase descendente en el ciclo económico (déficits de 1999 a 2003)⁵. La fase descendente siguió a la caída del precio del cobre en 1998 (al nivel más bajo desde 1987) y se vio agravada por la crisis asiática y sus secuelas. Junto con la reducción de la deuda, el país ha mejorado su calificación crediticia y ha reducido los márgenes soberanos (tanto de las empresas públicas como de las empresas privadas en promedio) a un nivel considerablemente inferior a la media en América Latina y el Caribe. En segundo lugar, el país logró evitar una crisis extrema, de la índole de las que típicamente han afectado a muchos de los clientes del Banco, tanto desde el punto de vista de la duración del ciclo descendente como de la pérdida de PIB, antes de recuperarse a los niveles iniciales. En 2004 Chile llegó a recuperarse al nivel de 1998. Sin embargo, a partir de fines de los años noventa, la economía se caracterizó por el hecho de que el aumento de la productividad total de los factores pasó a ser negativa, y por una disminución de la flexibilidad microeconómica. A diferencia de muchos otros clientes, el acceso de Chile a los mercados de capitales internacionales no quedó restringido durante la recesión.

- 1.4 En hecho de que en general Chile haya tenido un desempeño excelente no se encuadra totalmente con una característica esencial del Banco, la de que ofrece sus servicios en el marco de políticas y procedimientos que, en su mayor parte, deben aplicarse de manera uniforme a todos sus clientes. Esta homogeneidad de las políticas y los procedimientos frente a la heterogeneidad de los clientes hace difícil ajustar el programa del país en función del margen de esas políticas y a las necesidades propias del país. El modelo de actividades del Banco se basa en el supuesto de que los servicios que ofrece a sus clientes tienen, en comparación con los prestamistas comerciales privados, las siguientes fuentes de valor añadido: i) una fuente menos costosa de empréstitos externos (para los sectores público y privado); ii) un prestamista de última instancia cuando se reduce el acceso de los clientes a los mercados comerciales internacionales; iii) un medio de reducir el riesgo fiduciario y el de ejecución; iv) una fuente de asistencia técnica; y v) una plataforma para la política regional del prestatario. Estos servicios se ofrecen en consonancia con la misión del Banco de contribuir al desarrollo de sus clientes.
- 1.5 Sin embargo, el valor añadido efectivo⁶ en cada uno de los servicios del Banco es problemático tanto para éste como para Chile. El Banco ha dejado de ser una fuente menos costosa de financiamiento internacional para el sector público⁷. Y este hecho da a entender que no habría empréstitos. Sin embargo, el volumen bruto de empréstitos es pequeño y positivo, lo que podría tenerse en cuenta en relación con los puntos ii) a v) *supra* en el sentido de que, sumados, tienen un valor igual o superior a la prima en el interés. Sin embargo, la posibilidad de recurrir al BID (y a fuentes oficiales en general) como prestamista de última instancia es reducida y cada vez menor a medida que baja el riesgo de una disminución del crecimiento en el país. De hecho, el país no recurrió a los instrumentos del Banco (préstamos en apoyo de reformas de política en condiciones normales o de emergencia) para atenuar los efectos negativos de los trastornos externos. En lugar de ello, a mediados del peor año de la recesión, 1999, emitió un bono soberano⁸. El resto de la prima debe entonces explicarse en razón del valor de la asistencia técnica y del acceso al mecanismo de protección contra el riesgo (fiduciario y de ejecución) incorporado en cada proyecto.
- 1.6 En principio la situación es distinta en cuanto a la posible relación entre el Banco y el sector privado del país. Las entidades del Banco que otorgan préstamos al sector privado (PRI y CII) tienen una política de tipos diferenciados de interés. En todo caso, las operaciones de PRI se limitaron a determinados sectores⁹. Además, ambas llevan a la mesa de negociación un paquete invariable de factores adicionales en comparación con los competidores privados. Estos factores son incorporados en su operación a fin de obtener adicionalidad para el desarrollo o reducir los riesgos para el BID en cada operación individual. Desde el punto de vista de su mercado potencial, si bien el sistema financiero interno del país está relativamente bien desarrollado y bien integrado con los mercados internacionales de capitales, el acceso al financiamiento es muy distinto según el tamaño de la empresa¹⁰. Únicamente las empresas muy grandes tienen pleno acceso a los

mercados internacionales de capitales (en que el margen medio es inferior a la media de la región) y a toda la variedad de instrumentos de financiamiento disponibles en el país, con inclusión de un mercado relativamente desarrollado de derivados de divisas para el manejo del riesgo en la relación activo-pasivo. Sin embargo, el acceso de la microempresa y de la pequeña y mediana empresa a los instrumentos de crédito y de financiamiento sigue siendo inferior a la media en los países desarrollados. De esta manera, existe un segmento del mercado en que las entidades del Banco que conceden préstamos al sector privado siguen siendo relativamente competitivas, particularmente a plazos largos.

- 1.7 Para comprender los problemas de desarrollo que trata de superar un programa de país es necesario disponer de una enumeración de esos problemas. En el caso de muchos de los clientes del Banco, sus planes nacionales de desarrollo constituyen una buena fuente para identificarlos. Sin embargo, Chile no tiene un plan nacional de desarrollo oficial y aprobado por el Congreso. Otra posibilidad consiste en recurrir a las encuestas de opinión pública, las plataformas electorales en las elecciones presidenciales y las declaraciones generales de política del gobierno, que dan una idea aproximada de la importancia relativa de los problemas a que hace frente la ciudadanía y de los debates sobre las opciones de política para resolverlos. Al comparar las encuestas de opinión, las plataformas en las elecciones presidenciales, las declaraciones de política del gobierno y las leyes presupuestarias anuales se observa un alto grado de coincidencia en los problemas identificados por las plataformas de los principales candidatos a la presidencia y por los gobiernos sucesivos¹¹. Esta coincidencia indica un considerable pragmatismo en la política. En el país el gobierno consensual ha prevalecido sobre la confrontación ideológica en lo que respecta a la estrategia de desarrollo a largo plazo. El hecho de que la misma alianza política haya sido reelegida desde el retorno del país a la democracia en 1990 (gobiernos de los Presidentes Aylwin, 1990-1994, Eduardo Frei, 1994-2000, Ricardo Lagos, 2000-2006 y Michelle Bachelet, 2006-) ayuda también a esta coincidencia en las políticas.
- 1.8 Los elementos clave del consenso pueden resumirse en las cinco afirmaciones siguientes. En primer lugar, el sector privado es el motor dinámico del crecimiento y el empleo mientras que el sector público regula el funcionamiento adecuado de los mercados. La política tiende, cada vez que es posible, a complementar y utilizar al sector privado en programas públicos, lo cual no genera la misma controversia que en algunos de los clientes del Banco. De hecho, se recurre cada vez más al sector privado no sólo para el suministro de infraestructura sino también para la prestación de servicios sociales. En cambio, el país mantiene la propiedad pública de industrias clave (el cobre, por ejemplo, a través de CODELCO).
- 1.9 En segundo lugar, la liberalización del comercio y una economía abierta son esenciales para el desarrollo, habida cuenta del reducido tamaño de la economía nacional. El país, tras un período caracterizado por una política de liberalización

unilateral del comercio, aplicó en los años noventa una política de acuerdos regionales que consistía en un proceso de negociación sucesiva de acuerdos bilaterales de libre comercio con todos sus asociados comerciales de importancia, inicialmente países vecinos, pero luego asociados extrarregionales. Esto último obedecía a la necesidad de diversificar geográficamente el comercio a fin de reducir los efectos negativos de comerciar exclusivamente con los países vecinos.

- 1.10 En tercer lugar, la política debe tender permanentemente a la modernización del Estado y una mayor eficiencia del sector público a fin de establecer un ciclo virtuoso que se caracterice por mejores políticas y mejores instituciones¹². Uno de los mecanismos utilizados consiste en los contratos con compromiso de resultados, que gradualmente han ido abarcando mayor variedad de entidades y que incluyen no sólo indicadores tradicionales de desempeño sino también medidas de los efectos directos. Otro mecanismo empleado es la evaluación de los programas (que van desde los exámenes documentales hasta completas revisiones de los gastos y evaluaciones del impacto). El tercer mecanismo empleado es adjudicar mediante mecanismos de competencia los recursos disponibles para los ministerios sectoriales y los gobiernos subregionales.
- 1.11 En cuarto lugar, una administración fiscal prudente, recientemente plasmada en una regla fiscal de equilibrio estructural, en el contexto de una política monetaria independiente regida por el control de la inflación y por la transparencia y responsabilización públicas constituye una base fundamental del desarrollo del país. La política fiscal se caracteriza también por el intento por reducir la inercia en el gasto público mediante, por ejemplo, el Fondo para Programas Prioritarios del que los ministerios, mediante un sistema competitivo, pueden obtener financiación para proyectos nuevos. Constituye otro ejemplo la mayor utilización de cláusulas de caducidad de programas públicos. La regla fiscal es un ejemplo de práctica adoptada sin la sanción de una ley especial. También es un ejemplo de utilización de agentes no gubernamentales para reducir la probabilidad de manipulación por el poder ejecutivo. Su funcionamiento depende de las estimaciones de la producción potencial y de los precios del cobre. Cada año se eligen dos grupos de reconocidos expertos para estimar la producción y los precios.
- 1.12 Por último, la justicia social distributiva requiere políticas para erradicar la pobreza extrema y proteger a los grupos y regiones vulnerables (en particular el extremo norte y el extremo sur del país) mediante programas públicos focalizados con una elevada participación de los posibles beneficiarios. Un instrumento utilizado cada vez más para aumentar la participación de los ciudadanos consiste en programas públicos que funcionan en cada vez mayor medida por conducto de fondos competitivos en que pueden participar los posibles beneficiarios. La combinación de programas de crecimiento y programas de lucha contra la pobreza ha tenido éxito, pues la pobreza se ha reducido sustancialmente.

- 1.13 La excepción al consenso se encuentra en la distribución del ingreso familiar, cuestión en la que no se avanza hacia un acuerdo acerca del problema y de las políticas para superarlo¹³. De hecho, en las encuestas de opinión pública no se identifica directamente este tema. En 1996 las encuestas destacaban en orden de importancia los cuatro problemas siguientes: pobreza, salud, delincuencia y salarios. En 2005 los cuatro problemas principales en orden de importancia según las encuestas eran la delincuencia, el empleo, la salud y la pobreza¹⁴. Sin embargo, se puede establecer una relación directa e indirecta entre todos ellos y la desigualdad en el ingreso, así como la desigualdad subyacente en cuanto a las oportunidades y a la capacidad.
- 1.14 Teniendo presente que una evaluación de programa de país ha de tener un propósito prospectivo, terminamos este capítulo con un breve análisis de los problemas macroeconómicos y de desarrollo que probablemente habrá que enfrentar en el próximo ciclo del programa. Una revisión de los análisis teóricos indica que la mayor parte de los autores coinciden en que la economía de Chile se ha reencaminado en la vía del desempeño macroeconómico positivo sostenible que transitaba antes de la fase descendente en 1999. Por lo tanto, la nueva estrategia de país se prepara en un contexto en que la economía ha vuelto a tener un superávit fiscal primario (en parte debido al alza del precio del cobre), una política de reducción de la deuda pública y un crecimiento económico positivo, características que, según se espera, se mantendrán en el próximo ciclo de programación de no haber trastornos imprevistos. Complica la relación financiera entre el Banco y el país el hecho de que se prevé que la deuda del sector público, que ya es baja (10% del PIB¹⁵), disminuirá aún más como resultado de una política que apunta a llegar a un parámetro fijado por el gobierno para el segmento a largo plazo del mercado interno¹⁶. Además, la reciente alza del precio del cobre ha permitido al país reponer su fondo para el cobre y ahora, además de cancelar la deuda del Ministerio de Hacienda con el Banco Central, se propone esterilizar los ingresos extraordinarios adicionales depositándolos en un fondo social fuera del país del que se girarán recursos en caso de producirse una fase descendente en el futuro. La esterilización, a su vez, reducirá la presión sobre el tipo de cambio real.
- 1.15 La mayoría de los analistas coincide también en que los principales desafíos del desarrollo son el progreso social (incluido un aumento de la capacidad y las oportunidades) y una mayor flexibilidad microeconómica a fin de obtener un crecimiento positivo de la productividad total de los factores¹⁷. Se debate cada vez más en el país, en el contexto de una política de base empírica y del diseño de los programas, cómo hacer frente a estos desafíos. El éxito logrado por el país en la reducción de la pobreza significa que está a punto de buscar programas en ese campo cuyo diseño se adapte mejor a una población focalizada y más reducida¹⁸. La circunstancia de que no se hayan reducido considerablemente la desigualdad regional y entre los hogares, con la consiguiente desigualdad en cuanto a las oportunidades y capacidades, significa también que hay que buscar una nueva

generación de políticas y programas. En el área de la salud, el gasto prácticamente se ha duplicado desde principios de los años noventa, pero ello no ha tenido como resultado aumentos conmensurables en los servicios. Si la productividad fuese igual que a principios de los años noventa, el sistema de salud podría aportar otro 1,5% del PIB¹⁹. También el presupuesto de educación se ha duplicado pero no hay señales claras de que hayan mejorado considerablemente la calidad ni la equidad²⁰. En el caso de la administración pública queda también un gran margen de mejora; si se pudiese mejorar la calidad de la burocracia estatal en Chile, ello podría aportar otro 1,5% del PIB per cápita²¹. El debate sobre la eficiencia microeconómica se centra en que la legislación antimonopólica del país es inadecuada y en la necesidad de una nueva generación de marcos reguladores para la banca, la electricidad y las telecomunicaciones, así como en la necesidad de desregular a fin de reducir el costo en tiempo y dinero que entraña el establecimiento de nuevas empresas.

- 1.16 La desigualdad en los ingresos y la consiguiente desigualdad en las oportunidades y capacidades constituyeron grandes temas en las recientes elecciones presidenciales. Las declaraciones públicas de la nueva Presidenta del país dan a entender que es muy posible que su gobierno preste mayor atención a esta cuestión dentro del marco general de política que ha imperado desde 1990. En todo caso, el excepcional desempeño de Chile en comparación con otros clientes del Banco tal vez no sea apropiado para determinar los desafíos de desarrollo del país. La circunstancia de que Chile sea un caso atípico explica que en el debate sobre política interna se suela mencionar a los países de la OCDE como parámetros de referencia respecto de los cuales determinar la gravedad de los problemas de desarrollo. En tal comparación, Chile en la mayoría de los casos está ubicado entre el medio y el extremo inferior de la distribución de los indicadores tradicionales de desempeño. Ello significa que el país seguirá asignando importancia a la estabilidad macroeconómica pero redoblará sus esfuerzos en materia de eficiencia microeconómica e igualdad política y económica mediante políticas que apunten a que haya una mayor igualdad de oportunidades y capacidades²².
- 1.17 En todo caso, en su primer discurso sobre el estado de la nación la Presidenta reflejó el optimismo generalizado y la confianza del país al decir: *“Si seguimos haciendo las cosas bien, pronto podremos alcanzar los ingresos de un país desarrollado”*.

II. INTENCIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 2.1 El presente capítulo obedece al propósito de presentar las conclusiones de la evaluación que contribuyen a sus dimensiones de pertinencia y coherencia. Cada uno de los criterios de evaluación se juzga con respecto al planteamiento *ex ante*, esto es, lo que se prometió en los documentos del programa, y la situación *ex post*, esto es, lo que realmente se ejecutó. Los objetivos concretos son dobles. En primer lugar, determinar a partir de los documentos de estrategia de país parámetros de referencia de intención respecto de: i) los productos del programa (combinación financiera y de instrumentos); ii) coordinación con otras entidades oficiales externas; y iii) los objetivos de desarrollo. En segundo lugar, determinar sobre la base de los sistemas de informes del Banco si se cumplieron las promesas relativas a los productos y la coordinación del programa, dejando para el capítulo V un análisis de los objetivos de desarrollo. El presente capítulo termina con un análisis del valor de la asistencia técnica.

A. Intención del programa

- 2.2 Antes de entrar a analizar los tres parámetros de referencia de intención del programa en cuanto a productos, coordinación y efectos directos de desarrollo, es útil poner en contexto los dos programas de país. Éstos eran distintos con respecto al contexto macroeconómico, a las perspectivas y al proceso de preparación. El programa aprobado en 1996 comprendía el período que llegaba a 2000 y había sido preparado cuando el país tenía ya un largo historial de buen desempeño macroeconómico (un superávit fiscal primario y una política de reducción de la deuda y alto crecimiento económico) y se esperaba que los buenos resultados se mantuvieran. En el año de preparación del programa, el gobierno procedió al pago anticipado y a la cancelación de algunas operaciones, si bien mantuvo los programas con financiamiento local²³. El programa siguiente, aprobado en 2001, comprendía hasta el año 2005. Fue preparado cuando el país había entrado en una recesión, tenía un déficit fiscal en aumento y una deuda pública externa cada vez más alta.
- 2.3 Además, el Banco aplicó procesos muy distintos en su preparación. El programa de 1996 fue preparado, como era común en esa época, dialogando únicamente con el Poder Ejecutivo. En cambio, el programa de 2001 procuraba captar mejor las necesidades del país y llegar a un consenso mediante un mayor número de misiones, estudios y talleres a los que asistieron representantes del gobierno, de centros académicos, de empresas y de la sociedad civil²⁴. Las consultas con la sociedad civil en la preparación de los programas no se limitaban al caso de Chile sino que reflejaban un cambio en la práctica del Banco en materia de los programas de país. De todas maneras, en el caso de Chile las consultas se ajustaban a la política del gobierno del Presidente Lagos de ampliar la función de la sociedad civil en el proceso político. La estrategia de 2000 se caracterizaba

también por haber sido preparada con nuevos agentes tanto en el Banco (Coordinador, Economista y Representante) como en el país (un nuevo Director de Presupuesto que había integrado antes el Directorio del Banco). En todo caso, las estrategias tenían un contexto institucional común. La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda procedió a una eficaz coordinación entre los distintos agentes dentro del país, por una parte, y el BID y otras entidades oficiales de asistencia externa, por la otra.

- 2.4 Sin embargo, el objetivo de determinar parámetros de referencia numéricos de la intención contra los cuales juzgar la ejecución *de facto* se frustra porque no hay en las estrategias una expresión cuantitativa de la intención. En primer lugar, ninguna de las dos estrategias indica completamente en términos cuantitativos los productos previstos del programa y, por lo tanto, no es posible construir un parámetro. Las dos estrategias difieren en cuanto a las dimensiones previstas de la combinación de instrumentos y flujos financieros. En el documento de estrategia de país de 1996 se señala que los productos del programa serían operaciones de asistencia técnica y operaciones de préstamos al sector privado. Sin embargo, no había una expresión cuantitativa de esas operaciones previstas. En la estrategia de país del año 2000 se señalaba “... *Se ha abierto una nueva etapa en su relación con el Banco, basada en la concesión de préstamos ...*” y se preveía un programa por valor de US\$600 millones concentrado en los dos primeros años de un ciclo quinquenal. El programa contemplaba siete operaciones con el sector público (por valor de US\$525,5 millones), dos operaciones de PRI (por valor de US\$96,7 millones) y 12 operaciones de cooperación técnica (por valor de US\$3,8 millones). El Banco, al referirse a “una nueva etapa” en su relación con Chile, parecía interpretar la fase descendente temporal del ciclo como un cambio estructural en esa relación.
- 2.5 En segundo lugar, no se proponían mecanismos de coordinación con otros organismos oficiales de asistencia externa. En los dos documentos del programa de país figuran breves pasajes relativos a la coordinación con el Banco Mundial²⁵ y en ambos se asegura al lector que habrá coordinación con otros agentes pero no se aclara en qué consistirá, ni cómo, dónde y cuándo se llevaría a cabo.
- 2.6 En tercer lugar, no hay una expresión cuantitativa de los efectos directos de desarrollo. En el documento de estrategia de 1996 se destacaban cuatro áreas: i) la productividad del sector privado; ii) la integración económica y física; iii) el medio ambiente y los recursos naturales; y iv) la modernización del Estado. En el documento de la estrategia del año 2000 se mantenían los puntos i) y ii) en el área general de aumento de la competitividad, se reemplazaba al medio ambiente por la desigualdad social y entre las regiones y el aumento del bienestar y se mantenía la modernización del Estado. De esa manera tenían muchos elementos comunes y un alto grado de congruencia con las prioridades del gobierno. Sin embargo, ambas estrategias, en distinto grado, carecen de parámetros de referencia cuantitativos. El programa de país de 1996 no tiene objetivos cuantitativos

respecto de los productos del programa ni de los efectos directos de desarrollo²⁶. En el programa de 2000 se da un salto cualitativo en ambas dimensiones; hay objetivos cuantitativos respecto de los productos del programa pero únicamente para los dos primeros años y hay algunos indicadores de desempeño²⁷.

- 2.7 Otra manera de buscar parámetros de referencia es la de un enfoque inductivo de lo particular a lo general. De los documentos de préstamo de los distintos proyectos de que consta la cartera del Banco se podían obtener: i) los productos del programa, esto es, los flujos financieros, las actividades y los productos previstos (definidos en los componentes del marco lógico) y ii) los efectos directos de desarrollo (el propósito y las metas en el marco lógico del Banco). En todo caso, por más que se pueda construir información cuantitativa completa sobre los flujos financieros previstos, es menos posible hacerlo en el caso de los productos y de los efectos directos de desarrollo. El índice de integridad de la evaluabilidad *ex ante*, que mide el grado en que los objetivos tienen indicadores métricos, líneas de base, hitos y metas, es en promedio del 40% respecto de los objetivos de productos y del 15% respecto de los objetivos de efectos directos. Usando este enfoque inductivo de los casos particulares a los generales siguen faltando parámetros de referencia cuantitativos²⁸.

B. Entrega de los productos del programa

- 2.8 En la presente sección se describen las modalidades de la entrega de facto con respecto a los productos del programa (el modelo general de saldos y flujos financieros entre Chile y el Banco), la utilización de instrumentos y la coordinación.
- 2.9 La importancia del Banco, medida según los flujos financieros, constituye un insumo de la dimensión de la pertinencia en la evaluación²⁹. Como se señalaba en el capítulo I, entre 1994 y 2005 Chile redujo su deuda pendiente con el Banco en dólares absolutos a US\$600 millones y, como porcentaje de la deuda externa total a un 7% para 1997, y se mantuvo después alrededor de esos niveles. La corriente neta de préstamos al país fue negativa, salvo en los años de la recesión, 1999-2000 y 2003, mientras que la corriente líquida neta fue negativa todos los años salvo 2003. El programa de país se ha caracterizado también por pagos anticipados y cancelaciones en la cartera, que llegaron a sus puntos más altos en 1994 y 2004. El Banco no tuvo importancia como proveedor de recursos financieros: los desembolsos en el período 1996-2004 equivalieron al 0,6% del gasto del gobierno central³⁰.
- 2.10 Por lo tanto, la importancia debe buscarse a nivel microeconómico y a nivel de proceso. La importancia asignada a cada área estratégica, medida según la distribución del valor en dólares de las aprobaciones totales, era³¹: i) aumento de la competitividad: 56,4%; ii) reducción de la desigualdad social y regional y aumento del bienestar: 39,8%; y iii) modernización del Estado: 3,4%. Sin

embargo, esta última cifra no refleja cabalmente la proporción correspondiente al “fortalecimiento institucional” ni la importancia cada vez mayor que fue cobrando. Si se suman los componentes de fortalecimiento institucional de los préstamos se observa que las operaciones de modernización del Estado llegan a un porcentaje acumulado del 6%. En el curso del tiempo fue aumentando la proporción de aprobaciones, que llegó al 85% del total en 2004³².

- 2.11 El análisis que antecede se refería a la importancia de las tres áreas estratégicas desde el punto de vista del Banco. Sin embargo, la importancia debe juzgarse también desde el punto de vista del país. Los desembolsos de cuatro proyectos indican esa importancia desde el punto de vista de los desembolsos presupuestarios a nivel de programas según los documentos presupuestarios del país. La línea central de actividad del Banco giraba en torno a dos proyectos sucesivos, que comprendían el período 1994-2006, con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) (CH-0004, 1994; CH-0161, 2000). Los dos proyectos representaban el 36% de las aprobaciones pero el 11% del gasto anual del FNDR. La operación CH-0032, aprobada en 1993, incluía el Programa de mejoramiento de barrios (administrado por el Ministerio del Interior) y el Programa de Vivienda Progresiva (administrado por el Ministerio de la Vivienda), de los cuales el Banco financió un 5% y un 4%, respectivamente. El Programa para un Chile más seguro (CH-0178), aprobado en 2003, financió el 12% del programa del país³³. Estas cifras indican también que el sistema de supervisión y evaluación del Banco que únicamente tiene en cuenta los desembolsos de éste y, respecto de algunas actividades, también la parte en modalidad *pari passu*, “el proyecto”, tiene serias deficiencias.
- 2.12 La dimensión de la evaluación que se refiere a la coherencia tiene en cuenta la utilización de los instrumentos y el grado de coordinación. Las modalidades en cuanto a la utilización de instrumentos eran las siguientes. De los US\$1.200 millones aprobados, para 177 operaciones distintas, la distribución era la siguiente: i) sector público: 71,3%; ii) sector privado: 23,5% (la suma de PRI, 19%, y CII, 4,5%); y iii) asistencia técnica: 5,2% (la suma de FOMIN, 2,5% y operaciones de cooperación técnica, 2,7%). Existían diferencias respecto del ciclo de actividad en el país. En el período 1996-1998, las operaciones eran casi exclusivamente de cooperación técnica y no había préstamos al sector público. En el período 1999-2004 hubo operaciones de préstamos tanto al sector público como al privado y operaciones de cooperación técnica. Sin embargo, al recuperarse la economía, el volumen medio de las operaciones con el sector público ha caído de US\$120 millones en 2000 a US\$3,3 millones en 2004. Además, el valor total en dólares de las operaciones con el sector público era inferior a la cartera de operaciones con el sector privado. Esto último refleja que, a medida que la economía se recuperaba, se registró un retorno significativo a las operaciones no reembolsables y a las operaciones con el sector privado.

- 2.13 Con respecto a la coordinación con otros agentes externos oficiales, no se encontró coordinación directa formal entre el Banco y ellos. Sin embargo, es importante observar que *“El gobierno siempre ha tenido un papel dominante en relación con la asistencia externa y ha coordinado en forma efectiva a distintos agentes. Éstos, a su vez, han tenido muy poca influencia directa en el diseño del programa estratégico de desarrollo”*³⁴. La coordinación por el país de las entidades que participan en la asistencia externa puede considerarse un resultado óptimo cuando se compara con la coordinación directa entre quienes participan en esa asistencia.
- 2.14 Además, el programa indica cuán importante es el proceso de preparación de un programa de país. Del taller relativo al fortalecimiento de las organizaciones civiles y privadas surgió el Consejo Asesor de la Sociedad Civil (CASC) para proseguir el diálogo entre el Estado y la sociedad civil, lo cual a su vez dio origen al proyecto del BID titulado Fortalecimiento de las Alianzas Sociedad Civil-Estado (CH-0165), aprobado en 2000. El resultado fue también una mayor participación de la sociedad civil en el diseño y la ejecución de las operaciones del Banco. Por ejemplo, en la operación Desarrollo Integral de las Comunidades Indígenas (CH-0164), aprobada en febrero de 2001, la etapa de diseño incluyó cuatro talleres de seis meses de duración que contaron con la participación activa de las comunidades indígenas. Otros dos ejemplos de participación en la ejecución de operaciones se refieren al Programa para un Chile más Seguro (CH-0178), aprobado en 2003 y al Programa para el Adulto Mayor (CHL-1005), aprobado en 2004.
- 2.15 Tal vez sea útil referirse en mayor detalle al problema indígena y a la correspondiente operación del BID (CH-0164). El regreso del país a la democracia estuvo acompañado de protestas cada vez mayores y cada vez más violentas de la población nativa del país acerca de su situación crítica, en particular acerca de los derechos de propiedad y a la utilización de la tierra. El gobierno había reaccionado i) invocando el “orden público” (lo cual suscitó una condena por parte de Human Rights Watch y del Relator Especial de las Naciones Unidas); ii) tratando de cambiar la Constitución (a lo cual se negó dos veces el Parlamento) para ajustarla al Convenio 169 de la OIT sobre los derechos de los pueblos indígenas; y iii) poniendo en práctica un mecanismo de focalización geográfica para proporcionar recursos a las comunidades indígenas a través de una entidad pública creada expresamente (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena-CONADI), pero todo ello sin resultado. En este potencial atolladero entró el BID y, gracias a un proceso incluyente de consulta, parece que su intervención sirvió para distender la situación en términos de la frecuencia y violencia de las protestas. El programa aprobado no abordó la cuestión de las tierras ni la legitimidad de CONADI, ni trató tampoco de incorporar a la población indígena en el mecanismo de mercado. En cambio, creó unidades ejecutoras paralelas y un programa paliativo que insistía en la “identidad” (educación bilingüe, cultura indígena, salud intercultural, etc.) y, mediante cursos,

procuró aumentar la sensibilidad cultural de los funcionarios de las entidades de gobierno competentes.

- 2.16 Volviendo al enfoque inductivo de lo particular a lo general, se constató lo siguiente: en primer lugar, no había mayor error en la predicción ya que los flujos financieros programados y reales eran similares si se excluía el Programa multisectorial de crédito (CH-0157) con la Corporación de Fomento (CORFO) del país³⁵. El programa de crédito, cuarto programa de esa índole del BID en Chile, fue aprobado con relativa rapidez (menos de cinco meses) para coadyuvar en el intento del gobierno de reducir el desempleo mediante un aumento del crédito a la pequeña y la mediana empresa durante la recesión de 1999. Sin embargo, no se desembolsó en la forma prevista y fue cancelado en 2004. Para 2002 los préstamos del Banco eran más costosos que las fuentes locales alternativas o que ofrecían los bancos comerciales a medida que la economía comenzaba a recuperarse y que se eliminaba su segmento exclusivo en el ámbito del arrendamiento financiero al permitirse que los bancos entraran en este mercado. En segundo lugar, en cuanto a los productos de los proyectos³⁶, es importante observar que la cartera en Chile presenta un porcentaje más elevado de proyectos (16%) que han sido reestructurados y/o reformulados que lo que cabía prever habida cuenta de la duración y el costo de la preparación de las operaciones³⁷. Esta característica sugiere que la idea de proyecto del Banco como “bala de cañón” está cayendo cada vez más en desuso.

C. El valor de la asistencia técnica

- 2.17 Como se mencionó en el capítulo I, el valor de la asistencia técnica podría compensar en parte el costo adicional que suponen los préstamos del Banco al sector público. La asistencia técnica puede definirse desde el punto de vista del tipo de servicios o instrumentos. En cuanto a los servicios, se trata de aprovechar la pericia interna del Banco ya sea mediante el programa de servicios de consultoría o la asistencia técnica en especie que se incorpora en la preparación y ejecución del proyecto, así como la obtención de acceso a redes de expertos a través del Banco. El financiamiento, a su vez, puede tener lugar mediante operaciones separadas y no reembolsables del FOMIN y de asistencia técnica, en los casos en que éstas se emplean primordialmente para financiar la contratación de consultores.
- 2.18 Sin embargo, el Banco se enfrenta cada vez más al problema de la diferencia entre la oferta y la demanda. Esto se debe a que en Chile hay cada vez más funcionarios de gobierno e instituciones de investigación de alta calidad, mientras que el Banco es pequeño y tiene limitaciones de capacidad interna en términos tanto del número de expertos como del número de sus especialidades, problema agravado porque no hay un buen sistema institucionalizado de apoyo especializado. Prueba de esta asimetría es el hecho de que el programa de servicios de asesoría del Banco (suministro en el país de especialistas internos cuando éste los solicita y por un

precio) se haya utilizado únicamente en cuatro casos desde sus inicios en junio de 2001. En cuanto a las redes, parecería que el apoyo técnico va desde Chile a otros países por conducto del Banco. Por ejemplo, hay muchas anécdotas acerca de la utilización de consultores chilenos para replicar proyectos innovadores en otros países miembros del Banco. Es difícil corroborar la veracidad de estas anécdotas habida cuenta de que los datos sobre consultores son parciales y están fragmentados teniendo en cuenta, asimismo, los vínculos entre estos datos y la información sobre proyectos que existe en el depósito de datos del Banco.

- 2.19 Sin embargo, es posible que en el análisis que antecede se haya partido de una definición demasiado estrecha de la asistencia técnica y, de esa forma, se haya subestimado el valor de la asistencia que presta directamente el personal del Banco. Las entrevistas sugieren que una de las funciones del Banco es la de socio operativo de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. El Ministerio de Hacienda “terceriza” al Banco algunas actividades vitales que se refieren a nuevos ámbitos de actividad con múltiples agentes o a actividades en que no hay una clara estructura jerárquica institucional que le sirva de interlocutor y, en cualquiera de los casos, cuando se considera útil contar con la participación de un tercero y el sello de aprobación del Banco. El proyecto del Banco de 2001 relativo a las comunidades indígenas constituye un excelente ejemplo de ámbito políticamente complicado en que las intervenciones anteriores del gobierno no habían tenido éxito y el concurso de una parte neutra fue fundamental para aliviar las tensiones y facilitar una solución de consenso. Como ejemplos en que el Banco intervino en situaciones en que faltaba una clara estructura institucional jerárquica, cabe mencionar la operación de modernización de la Contraloría General, aprobada en 2001 (CH-0173), el Proyecto de modernización de la administración de justicia, aprobado en 2005 (CHL-1012)³⁸, el Programa de fortalecimiento de las funciones parlamentarias (CHL-1017) y el Programa de fortalecimiento de la Dirección Nacional de Registro Civil (CHL-1008), ambos aprobados en 2005.
- 2.20 Por último, cabe suponer que la existencia de políticas homogéneas tiene como contrapartida negativa la falta de experimentación para resolver problemas de desarrollo. No ocurre así en el caso del programa de Chile. Este programa es un ámbito fértil para la generación de soluciones innovadoras (modelos de intervenciones) que el Banco ha copiado o podría copiar, con modificaciones, en otros países clientes, con lo que cumpliría su función de agente de intercambio mutuamente provechoso. Las siguientes operaciones ilustran esta característica del programa: i) el programa ProJoven, que se ha convertido en modelo de respuesta del Banco ante el problema de los jóvenes desempleados en otros países prestatarios; ii) la creación de una organización de coordinación con el sector privado, iniciativa de la Representación; iii) dos operaciones de PRI que redujeron el riesgo cambiario de los prestatarios constituyendo una garantía (de parte del capital y los intereses) para una emisión de bonos en moneda nacional por los prestatarios para financiar carreteras (estas operaciones tuvieron también cierta

publicidad positiva)³⁹; iv) una operación del FOMIN con la entidad reguladora del agua potable en Chile cuya experiencia se difundió luego en un taller y seminario con miembros de la asociación de entidades reguladoras del agua potable (ADRESA) en 2004; y v) el Programa de formación de habilidades empresariales. Sin embargo, al confeccionar una lista completa de los países en que se replicaron las operaciones y de las modificaciones introducidas se tropieza con el problema de que el Banco no tiene una plataforma integrada e institucionalizada de las lecciones aprendidas de sus operaciones que funcione cabalmente. Además, las operaciones se replicaron sin proceder a una evaluación adecuada de los programas.

- 2.21 De esta manera, la *pertinencia* del programa, determinada primordialmente por la intersección entre los problemas de desarrollo del país y los problemas abordados por el programa de país, fue elevada. Sin embargo, la pertinencia en cuanto a la función del Banco como fuente de financiamiento externo para los sectores público y privado fue baja. La *coherencia* del programa, determinada según el grado de integración de toda la variedad de instrumentos y la coordinación de las medidas del Banco con las de otras entidades de desarrollo fue alta en cuanto a la utilización de instrumentos (si se hace caso omiso del hecho de que durante los años de recesión no se utilizaron préstamos en apoyo de reformas de política) y fue baja con respecto a la coordinación directa. Por último, el valor de la asistencia técnica es positivo, aunque no de la manera en que se entiende normalmente, esto es, desde el punto de vista de la especialización en el sector. De todas maneras, incluso si la pertinencia y la coherencia fuesen perfectas, subsiste la cuestión de si el Banco prestó sus servicios al país en forma eficiente. A ello se hará referencia en los dos capítulos siguientes.

III. EFICIENCIA EN LA ENTREGA DE LOS PRODUCTOS DEL PROGRAMA, RIESGOS FIDUCIARIO, DE EJECUCIÓN Y DE BAJA EVALUABILIDAD

- 3.1 La finalidad de este capítulo consiste en presentar las conclusiones de la evaluación en cuanto al criterio de eficiencia, esto es, determinar si los productos prometidos por el Banco se materializaron en forma oportuna y sin problemas. Para ello hay que determinar el valor que tiene para Chile y el costo de oportunidad que representa para el Banco el mecanismo de precaución incorporado en cada una de sus operaciones a fin de reducir los riesgos fiduciario, de ejecución y de baja evaluabilidad.
- 3.2 Las mediciones típicas que aplica OVE en cuanto al riesgo y la eficiencia en la entrega de los productos ponen de manifiesto que la cartera del país es una de las que mejor desempeño tiene entre los clientes del Banco. Esta afirmación se aplica a los valores medios de la mayor parte de los indicadores que se refieren a las dimensiones de entrega, eficiencia, ámbito fiduciario y riesgo de ejecución. Las excepciones consisten en la evaluabilidad *de facto* y en el costo, esto es, a los indicadores del programa que se refieren a la relación entre la preparación y el monto en dólares aprobado y, en menor medida, a la relación entre la ejecución y el monto en dólares desembolsado. El programa es uno de los más costosos y uno de los menos evaluables⁴⁰.
- 3.3 Los valores superiores a la media en cuanto a eficiencia de entrega, ámbito fiduciario y riesgo de ejecución son congruentes con el alto lugar que ocupa Chile en cuanto a los indicadores de gobernabilidad y PIB per cápita. La mayor parte de los indicadores de desempeño de la cartera de Chile son mejores que los que predice la relación media entre esos indicadores respecto de todos los clientes del Banco, el PIB per cápita y los indicadores de gobernabilidad. Además, no hay una dispersión significativa de los valores de los distintos proyectos en relación con el valor medio de los indicadores de desempeño de la cartera del país.
- 3.4 Sin embargo, en el análisis que antecede tal vez estemos utilizando un parámetro equivocado, esto es, los valores medios del Banco. El sistema del país constituye un parámetro más adecuado. Como se sugería en el capítulo I, el valor del mecanismo de precaución del Banco puede cubrir en parte el margen en el costo de los préstamos del Banco al sector público, esto es, tener un valor añadido neto positivo. De hecho, por lo general se considera que el mecanismo de precaución constituye un aporte importante (un valor añadido neto positivo) de la función del Banco en el desarrollo. Sin embargo, en el caso de Chile este mecanismo se ha convertido en un costo de transacción que ya no añade valor a los sistemas del país (un valor añadido neto negativo). Así, el desempeño superior a la media no dice mucho en cuanto al valor del mecanismo de precaución del Banco para Chile.

- 3.5 Los sistemas de presupuestación, supervisión, evaluación y contratación que tiene Chile han mejorado en tal medida que el sistema del Banco constituye una duplicación de actividades⁴¹. Además, el Banco aplica su mecanismo de precaución únicamente a su propia parte del programa general, por más que esa parte no se pueda distinguir del programa del país desde el punto de vista del criterio de selección de los beneficiarios. Ello refuerza la impresión que tienen los funcionarios de gobierno de que se trata de un factor problemático. Esta conclusión está corroborada por: i) entrevistas con interlocutores clave del Banco y el país, las anécdotas y metáforas empleadas por los entrevistados dan a entender que ese valor es por lo general negativo; ii) un estudio detallado de cuatro operaciones realizadas por el Departamento Regional I que corrobora también el argumento de que el valor añadido es negativo; iii) entrevistas con organismos ejecutores que ponen de manifiesto que dedican la mayor parte de su tiempo a cumplir las exigencias de procedimiento del BID. También lo ha reconocido el Banco: *“En Chile no hay mayores inequidades en cuanto a la gestión financiera y su rendición de cuentas” ... “Tampoco hay mayores inequidades en cuanto a los procedimientos de adquisiciones”*, página 4. A modo de seguimiento, el Banco está experimentando por un período de seis meses con la utilización del sistema de adquisiciones del país para una subserie de operaciones⁴².
- 3.6 La supervisión del cumplimiento del mecanismo de precaución representa un elevado costo para el Banco; el costo por dólar desembolsado es uno de los más altos entre los clientes del Banco. Las entrevistas indican además que la Representación y las unidades ejecutoras dedican sus mayores esfuerzos a velar por el cumplimiento de los procedimientos del mecanismo de precaución del Banco, lo que redundo en desmedro de otras actividades. El esfuerzo es mayor porque hay un alto número de coejecutores y de unidades autónomas de gasto (que proporcionan la información de apoyo básica sobre las adquisiciones y los desembolsos). Los 11 proyectos del Banco con el sector público en 2004 tenían 38 coejecutores que, habida cuenta del sistema presupuestario del país, representaban a su vez 185 unidades de gasto. Por otra parte, el número excesivamente grande de transacciones por persona no sólo convierte el análisis precautorio de diligencia debida en actividad casi exclusiva de la Representación, sino que además arroja dudas sobre su veracidad. Una mirada superficial al número de transacciones per cápita indica un alto grado de productividad en la Representación, pero no necesariamente desde el punto de vista del cliente. En entrevistas con funcionarios de gobierno se menciona con bastante frecuencia el largo tiempo que lleva obtener una no objeción y la imposibilidad de preverlo desde el punto de vista del cliente. Lamentablemente, en IDBDocs, el sistema de registro de los memorandos del Banco, no figura la información documental necesaria para calcular el tiempo que se necesita para cada no objeción. Por lo tanto, no es posible corroborar esta hipótesis en forma cuantitativa.

- 3.7 Sin embargo, los costos pueden ser más altos. El trabajo dedicado a velar por el cumplimiento del mecanismo de precaución tiene como costo la pérdida de nuevas transacciones y el menoscabo de la medición de la gestión por resultados. Hay dos ejemplos de la pérdida de nuevas transacciones. En primer lugar, el Programa del FOMIN de certificación de la competencia laboral (TC-9808041) dio lugar a un nuevo marco jurídico relativo a la certificación. También dio lugar a un préstamo del Banco Mundial⁴³. En segundo lugar, la operación de Modernización de los Transportes Públicos creó el Plan Transantiago, pero la ejecución del componente del sector público del plan quedó a cargo del Banco Mundial (que ofreció como incentivo una importante operación de cooperación técnica) y en el componente con el sector privado no estuvo presente PRI⁴⁴. Otros ejemplos se refieren a proyectos de carreteras de peaje con el sector privado, como las de Chillan-Colliuli y Santiago-Talca, que fueron considerados por PRI y declarados elegibles. Sin embargo, se lograron mejores condiciones para las posibles operaciones con bancos comerciales. Estos ejemplos ponen de manifiesto que las operaciones de PRI no sólo tropezaban con el problema de que el conjunto de proyectos elegibles era limitado, sino también con el de que los costos de sus servicios no eran competitivos, en particular los costos de transacción (los requisitos legales y ambientales y el análisis económico y, más recientemente, el análisis *ex post*) que aparecían en una etapa demasiado tardía del conjunto de medidas de financiamiento y no daban flexibilidad en cuanto a las opciones en moneda nacional. Otras organizaciones multilaterales, como la CFI y la FMO, absorben internamente muchos de estos costos de transacción y no los transfieren, con lo que PRI queda en situación de desventaja para competir.
- 3.8 Otro costo consiste en la compresión del tiempo dedicado a medir la efectividad en el desarrollo. De hecho, el programa de Chile es uno de los más deficientes desde el punto de vista de la evaluabilidad *de facto*, esto es, en términos de medición con líneas de base y valores corrientes para los efectos directos⁴⁵. El costo de no medir los efectos directos de desarrollo significa que el Banco no puede llevar a cabo efectivamente sus programas en materia de lecciones aprendidas, responsabilización o gestión orientada a resultados. Una posibilidad mucho más baja de evaluar la efectividad en el desarrollo del programa de país es incompatible con las expectativas *a priori* y con el principio de la gestión por resultados en el Banco. Prácticamente no hay proyectos, como reconoce el propio Banco, que tengan indicadores de efectos con líneas de base, metas y valores corrientes. Esta característica del programa es sorprendente por las razones siguientes:
- 3.9 En primer lugar, hay en el país un avanzado sistema de supervisión y evaluación⁴⁶. Desde 1994 el país ha venido poniendo en práctica y afinando un sistema de indicadores de desempeño y evaluación de programas públicos. En 1997 comenzó un programa de evaluación *ex post*. Tanto la supervisión del desempeño como la evaluación *ex post* están a cargo de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. Los ministerios sectoriales competentes

examinan las recomendaciones que formula un grupo de evaluadores externos y deben convenir con el Ministerio de Hacienda un cronograma para poner en práctica las sugerencias mutuamente aceptadas. Las evaluaciones y los cronogramas se envían al Congreso y están a disposición del público.

- 3.10 En segundo lugar, aun cuando el Banco ha dedicado un enorme esfuerzo a las evaluaciones, no ha incluido en sus informes de evaluación los efectos directos de desarrollo. Por lo menos desde 1997, los documentos del Banco han insistido en que los informes de evaluación contengan información sobre los efectos directos. Las 12 operaciones concluidas con el sector público (10 aprobadas en el período 1990-1994) tienen informes de terminación del proyecto y dos operaciones aún vigentes tienen evaluaciones intermedias. De las operaciones del FOMIN que están concluidas, 10 tenían informes de terminación del proyecto o evaluaciones externas. Todos los proyectos en actividad después de 1997 tienen informes de supervisión del desempeño preparados cada seis meses. Prácticamente en ninguno de los informes de terminación de proyecto se encuentran evaluaciones simplistas o de impacto ni tienen los ISDP datos sobre los efectos directos que puedan utilizarse para esas evaluaciones⁴⁷. En todo caso, los informes incluyen una clasificación en cuatro categorías de la probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo; el 95% de los proyectos en Chile están en la categoría de probable o muy probable, clasificaciones que, por regla general, no se basan en datos empíricos.
- 3.11 Para explicar este hallazgo relativo a la baja evaluabilidad pueden aducirse muchos argumentos que no se excluyen entre sí. En primer lugar, los esfuerzos hechos por la Representación para cumplir con los procedimientos de precaución del Banco redundan en desmedro de los recursos para medir y evaluar los resultados de desarrollo. Asimismo, la labor dedicada a medir la efectividad en el desarrollo tiene un rendimiento bajo porque rara vez se solicita la información necesaria y es difícil incorporarla periódicamente en el sistema semestral de presentación de informes de proyectos que aplica el Banco. En entrevistas con unidades de ejecución de proyectos queda de manifiesto que rara vez solicita el Banco esta información. En segundo lugar, el Banco aprueba operaciones sin un marco de resultados adecuado, sin identificar y asignar recursos concretos, sin definir las cuestiones para la evaluación y la metodología conexas y sin asignar la responsabilidad por la tarea de recopilación de datos y evaluación; sumándose a todo ello la inexistencia de cláusulas relativas a los resultados en el contrato que rige el proyecto. En tercer lugar, al igual que en el caso del mecanismo de precaución, el sistema de supervisión y evaluación del Banco está dissociado del sistema del país. En cuarto lugar, en todo el ciclo del proyecto parece faltar pericia en materia de estadísticas y su aplicación a la evaluación. Muchas de estas observaciones podrían ser válidas para la mayor parte de los programas de país; sin embargo, en el caso de Chile el sistema del Banco es claramente peor que el sistema del país.

- 3.12 El elevado costo de preparación puede imputarse al valor relativamente bajo en dólares de los préstamos individuales, al alto número de operaciones no reembolsables y a la función que desempeña el personal del Banco en la coordinación de las entidades locales. El elevado costo de los desembolsos puede imputarse también a la pequeña magnitud de las operaciones, que no hace posible lograr economías de escala.
- 3.13 De esta manera, los procedimientos y las normas que se autoimpone el Banco, aplicadas homogéneamente entre sus clientes, han tenido como resultado un mecanismo de ejecución ineficiente en el caso de Chile. Este tema se vuelve a examinar en el siguiente capítulo desde el punto de vista más amplio que se define en la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda.

IV. EFICACIA DE LA AYUDA

- 4.1 En este capítulo se hace una breve presentación de los hallazgos relativos a los criterios de la eficacia de la ayuda. Los criterios de eficacia de la ayuda enunciados en la Declaración de París llevan a más de 90 países y 30 organismos de asistencia para el desarrollo, el Banco entre ellos, a comprometerse a reforzar la apropiación, la alineación, la armonización, la gestión orientada a resultados y la mutua responsabilidad. En 2005 el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE llegó a un acuerdo sobre criterios de evaluación, metodología y definiciones de 12 indicadores. La primera serie de supervisión ha de tener lugar en 2006. En principio, este marco es aplicable a todos los países elegibles para recibir asistencia oficial para el desarrollo, que incluyen países de ingresos medianos tales como Chile.
- 4.2 Hay que observar que los criterios de eficacia de la ayuda y sus contrapartidas empíricas dependen de prácticas vigentes en todo el Banco. Por ello, más que de evaluar el programa de Chile en el pasado se ha tratado de determinar los desafíos que enfrenta el Banco. Además, todavía no se dispone de algunos de los criterios de evaluación que recomiendan contrapartidas empíricas⁴⁸. La falta de datos explica también que en el presente informe no se tengan en cuenta las comparaciones entre clientes. Teniendo presentes estas limitaciones, cabe señalar lo siguiente en cuanto a los cinco criterios para evaluar la eficacia de la ayuda.
- 4.3 En primer lugar, en términos de *apropiación* el programa obtiene una alta calificación. Este criterio se refiere a la medida en que los países asociados tienen metas aplicables a su propio desarrollo con una estrategia integral, equilibrada y con una buena secuencia, capacidad y recursos para la ejecución, y la participación institucionalizada de las partes interesadas del país en la formulación y aplicación de la estrategia. El Gobierno de Chile tiene un sólido mecanismo de coordinación interministerial a nivel de política dentro del cual las partes interesadas mantienen un diálogo sistemático sobre la formulación y puesta en práctica de estrategias mediante mecanismos o instituciones permanentes que incluyen al sector público y al privado. El Parlamento participa habitualmente en la formulación de la estrategia y en su puesta en práctica en las distintas etapas del proceso de deliberación sobre el presupuesto. El sector privado proporciona sistemáticamente información al gobierno acerca de la formulación y aplicación de la estrategia por conducto de organizaciones representativas. Es el país quien determina la relación con las entidades oficiales externas y lleva a cabo la coordinación con ellas.
- 4.4 En segundo lugar, desde el punto de vista de la *alineación*, los resultados del programa no son tan positivos. El país tiene sistemas de gestión financiera y adquisiciones que aplican buenas prácticas generalmente aceptadas. El Banco, sin embargo, no usa estos sistemas y el porcentaje de los flujos financieros en que se

- usan los sistemas del país es cero. El Banco no evita la utilización de estructuras paralelas de ejecución; en los proyectos del programa suele haber unidades de ejecución. En todo caso, las calificaciones del programa son buenas en indicadores tales como: i) la alta previsibilidad de la asistencia; ii) flujos de asistencia alineados con las prioridades nacionales (medidas según el porcentaje de los flujos de asistencia al gobierno consignados en el presupuesto del país, que es del 100%); y iii) la proporción de flujos de asistencia no condicionados (prácticamente el 100%).
- 4.5 En tercer lugar, el programa tampoco obtiene calificaciones tan altas en cuanto al criterio de *armonización*. El principal indicador de este criterio es la utilización de disposiciones comunes, esto es, la proporción de la asistencia proporcionada sobre la base de programas. Esta proporción es de 0% en el programa de Chile.
- 4.6 En cuarto lugar, respecto del criterio de la *gestión orientada a resultados* el país obtiene una muy buena calificación pero el Banco no. El país tiene en funcionamiento un sistema de supervisión del desempeño para evaluar la marcha de los programas públicos y a las instituciones públicas encargadas de esos programas. El país tiene también un sistema que consta de diversos instrumentos para evaluar programas públicos. Ambos sistemas aportan datos al proceso presupuestario del país. Ambos están a disposición del público y muchos son objeto de examen por un grupo de expertos no gubernamentales. Sin embargo, como se indicaba en el capítulo anterior, el desempeño del Banco es muy deficiente y su agenda para la gestión orientada a resultados ha quedado anticuada.
- 4.7 Por último, en cuanto al criterio de *responsabilidad mutua*, el programa no obtiene una calificación alta porque la evaluación mutua de los progresos realizados en el cumplimiento de compromisos convenidos no es la norma en el Banco. En general los informes semestrales del Banco sobre supervisión del desempeño del proyecto no se ponen en conocimiento de las autoridades del país y ello tampoco ocurre con el informe anual sobre desempeño de la cartera. Sin embargo, los informes de terminación de proyectos se ponen en conocimiento del organismo de contrapartida del país y contienen una sección preparada por dicho organismo. Éste es el ministerio sectorial y no la Dirección de Presupuesto, que está oficialmente encargada de la supervisión y evaluación.
- 4.8 La comparación del programa de país en Chile con los parámetros de referencia de eficacia de la ayuda en la Declaración de París pone de manifiesto cuánto distan las prácticas del Banco de las que se ha comprometido a aplicar. A la diferencia entre la práctica existente y la práctica deseada, sobre la base de la Declaración sobre Eficacia de la Ayuda, se agrava la falta de un plan operacional y de un sistema operacional de recopilación de datos. Existe, por lo tanto, el peligro de que este compromiso quede solamente como elemento a nivel retórico. En todo caso, cualquiera que sea el grado de efectividad en la prestación de la

asistencia, en última instancia lo que importa es la efectividad del programa en el desarrollo. Después de todo, el desarrollo es la razón de ser del Banco. La efectividad del programa de país en el desarrollo es el tema que se trata en el capítulo siguiente.

V. EFECTOS DEL PROGRAMA: EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

- 5.1 La finalidad de este capítulo consiste en presentar los hallazgos de la evaluación acerca de la efectividad en el desarrollo del programa de país, esto es, presentar la información que contribuye al criterio de efectividad de la evaluación consistente en determinar si el programa tuvo para el país los efectos directos de desarrollo que se querían.
- 5.2 Hay dos maneras de enfocar “el programa”: de lo general a lo particular y de lo particular a lo general. En el primer caso básicamente se toman las metas estratégicas enunciadas en los documentos de la estrategia de país mientras que en el segundo se toma la totalidad de los objetivos de desarrollo enunciados en los distintos proyectos. Sin embargo, ninguno de los dos enfoques es de fácil aplicación, porque normalmente no existen declaraciones de intención cuantificadas, es decir, no se indican “las metas”. Así, desde un punto de vista cuantitativo no es posible en general cumplir el propósito principal de este capítulo, el de responder a la pregunta de si el programa tuvo para el país los efectos directos de desarrollo que se querían.
- 5.3 Otra posibilidad consistiría en calcular la variación en el tiempo de los indicadores de desarrollo, esto es, los valores en la línea de base, al momento del cierre y en la situación actual. La variación del indicador en el tiempo revela si el problema que se trata de superar se ha mitigado, se mantiene igual o se ha agravado. Sin embargo, incluso este enfoque limitado tropieza con problemas. En primer lugar, no sólo por lo general no hay datos cuantitativos sino que incluso cuando existen en el documento de préstamo se suelen descartar en la etapa de implementación y se incluyen otros nuevos (a menudo productos) cuya evolución en el tiempo por lo general no queda recogida en el sistema de informes del Banco. En segundo lugar, incluso si se dispusiera del mínimo necesario de información, a menos que se tratara empíricamente de establecer una relación causal entre las actividades del programa del Banco y la evolución de los efectos previstos en el desarrollo, cualquier descripción de la contribución del Banco (o del programa que apoya) carecería de base empírica y, por lo tanto, sería de veracidad incierta.
- 5.4 En todo caso, los sistemas de datos e información del país proporcionan una rica base de datos suficiente para completar la deficiencia de información que hay en el sistema del Banco. Esta deficiencia se completó con datos nacionales agregados y con datos que distinguen entre beneficiarios y no beneficiarios de diversos programas. Los primeros permiten evaluar con fundamento empírico la variación en la gravedad de los problemas a que se hacía frente mientras que los segundos permiten hacer una evaluación simplista de los resultados, esto es, la variación del indicador para los beneficiarios de la intervención, lo cual permite determinar la eficiencia de la focalización *de facto* del programa⁴⁹. Permite también la

posibilidad de hacer evaluaciones del efecto del tratamiento (impacto)⁵⁰. Estas evaluaciones intentan calcular la parte de las variaciones observadas en los efectos directos de desarrollo atribuible a la intervención y, por lo tanto, sirven para medir mejor la efectividad en el desarrollo de un determinado programa a menos que se afirme que no hay otros factores distintos del programa que hayan ejercido influencia en los efectos directos de interés. A menos que el proyecto del Banco difiera sustancialmente del programa de país, desde el punto de vista de los criterios de elegibilidad o del tipo de beneficio, los efectos directos de interés son aquellos que surte el programa del país en que está incorporado el proyecto del BID.

- 5.5 El hecho de que en Chile haya disponible una gran cantidad de datos hace más fácil completar la deficiencia de información en el sistema de supervisión y evaluación del Banco. Sobre la base de esta información y con un enfoque de lo general a lo particular, es posible demostrar que los problemas de desarrollo que abordan los programas del país se han mitigado en el curso del tiempo. Esta afirmación es válida respecto de la mayoría de los indicadores de desempeño de cada una de las tres metas estratégicas: aumentar la competitividad; aumentar el bienestar y reducir la desigualdad regional y social, y modernizar el Estado. Los dos indicadores importantes que no registran mejora son la desigualdad en el ingreso familiar y la desigualdad en el ingreso regional⁵¹. De todas maneras, como se mencionó en el capítulo I, es posible que quienes formulan las políticas en el país no sólo utilicen el mejoramiento temporal de los indicadores de desempeño sino también los valores de los países de la OCDE como puntos de referencia para determinar los desafíos de desarrollo en el futuro. En este caso, muchos de los indicadores de desempeño del país están en el quintil más bajo de los países de la OCDE: PIB per cápita, productividad por trabajador, tasa de ocupación, gasto en salud y educación, mortalidad infantil, esperanza de vida, y gasto en investigación y desarrollo, y Chile es uno de los países peor situados desde el punto de vista de la desigualdad del ingreso. Sin embargo, Chile obtiene resultados relativamente mejores en relación con los índices de ética del gobierno y las empresas, la efectividad del sistema legal y judicial, la apertura del comercio y la deuda general del gobierno⁵².
- 5.6 Aplicando un enfoque inductivo de lo particular a lo general también es válida la afirmación de que los resultados son en general positivos, si bien con menos uniformidad, en cuanto a los indicadores de objetivos concretos de desarrollo de los distintos proyectos. Así, el grado de los problemas que las operaciones del Banco abordaban individualmente se ha reducido en general en el curso del tiempo. Por razones de heurística, es preferible ilustrar esta afirmación con ejemplos tomados a nivel temático o de proyecto.
- 5.7 La política del gobierno ha incluido como ámbitos prioritarios tanto a la ciencia, la tecnología y la innovación como a las tecnologías de la información y de las comunicaciones. Un gran número de operaciones del BID estaban comprendidas

en el área temática de ciencia, tecnología e innovación, subserie de actividades del área estratégica de competitividad. El principal programa de ciencia, tecnología e innovación fue aprobado en 2000 (CH-0160), tras una pausa de cuatro años en la actividad del Banco en esta materia (el programa anterior, CH-0022, aprobado en 1992, había sido cancelado). Este ha sido el proyecto de punta del Banco en esta materia. Esta operación constituye una excepción porque registra un gran número de actividades, productos y efectos directos, además de varios estudios y evaluaciones especializados, cuya descripción llenaría muchas páginas⁵³. El programa principal para la agenda digital, que deriva del proyecto CH-0160, fue aprobado en 2004 (CH-L1002). En todo caso, ambas operaciones estaban acompañadas de una serie de operaciones de cooperación técnica dirigidas a entidades tanto públicas como privadas, en particular pequeñas y medianas empresas. El país ha hecho importantes avances en esta materia. La mayoría de los indicadores muestran una mejora en el curso del tiempo. Si se miran con más detalle dos de los componentes (créditos para empresas y subvenciones para investigación) del proyecto CH-0160, tanto una evaluación simplista como una evaluación del impacto indican resultados generalmente positivos y que, en general, los efectos apuntan en una dirección similar. Sin embargo, no se lograron buenos resultados en cuanto a una mayor productividad, a la pertinencia de la innovación en la formación de recursos humanos y a la pertinencia de los procesos instituidos. Una excepción interesante se refiere a las exportaciones, en que la evaluación simplista indica un efecto negativo a diferencia del efecto del tratamiento, que es positivo⁵⁴.

- 5.8 En todo caso, persisten los desafíos⁵⁵. En Chile el gasto en investigación y desarrollo es bajo en comparación con los países de la OCDE aunque se encuentre en la mitad de la escala de los países de la región (más alto que en México pero más bajo que en el Brasil). Esta afirmación es válida incluso cuando se tiene en cuenta la composición sectorial del PIB. La proporción del personal de investigación y desarrollo en el porcentaje total de empleo es comparativamente baja y, a diferencia de los países de la OCDE, en que ese personal trabaja básicamente en empresas privadas, en Chile sigue trabajando fundamentalmente en instituciones públicas de investigación. El producto de la actividad innovadora (medida según las patentes y las publicaciones en revistas científicas) es bajo y es menor de lo que haría suponer el PIB per cápita del país. Sin embargo, Chile muestra mejores resultados desde el punto de vista de la penetración de la tecnología de la información y de las comunicaciones que los países emergentes de la OCDE y los países de América Latina utilizados en la comparación. De esta manera, Chile está relativamente adelantado en cuanto al gobierno electrónico, con el uso de Internet para la declaración de impuestos, la contratación pública y otros trámites burocráticos.
- 5.9 Según la OCDE, los problemas son los siguientes: i) el apoyo directo del gobierno se presta en un marco institucional fragmentado; ii) no se hacen respetar debidamente los derechos de autor; iii) los mercados de capital de riesgo y de

capital generador están subdesarrollados; y iv) faltan científicos y capital humano y la relación entre la investigación y la industria sigue siendo débil. El país ha comenzado a reconsiderar su estrategia (políticas, instrumentos y estructura institucional de ejecución) en este ámbito, en parte como respuesta al aumento previsto en el financiamiento público en razón del gravamen del 3% al 5% recientemente impuesto sobre las utilidades de explotación de grandes empresas mineras. El alza reciente del cobre significa que el objetivo actual del gobierno de aumentar el gasto público al 1% del PIB, nivel comparable con el de la OCDE, puede muy bien ser viable. De esta manera, no está claro cuál será la contribución del Banco en este ámbito en el futuro.

- 5.10 La política del gobierno desde que el país volvió a la democracia ha hecho hincapié en una mayor descentralización dentro de una estructura de gobierno unitario⁵⁶. Hay tres cursos de acción: i) aumentar la democracia (en 1992 se eligieron alcaldes y concejos municipales pero el gobierno no tuvo éxito en el intento de que los gobernadores regionales fueran elegidos); ii) crear una estructura institucional regional y aumentar la proporción del gasto público asignada según las prioridades de los gobiernos subregionales; y iii) aumentar la eficiencia y transparencia del gasto subregional.
- 5.11 El Banco también ha tenido gran participación en este campo⁵⁷. La línea central de actividad giraba en torno a dos proyectos sucesivos, que comprendían el período 1994-2006, con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) (CH-0004, 1994; CH-0161, 2000). Ambos tenían componentes de construcción y componentes de fortalecimiento institucional. Sus objetivos intermedios consistían en profundizar la descentralización y hacerla más eficiente. Sus objetivos de desarrollo consistían en reducir la desigualdad entre las regiones y aumentar el bienestar.
- 5.12 Como se ha visto en el capítulo II, estas operaciones financiaron alrededor del 11% del programa de país. Además, no financiaron productos distintos ni tenían un mecanismo de focalización distinto del programa de país, con lo que carecía por completo de pertinencia determinar cuál era la focalización y cuáles eran los productos financiados por el Banco. El programa de país financiaba obras de construcción, restauración o ampliación principalmente en los campos de la educación (34%), los transportes (24%) y la salud (9%).
- 5.13 Los componentes de fortalecimiento institucional se centraban en los gobiernos regionales y las entidades del gobierno central SUBDERE y MEDIPLAN. Los gobernadores regionales son las 13 autoridades regionales no elegidas que median entre el gobierno central y las municipalidades y cuyo presupuesto procede principalmente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional. La segunda operación apuntaba a cambiar la modalidad de transferencias dejando de lado la formación, que era el objetivo de fortalecimiento institucional en la operación anterior, para asignar a los gobiernos regionales la responsabilidad de exigir inversiones en el

- contexto de sus estrategias de desarrollo regional, sus planes de inversión plurianual y sus convenios marco.
- 5.14 Se alcanzaron y excedieron la mayor parte de las metas de los indicadores de producto. Concretamente: todos los gobiernos regionales tienen planes plurianuales de inversión; por lo menos el 30% de los recursos para inversión de esos planes tienen convenios marco; por lo menos el 70% de las inversiones se toman sobre la base de las estrategias de desarrollo regional y por lo menos el 50% de la inversión es decidida por el gobierno regional. Existieron varias fallas: la proporción del número de proyectos aprobados en su primera presentación (en 2004 era del 3% en comparación con la meta del 45%) y la focalización sobre la base de dos indicadores, la calidad de la cartera y el tamaño de la cartera en relación con el presupuesto; sin embargo, únicamente se incluyó el primero de ellos. Estos resultados insatisfactorios indican que el objetivo de fortalecimiento institucional de los gobiernos regionales relativo a la administración, la coordinación y la responsabilización pública de las inversiones regionales sigue sin alcanzarse.
- 5.15 La evolución de los indicadores de acceso y desarrollo de varios subprogramas de esta área estratégica indica en general una mejora⁵⁸. Cuatro indicadores de producto registran una mejora importante: las decisiones en materia de inversión tomadas por las regiones han aumentado tanto en términos reales como en porcentaje de la inversión total, el índice de madurez del proceso de descentralización y la inversión social real per cápita. Hay indicadores de bienestar, como las tasas de pobreza y el ingreso per cápita real de la familia que también registran mejoras. Sin embargo, no han mejorado significativamente las cifras relativas al acceso a servicios de agua potable, electricidad y alcantarillado. La desigualdad del ingreso a nivel nacional y regional se ha mantenido también sin variaciones. Cabe señalar que el FNDR no tenía una norma expresa por la cual debiera focalizar su acción en la pobreza y tampoco ocurría ello con la norma fijada por el Banco, a pesar de que en las operaciones se prometía focalizar de manera de lograr una menor desigualdad y un mayor bienestar. La focalización regional era deficiente (nivel de cobertura insuficiente y filtración de recursos) si se tiene en cuenta únicamente el criterio de la pobreza⁵⁹. De hecho, en una reforma legal en 2005 se fijó una norma expresa de transferencia que incluía a la pobreza entre los tres criterios para asignar las transferencias. Si se hace una comparación entre la evaluación simplista y la de impacto, la primera indica que el programa no redujo la indigencia y las tasas de pobreza y la segunda que sí lo hizo⁶⁰. Los resultados indican que el programa surtió efectos positivos en cuanto al desarrollo; sin embargo, la institucionalización de las descentralizaciones sigue constituyendo un problema.
- 5.16 La operación CH-0032 constituyó un proyecto concreto en esta materia. El proyecto tenía dos componentes, el mejoramiento de barrios y la vivienda progresiva. El programa de vivienda progresiva del país había comenzado en

- 1991 para complementar el programa de vivienda social ya existente (vivienda básica). Se consideraba que los requisitos de elegibilidad de vivienda básica excluían al sector más pobre de las familias. El programa de vivienda progresiva fue innovador al momento de su concepción porque partía de la demanda y no de la oferta y trataba de que los beneficiarios participaran en sus soluciones de vivienda y el sector privado participara en la tarea de concretar esas soluciones. El programa ofrecía un subsidio y una hipoteca como complementos de los ahorros de la familia para soluciones habitacionales en dos etapas: i) unidades mínimas con conexiones a servicios básicos y ii) ampliaciones de la unidad mínima.
- 5.17 El proyecto del BID, aprobado en agosto de 1994, se limitaba a financiar únicamente la primera etapa. Al igual que los proyectos del FNDR a que se ha hecho referencia, el proyecto del Banco no era distinto del programa del país desde el punto de vista de los productos financiados ni de los requisitos de elegibilidad. La lentitud en los desembolsos fue motivo de que en 1998 se cancelara el 80% de los US\$33 millones de este componente. El número de soluciones habitacionales proporcionadas por el programa del país entre 1993 y 1997, período de la operación del Banco, fue de 11.914; sin embargo, entre 1990 y 2005 el programa proporcionó 109.126 soluciones habitacionales. El programa de vivienda progresiva no estaba bien focalizado⁶¹. Sin embargo, una evaluación del programa revela que había surtido efectos positivos en cuanto a reducir las necesidades básicas no satisfechas y mejorar la calidad de la vivienda, pero no en cuanto a reducir el hacinamiento. En todo caso, no se determinó un efecto significativo en cuanto a la reducción de la pobreza, la reducción de la malnutrición y el aumento de la asistencia escolar⁶². Se trata de un caso en que un programa del país surtió efectos directos de desarrollo positivos pero en que los requisitos burocráticos del Banco impidieron que su proyecto estuviese en armonía con el programa del país.
- 5.18 Otro ejemplo en esta área es el Programa del Banco para un Chile más Seguro. En las encuestas de opinión la delincuencia aparecía sistemáticamente entre los cuatro problemas más graves. Los ciudadanos tenían la impresión cada vez mayor de que podían llegar a ser víctimas de un delito. El número de planes e iniciativas de gobierno ha crecido exponencialmente desde mediados de los años noventa⁶³. La política del gobierno tenía una base triple: i) aumentar el número de policías (Plan Comisaría) y de cárceles; ii) reformar el Código Penal y reforzar las instituciones de seguridad; y iii) iniciar medidas de prevención del delito basadas en la comunidad local. El gobierno del Presidente Lagos hizo de ésta una de sus principales cuestiones de política y en el año 2000 anunció el programa Comuna Más Segura que comenzó en 2001 en 12 comunas del país.
- 5.19 La respuesta del Banco en 2003 fue una operación para un Chile más Seguro que financiaba los programas de Comuna Segura y Barrios más Seguros, además de campañas de publicidad y del fortalecimiento de la integración carabineros-comunidad (CH-0178)⁶⁴. El subprograma Comuna Segura promueve la formación

- de consejos locales de seguridad encabezados por el alcalde municipal. El consejo está integrado por representantes de organizaciones de seguridad y de organizaciones de la comunidad local, que preparan planes de seguridad y proponen proyectos para su financiamiento. La organización del programa Barrios Más Seguros es similar, pero el programa está dirigido a zonas en que hay gran tráfico de drogas. Estos programas funcionan por conducto de un fondo competitivo administrado por el Ministerio del Interior del que las municipalidades y los barrios pueden obtener financiamiento.
- 5.20 Al igual que los dos proyectos antes analizados, este proyecto no se distingue del programa del país desde el punto de vista de los productos financiados ni del mecanismo de focalización. Desde su inicio, el programa ha gastado US\$23,6 millones para financiar proyectos en un total de 54 comunas. El financiamiento del Banco representó el 12% de los gastos del programa en los años 2003 a 2005. Los productos típicamente financiados por este programa incluían: i) infraestructura (con inclusión de parques, instalaciones de deportes y alumbrado público) y ii) apoyo a los barrios y las familias (que incluía visitas de asistentes sociales, asociaciones locales y talleres). Entre 2001 y 2004 se financiaron 2.704 proyectos individuales, que tenían un mecanismo de focalización relativamente bueno.
- 5.21 El objetivo del programa consistía inicialmente en reducir los índices delictivos pero, como éstos seguían creciendo fue reemplazado por un objetivo menos ambicioso, el de reducir el crecimiento de la delincuencia⁶⁵. Algunos analistas sostienen que el programa ha fracasado y, en lugar de medidas de índole preventiva como el subprograma Comuna Segura, propician una política de sentencias más duras (incluida una versión de la propuesta de que al tercer delito se impondrá irremisiblemente una pena de prisión) y un mayor número de cárceles. Para justificarlo, se aduce que el aumento exponencial de las medidas de política está correlacionado con un aumento exponencial de los índices de delincuencia y que el aumento de éstos (salvo en el caso de los homicidios) ha sido mayor en las comunas que se beneficiaron de los proyectos del programa en comparación con las comunas que no recibieron beneficio alguno. Esta comparación no es procedente. Es cierto que los índices de delincuencia han aumentado (salvo recientemente las tasas de homicidio) y que han aumentado más en las comunas beneficiarias que en las no beneficiarias. Sin embargo, una evaluación del efecto del programa que toma en consideración las características sociodemográficas de las comunas indica que el programa surtió un efecto positivo (reducción de los índices de delincuencia) si se compara con la inexistencia de un programa. Estos resultados dan a entender que el programa surte efectos positivos.
- 5.22 El Programa de PRI de telecomunicaciones rurales (CH-0156, 1999) constituye un interesante ejemplo en este campo de los posibles efectos positivos para el bienestar de un programa con focalización regional con participación del sector

privado. El objetivo intermedio consistía en aumentar el acceso a los servicios de telefonía fija en las zonas rurales del sur del país y el objetivo de desarrollo consistía en reducir la pobreza. El gobierno había establecido un fondo para adjudicar concesiones con la posibilidad de dar subsidios a compañías privadas. Una compañía canadiense, básicamente fabricante de equipo de telecomunicaciones, se adjudicó varias concesiones en el sur del país. La compañía estimaba que la rentabilidad sería muy alta y no pidió subsidio alguno. En 1999, tras haber hecho más del 75% de la inversión, concertó una operación con PRI, que compró parte minoritaria de la compañía en Chile. Había grandes expectativas. La tasa de rentabilidad económica prevista, según calculaba PRI, era del 65%. Sin embargo, el mercado de la telefonía fija sufrió un serio revés en razón de una nueva tecnología y de una nueva política del gobierno. Pocos años después de iniciada la operación, la rentabilidad de la inversión prevista se redujo cuando el gobierno fijó condiciones de alcance geográfico como parte de las concesiones de telefonía celular. Las ventas y los flujos de liquidez de la compañía cayeron precipitadamente por debajo de lo inicialmente estimado. Hubo que reestructurar la operación y no se han calculado tasas de rentabilidad *ex post*.

- 5.23 Las descripciones que anteceden indican no sólo efectos positivos de desarrollo sino también “oportunidades perdidas” por el Banco de utilizar los sistemas del país para demostrar la efectividad en el desarrollo de sus operaciones y de los programas en que estaban incorporados sus proyectos. Sin embargo, no se trata sólo de historias del pasado remoto. Por ejemplo, en el capítulo II se observó que el Programa de Desarrollo de las Comunidades Indígenas (CH-0164, aprobado en 2001) había logrado reducir la tensión entre la población indígena y el gobierno. La operación contribuyó también a una encuesta bien diseñada (cuestionario y tamaño de la muestra) que se llevó a cabo al principio del programa. Sin embargo, al preparar la segunda etapa, se ha dejado de lado la idea de una encuesta de seguimiento que habría establecido un extenso conjunto de datos que se podría haber utilizado para una evaluación de calidad, lo cual habría servido a su vez para el diseño del seguimiento de esta operación de fases múltiples. Sin esos datos, no se puede determinar si el programa estaba cumpliendo su objetivo de mejorar las condiciones de vida de los beneficiarios. En cambio, el programa llevó a cabo una encuesta de opinión de miembros destacados de la población indígena, como parte de dos evaluaciones participativas⁶⁶. Otro ejemplo de oportunidad perdida es el Proyecto de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso, aprobado en diciembre de 2005. Si se hace un examen *prima facie* del marco lógico, que en todo caso no refleja todos los objetivos indicados en el texto, se encuentra que el proyecto tenía un índice de evaluabilidad bastante completo en la etapa de aprobación: una serie de efectos previstos, la forma de cuantificarlos, sus líneas de base, los hitos y las metas. Sin embargo, ocho meses después de la aprobación, el Banco no ha establecido un mecanismo para determinar los avances en cuanto a los efectos directos⁶⁷. Mencionamos estos casos como ejemplos de una falla sistémica del Banco y no para indicar las deficiencias de las distintas operaciones concretas.

- 5.24 El Banco no ha llevado eficazmente a la práctica su programa de efectividad en el desarrollo y gestión orientada hacia los resultados. Sin embargo, utilizando los sistemas de información del país, no hay que hacer mayor esfuerzo para encontrar los grandes e importantes efectos directos de desarrollo de los programas en que ha participado el Banco. Evidentemente el Banco no está sacando todo el provecho que podría del valor añadido que aporta.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

- 6.1 La presente evaluación comprendió dos programas de país, de 1996 a 2000 y de 2000 a 2005. La evaluación constató que el país y el Banco habían colaborado con buenos resultados para cumplir un programa con un alto grado de apropiación por el país y que había contribuido a la función de agente de intercambio mutuamente provechoso que desempeña el Banco entre sus clientes. Sin embargo, el sistema del Banco de aplicar las políticas y los procedimientos por igual entre todos sus clientes constituye una limitación. Esta característica no se encuadra bien con la condición de Chile de caso atípico respecto de la mayoría de los indicadores de desempeño (económicos, políticos y sociales) y en cuanto al acceso a los mercados privados de capitales internacionales.
- 6.2 Como resultado de ese modelo de aplicar por igual las políticas y los procedimientos, el Banco es cada vez menos competitivo en Chile y, por lo tanto, no es una fuente importante de financiamiento externo. El Banco ha dejado de ser una fuente menos costosa de financiamiento externo para el sector público. Además, el valor de otros servicios que ofrece para cubrir la diferencia de costo ha disminuido con el tiempo. En primer lugar, el mecanismo de precaución incorporado en cada una de sus operaciones ha seguido constituyendo un costo de transacción (un factor problemático) que se suma al costo financiero pero ya no añade valor neto a los mecanismos de prevención de los riesgos fiduciario y de ejecución que tiene el propio país. En segundo lugar, el valor como opción que tiene el acceso al Banco como prestamista de última instancia en épocas en que hay menor acceso a los mercados internacionales se ha reducido con el tiempo a medida que bajaba el riesgo de una fase descendente en el crecimiento del país. En tercer lugar, en cuanto a los servicios de asistencia técnica que ofrece el Banco, hay cada vez mayor desajuste entre la demanda en una economía cada vez más avanzada como la de Chile y la oferta de especialización interna en un banco pequeño como el BID. En todo caso, los funcionarios del Banco han desempeñado una función fundamental en la coordinación de las entidades internas para obtener soluciones técnicas de consenso en áreas en que no hay una jerarquía institucional clara como interlocutor del Ministerio de Hacienda o en aquellas en que la presencia de un tercero que dé un sello internacional de aprobación, ayuda a salir de situaciones de estancamiento político.
- 6.3 En todo caso, dentro del marco real o potencialmente muy reducido que imponen las normas y prácticas vigentes en todo el Banco, se puede calificar el programa de relativamente exitoso cuando se utilizan las cuatro dimensiones básicas de sus resultados. En primer lugar, la *pertinencia* del programa, evaluada primordialmente por el área de la intersección entre los problemas de desarrollo del país y aquellos que aborda el programa de país, fue elevada en la medida en

que la coincidencia era elevada. La pertinencia puede evaluarse también con respecto al papel del Banco como fuente de financiamiento externo para los sectores público y privado. Desde ese punto de vista, el Banco no es pertinente. El programa se ha caracterizado por un bajo nivel de empréstitos y un elevado número de cancelaciones. El país ha reducido su deuda con el Banco en mayor proporción que la de la reducción del coeficiente de la deuda pública general en las distintas etapas de su ciclo de actividades. Dejando de lado el período de recesión, en las operaciones han predominado el sector privado y las operaciones de asistencia técnica. El volumen medio de las operaciones con el sector público, que ya era reducido, ha caído en forma notable y, en 2005, era únicamente de US\$7 millones en comparación con la media del Banco de US\$75 millones. El reducido volumen de los proyectos explica en parte el elevado costo (uno de los más altos entre los clientes) que representa para el Banco el programa de Chile. La pertinencia puede también evaluarse con respecto al grado de apropiación del programa por el país. Es el país quien ha dirigido el programa, lo que refleja la función decisiva de la coordinación que desempeña el Ministerio de Hacienda en su relación con el Banco y con otras entidades de asistencia externa. Así, el grado de apropiación del programa por el país ha sido encomiable.

- 6.4 En segundo lugar, la *coherencia*, determinada por el grado de integración de toda la variedad de instrumentos y la coordinación de las actividades del Banco con las de otras entidades de desarrollo, era alta con respecto a la utilización de los instrumentos. Sin embargo, la proporción más alta de lo previsto de los proyectos de la cartera que fueron cancelados total o parcialmente, o reestructurados refuerza el argumento de que el planteamiento de “proyecto” que supone la mayor parte de los instrumentos del Banco tal vez haya dejado de ser en Chile la norma para convertirse en la excepción. OVE no ha encontrado información acerca de la coordinación directa entre el Banco y otras entidades de desarrollo. Esta es una característica positiva porque cabe aducir que el papel de coordinación que desempeña el Ministerio de Hacienda hace innecesaria la coordinación directa entre el Banco y otras entidades externas de desarrollo.
- 6.5 En tercer lugar, la *eficiencia*, determinada por la medida en que los productos del programa se obtuvieron en forma oportuna y sin problemas, era elevada. Sin embargo, esta determinación se hace con respecto a los promedios del Banco; constituye un parámetro más pertinente el sistema del país, en cuyo caso la evaluación constata que el mecanismo de precaución constituía un costo de transacción innecesario para el país y para el Banco, sin agregar valor alguno. En el caso del Banco, el costo de preparación por dólar aprobado y, en menor medida, el costo de ejecución por dólar desembolsado es uno de los más altos entre sus programas de país.
- 6.6 En cuarto lugar, la *efectividad*, determinada por la medida en que se alcanzaron los efectos directos de desarrollo previstos, era alta. Se ha materializado la intención en cuanto al desarrollo en el sentido limitado de que los problemas de

desarrollo que abordaban el programa y los distintos proyectos se han reducido en el curso del tiempo. Además, el programa tenía también un alto valor añadido para el Banco, pues contribuyó a su función de agente de intercambio mutuamente provechoso entre sus clientes. El programa ha generado modelos innovadores de intervención a nivel de proyecto que el país ha copiado en algunos de los demás países clientes y algunos se han convertido en el modelo estándar del Banco ante determinados problemas de desarrollo. Estos hallazgos no se basan en el sistema de supervisión y evaluación del Banco. Sorprendentemente, la efectividad en el desarrollo de las operaciones del Banco no puede determinarse utilizando la información que reúne en sus sistemas de supervisión y evaluación y esto es sorprendente habida cuenta de la alta calidad del sistema de supervisión y evaluación del propio país, que produce tanto información sobre el desempeño como información útil a los efectos de la evaluación. El costo de esta deficiencia de información consiste en que las posibilidades del Banco de lograr sus propósitos en cuanto a lecciones aprendidas, responsabilización y gestión orientada a resultados se ven muy limitadas. Ello parece ser resultado de una desconexión entre los sistemas del Banco y del país. Cuando se suple la deficiencia de información, se observa no sólo que es posible hacerlo sin mayor esfuerzo sino que además la información obtenida revela efectos directos de desarrollo que fueron en general positivos.

- 6.7 Por último, en cuanto a los criterios de evaluación de la eficacia de la ayuda fijados en la Declaración de París, se constató lo siguiente: i) el programa funciona muy bien en cuanto al criterio de apropiación, ii) las políticas y los procedimientos vigentes en todo el Banco significan que, en general, el programa hace frente a enormes problemas con respecto a los demás criterios de *alineación, armonización, gestión orientada a resultados y responsabilidad mutua*.
- 6.8 La nueva estrategia de país se está preparando con un pequeño conjunto (a diciembre de 2005) de 17 préstamos por un valor de US\$500 millones y 24 operaciones de cooperación técnica por un valor de US\$15 millones. Normalmente, cuando se está preparando una estrategia de país aumenta el número de préstamos en el inventario del Banco. En el caso de Chile, a junio de 2006 sólo había cinco operaciones propuestas por un valor de US\$156,4 millones. De esas cinco, dos eran operaciones de PRI por un valor de US\$91 millones.
- 6.9 El nuevo programa se prepara (y será llevado a la práctica) en una situación en que el país ha salido de una recesión y ha retomado un sendero de elevado crecimiento y disminución de la deuda, características que recuerdan el ciclo de programación de 1996. Si bien la historia no necesariamente se repite, en ese ciclo el país canceló muchas operaciones, pagó otras por anticipado y prácticamente no contrató empréstito alguno hasta la recesión de 1999. Sin embargo, a diferencia del período 1996-2000, todos los indicadores de vulnerabilidad del país registran importantes mejoras. Por otra parte, el reciente alza del precio del cobre ha permitido a Chile reponer su fondo del cobre y, además de cancelar la deuda del

Ministerio de Hacienda con el Banco Central, el país está esterilizando los ingresos extraordinarios en un fondo en el exterior del que se girarán recursos en caso de que haya una fase descendente del ciclo en el futuro.

B. Recomendaciones

- 6.10 Los servicios que ofrece el Banco a Chile son cada vez menos competitivos en lo que respecta a las operaciones con el sector público y al escaso número de operaciones con el sector privado en relación con las oportunidades que existen. El modelo de actividades del Banco resulta obsoleto y está recargado de trámites burocráticos innecesarios que no tienen mayor valor añadido en el caso de Chile. En todo caso, los posibles cambios que introduzca el Banco en el contexto general de la “realineación” tal vez le permitan redefinir la forma en que ofrece sus servicios. Si el caso de Chile es anuncio de problemas similares con los demás clientes del Banco, es urgente tomar medidas. Si bien la formulación de una completa y detallada serie de recomendaciones para el cambio excede del alcance del presente informe, se pueden formular las siguientes recomendaciones a los efectos de adoptar un nuevo modelo de actividad.
- 6.11 En primer lugar, habría que iniciar una búsqueda proactiva de oportunidades de operaciones de desarrollo y hacer más atractivos los préstamos del Banco. Una búsqueda más proactiva de operaciones tal vez haga necesario que haya más flexibilidad en la asignación de actividades de dirección y actividades auxiliares entre la Sede y la Representación, en particular, pero no exclusivamente, en el caso de las operaciones con el sector privado. El énfasis en estas últimas operaciones obedece a la probabilidad de que no se puedan aumentar considerablemente las operaciones con el sector público. Sin embargo, esta limitación podría superarse en parte en la medida en que el futuro programa trate de aprovechar los efectos de sinergia ofreciendo una combinación coordinada de instrumentos para resolver problemas de desarrollo con participación de entidades tanto públicas como privadas. En todo caso, para ello se requerirá una efectiva coordinación interna entre las distintas divisiones de crédito del Banco, que hasta ahora ha demostrado ser difícil. Por lo tanto, sería útil que en la próxima estrategia de país se indicara detalladamente qué servicios integrados han de ofrecer al país las distintas divisiones del Banco y de qué manera, dónde y cuándo los ofrecerán. De esa manera se daría mayor coherencia al programa. Para hacer más atractivos los préstamos del Banco, una opción consiste en eliminar el riesgo cambiario para Chile emitiendo deuda denominada en pesos en el mercado local y financiando la emisión de bonos denominados en pesos chilenos en el mercado internacional (si bien cabe señalar que son pocas las probabilidades de que Chile emita títulos internacionales de deuda). Habría que estudiar las opciones tanto respecto del sector público como del privado y, en el caso de este último, también podría estudiarse la comercialización de instrumentos de deuda internacional para inversionistas intrarregionales en actividades tales como la energía, oleoductos o gasoductos y mercados de capitales, incluida la inversión extranjera directa

intrarregional. Otra opción consiste en eliminar los costos de transacción innecesarios para las divisiones del Banco que operan con el sector público y con el sector privado. Ello puede lograrse reemplazando la mayor parte de los componentes del mecanismo de precaución del Banco por los sistemas del país o tratando de establecer exenciones selectivas de la política y las normas del Banco. En la práctica, con respecto a las operaciones con el sector público, para ello habrá que dejar atrás el modelo tradicional de proyecto para pasar a uno de apoyo presupuestario sectorial y apoyo presupuestario generalizado, opciones que reducirían también los costos de transacción. Otra posibilidad desde el punto de vista operativo consistiría en extraer lecciones del sistema de fondos competitivos que rige en Chile para muchos programas financiados por el sector público y utilizarlo. Esas medidas contribuirían considerablemente a lograr sus propósitos de armonización y alineación en la eficacia de la ayuda. En el caso de las operaciones con el sector privado, el Banco debería considerar la posibilidad de establecer un mecanismo de financiamiento del cual pudiesen girar fondos las divisiones de préstamos al sector privado para absorber parcial o totalmente el costo de transacción y concertar posibles operaciones mucho antes de lo que es viable en la actualidad. Esas medidas contribuirían a aumentar la eficiencia del programa.

- 6.12 En segundo lugar, habría que medir la efectividad en el desarrollo de los programas y establecer una plataforma para las lecciones aprendidas. En la práctica, para esto habrá que establecer un vínculo entre los indicadores de desempeño en cuanto a los efectos directos de las operaciones existentes y las nuevas, y los programas públicos en que se incorporan las operaciones del BID, y el sistema de evaluación y recopilación de información del país, no sólo para generar información para las evaluaciones de procesos sino también para evaluaciones del impacto (efecto del tratamiento). Sería conveniente que en la próxima estrategia de país hubiese un plan de trabajo de evaluación convenido con la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y también lo sería contar internamente con especialistas en evaluación. Esto último indica que el nuevo modelo de actividades requerirá una combinación de especialidades distinta de la que existe actualmente en el Banco. La experiencia adquirida por el Banco en la aplicación del plan le proporcionaría lecciones valiosas a los efectos de su gestión orientada a resultados y no sólo con fines de responsabilización. Para maximizar los conocimientos obtenidos con el programa de Chile habría que establecer una plataforma regional para que el país (y otros clientes) exporten soluciones innovadoras para determinados problemas. Esta medida daría un carácter más explícito y eficiencia a la función de agente de intercambio mutuamente provechoso que cabe al Banco y contribuiría a los objetivos de éste en cuanto a aprendizaje y extracción de lecciones. La plataforma debería establecerse en el contexto de un acervo institucionalizado de conocimientos acerca de lo que funciona bien, lo que no funciona bien y las razones para aprovechar la experiencia adquirida por el Banco en sus operaciones con sus clientes. Esa iniciativa también ayudaría a hacer del Banco un “banco de

conocimientos”. De esta manera el Banco avanzaría de manera considerable en cuanto a la gestión orientada a resultados y la efectividad en el desarrollo y, por lo tanto, se daría mayor efectividad al programa.

- 6.13 Por último, el Banco debería convencer a las autoridades acerca de la conveniencia de centrar su estrategia en los aspectos de la desigualdad entre las regiones y las familias en cuanto a oportunidades y capacidades y en cuanto a la pobreza. Los resultados menos que satisfactorios de las políticas anteriores en lo que respecta a la desigualdad dan a entender que hay que formular una nueva generación de políticas y programas. Los buenos resultados obtenidos por políticas anteriores respecto de la reducción de la pobreza dan a entender que hay que formular una nueva generación de políticas en esta materia que apunten a un grupo más reducido de beneficiarios. Estas nuevas soluciones muy posiblemente requerirán una buena combinación de entidades del sector público y del sector privado y una mayor participación del sector privado en comparación con los programas existentes. La posibilidad de participar en la concepción de esta nueva generación de programas es importante para el Banco, no sólo a fin de apoyar al país en la búsqueda de nuevas soluciones sino también para acumular un conocimiento institucional sobre nuevas soluciones.
- 6.14 Estas recomendaciones no dejan de tener efectos presupuestarios ni son fáciles de llevar a la práctica y representan además el costo transitorio inicial que supone experimentar con un nuevo modelo de servicios. En todo caso, la puesta en práctica de las recomendaciones puede reportar considerables beneficios no sólo en cuanto a la relación entre el Banco y Chile sino también en cuanto a las posibilidades de hacer lo mismo con otros clientes similares. La adopción de los sistemas fiduciario y de ejecución del país, recomendada más arriba, liberará recursos financieros y humanos para tareas con un valor añadido positivo. En el historial del programa de Chile, el Banco ha experimentado ya con nuevas operaciones que se han copiado en otros países clientes. El país está, pues, en buenas condiciones para ensayar cambios sistémicos en el modelo de servicios del Banco. La pregunta es si el Banco está igualmente bien preparado.

Personas entrevistadas para la preparación de la Evaluación del Programa de País			
Nombre	Puesto	Proyecto	Tema
País			
Nemesio Arancibia	Jefe del Departamento de Inversiones de SUBDERE	CH-0161	Eficiencia y gestión inversión regional
Ana María Arteaga	Programa Orígenes (Evaluación)	CH0-164	Desarrollo integrado comunidades indígenas
José Miguel Benavente	Consultor, Universidad de Chile	CH-0022	Programa de capacitación laboral
Carlos Bonet*	Clasificadora de Riesgos Feller Rate		Operaciones de PRI
Ernesto Castillo	Experiencia de trabajo con CASEN		General
Pablo Coloma	INDAP		Microfinanciación
Dante Contreras	Director, Departamento de Economía, Universidad de Chile		General
Vittorio Corbo	Presidente del Banco Central		General
Liliana Cortés	Gerente del Área de Desarrollo, Fondo Esperanza		Microfinanciación
Jaime Crispi	Estudios		General
Beltrán de Ramón	Gerente de Mercados Financieros Locales, Banco Central		General
Isabel del Campo	Gerente, Fundación Trabajo para un Hermano		Microfinanciación
Alvaro Espinoza	Ministerio del Interior	CH-0178	Programa innovativo para un Chile más seguro
Enrique Elgueta*	Gerente General, Constructora BELFI		Operaciones de PRI
Ramón Figueroa	CORFO	CH-0157	Programa multisectorial de crédito
Alejandro Foxley	Ministro de Relaciones Exteriores		General
Mauricio Gatica*	Gerente General, Rutas del Pacífico		Operaciones de PRI
Marcela Guzmán			General
María Teresa Hamuy	Jefe del Subdepartamento de Evaluación de DIPRES		General
Consuelo Herreros	Responsabilidad Social, Fondo Esperanza		Microfinanciación
Juan Claudio Higuera	Jefe de la División de Microempresas de Oriencoop		Microfinanciación
Miguel Huaracán	Programa Orígenes	CH-0164	Desarrollo integrado comunidades indígenas
Carolina Hurtado	Información Municipal	CH-0161	Eficiencia y gestión inversión regional
María Isabel Infante	Gerente General de FINAM		Microfinanciación
José Miguel Insulza	Ex Ministro del Interior		General
Luna Israel	Jefe de la División de Control Administrativo, DIPRES, Ministerio de Hacienda		General

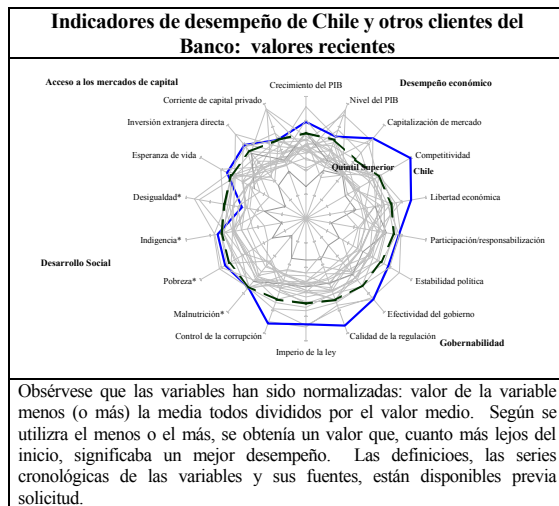
Personas entrevistadas para la preparación de la Evaluación del Programa de País			
Nombre	Puesto	Proyecto	Tema
Esteban Jadresic	Jefe de Operaciones del Banco Central		General
Felipe Jiménez	Coordinador de la Financiación Municipal		General
Mauricio Jiménez	Coordinador de la Evaluación y Supervisión, MINTER	CH-0178	Programa innovativo para un Chile más seguro
Mario Marcel	Director de DIPRES		General
Claudia Marró	Asesora en Desarrollo Productivo, Banco del Estado		Microfinanciación
Leonardo Mena	Jefe de la División de Innovación, FONDEF	CH-0160	Programa de innovación tecnológica
Andrés Mitnik	Programa Orígenes (Sistemas)	CH-0164	Desarrollo integrado de las comunidades indígenas
Angel Muriel*	Gerente de Finanzas y Administración, Rutas del Pacífico		Operaciones de PRI
María de la Luz Nieto	Asesora del Ministro de la Vivienda	CH-0032	Programa de lotes-servicios y mejoramiento barrios
Cristián Palma	Gerente de Intermediación Financiera, CORFO	CH-0157	Programa multisectorial de crédito
Cecilia Pereira	Estadísticas, FNDR	CH-0161	Eficiencia y gestión inversión regional
Raúl Perry	Director Ejecutivo, Fundación Contigo		Microfinanciación
Ricardo Raveau*	Gerente, Empresa Portuaria de Mejillones		Operaciones de PRI
Alvaro Retamales	Gerente General de Microempresas, Bandesarrollo		Microfinanciación
Patricio Reyes	Subgerente de Intermediación Financiera, CORFO	CH-0157	Programa multisectorial de crédito
Orieta Rojas	Jefa, División de Seguridad Ciudadana, MINTER	CH-0178	Programa innovativo para un Chile más seguro
Diego Sabino*	Gerente General, Concesionaria Costanera Norte		Operaciones de PRI
Klaus Schmidt-Hebbel	Gerente de Investigación Económica, Banco Central de Chile		General
Jaime Silva Arancibia	Jefe de la División de Política de Vivienda, Ministerio de Vivienda	CH-0032	Programa de lotes-servicios y mejoramiento barrios
Loreto Sole	Ministerio del Interior	CH-0178	Programa innovativo para un Chile más seguro
Jorge Taboada*	Gerente General, Complejo Portuario de Mejillones		Operaciones de PRI
Juan Pablo Toro	Coordinador Nacional, Un Techo para Chile		Microfinanciación

Personas entrevistadas para la preparación de la Evaluación del Programa de País			
Nombre	Puesto	Proyecto	Tema
Veronique Van Simaey	Directora de Proyecto	CII	Conversación telefónica. No tenía a su cargo el componente pero nos ayudó a encontrar a quienes estaban a cargo de materializar los beneficios
Rodrigo Valdés	Gerente de Estudios, Banco Central de Chile		General
Marcia Varela	Jefa de Operaciones, FONDEF	CH-0160	Programa de innovación tecnológica
Gonzalo Vargas	Fundación Paz Ciudadana	CH-0178	Programa innovativo para un Chile más seguro
Javier Velásquez*	Concesiones, MOP		Operaciones de PRI
Víctor Vera	Jefe del Área de Microempresa, Banco del Estado		Microfinanciación
Diego Vidal	Gerente General, Credicoop		Microfinanciación
Roberto Zaldívar*	Gerente General, Banco ABN-AMOR		Operaciones de PRI
BID			
Carmen Albertos	Jefa del Equipo de Proyecto	CH-0164	Desarrollo integrado de las comunidades indígenas
Pedro Auger	Asesor del Director del BID		General
Philippe Birbent	Especialista de PRI		Operaciones de PRI
Guillermo Collich	Jefe del Equipo de Proyecto	CH-0157	Programa multisectorial de crédito
Gloria Coronel	Especialista Local	CH-0157	Programa multisectorial de crédito
Claudia de Colstoun	Ex Coordinadora para Chile, OD1		General
Luis E. Echebarría	Representante en Chile		General
Alejandro Foxley	Director del BID		General
Cintia Guimaraes	Coordinadora para Chile, OD1		General
Francisco Lois	Especialista Local		General
Beatriz López	Jefa del Equipo de Proyecto	CH-0178	Programa innovativo para un Chile más seguro
Francisco Mejía	Jefe del Equipo de Proyecto	CH-0165	Fortalecimiento de las relaciones sociedad civil-Estado
Edson Mori	Especialista PRI		
Germán Quintana	Ex Director BID		General
Orlando Reos	Jefe, SC1		General
Jorge Roldan	Jefe CII		Operaciones CII
Paola Robles	Especialista Local	CH-0178	Programa innovativo para un Chile más seguro
Hernando Rodríguez	Especialista Local		General
Eduardo Rojas	Especialista en Vivienda y Urbanización	CH-0032	Programa de lotes-servicios y mejoramiento barrios
Pablo Roldán	Jefe del Equipo de Proyecto	CH-0161	Eficiencia y gestión inversión regional
Silvia Sagari	Jefa, FI1		General

Personas entrevistadas para la preparación de la Evaluación del Programa de País			
Nombre	Puesto	Proyecto	Tema
Jaime Sujoy	Jefe, OD1		General
Hans Shultz	Asesor Senior PRI		Operaciones PRI
Ichiro Toda	Especialista PRI		Operaciones PRI
Juan Pablo Valenzuela	Consultor RE1		
* Estas personas fueron entrevistadas por la misión de evaluación de los proyectos con el sector privado en junio de 2004.			

Notas

- ¹ Para un análisis de estos criterios y del protocolo por el que se rige la evaluación de un programa de país véase RE-271-2.
- ² Véase <http://www.oecd.org/dac/effectiveness>.
- ³ Se incluye una lista de las personas entrevistadas.
- ⁴ El gráfico siguiente indica los valores más recientes de una serie de indicadores de desempeño generalmente utilizados. Cuanto más lejos del inicio está el valor del indicador mejor es el desempeño.

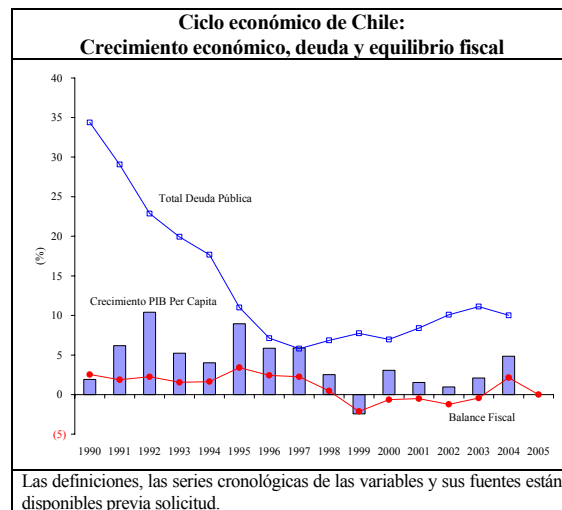


Para una descripción de la evolución de la economía chilena y comparaciones internacionales véase “Fundamentals of the Chilean Economy”, Banco Central de Chile, enero de 2006 y “Una Mirada al Desarrollo Económico de Chile desde una Perspectiva Internacional” por J. R. Fuentes y M. V. Miles, en Economía Chilena Vol. 8, No. 1, abril de 2005, Banco Central de Chile y para informes de los países de la OCDE véase “Economic Surveys: Chile, for the years 2003, and 2005”, véase también J. Collins y J. Learner, “Free Market Miracle: a Second Look”. Para la evolución de las cifras del Banco, véase “Chile’s External Debt”, Banco Central de Chile, 2004.

Notas (cont.)

- ⁵ Para una perspectiva comparada del ciclo económico de Chile, véase C. Calderón y R. Fuentes “Caracterización de los Ciclos Económicos en las Economías Emergentes” y L. Céspedes y J. De Gregorio “Recesiones: Evidencias Internacionales”, Informe de Política Monetaria, septiembre de 2005. Para la política adoptada en respuesta a los trastornos externos, véase The Experiences of Australia, Brazil, and Chile” por L. Céspedes, I. Goldfajn, P. Lowe, and R. Valdes, en External Vulnerability and Preventive Policies, Banco Central de Chile, 2006. R. Caballero, C. Calderón y L. Céspedes.

El siguiente gráfico muestra la evolución de tres variables: crecimiento del PIB per cápita, relación deuda pública-PIB y relación balance fiscal-PIB.



- ⁶ El análisis subsiguiente se basa en la siguiente expresión del valor añadido del Banco: el valor corriente neto relativo, RNPV, desde el punto de vista del país, se define como:

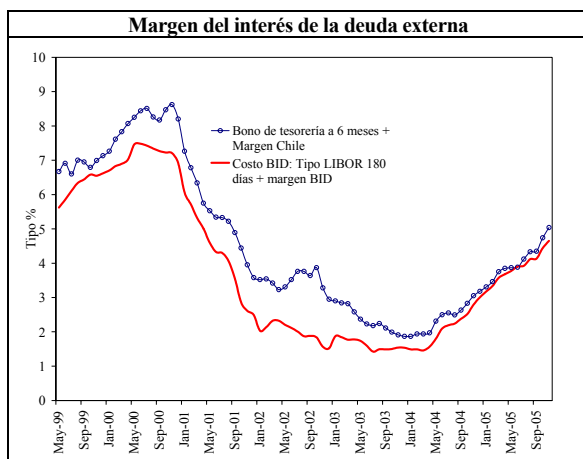
$$RNPV = \phi((i_{idb} - i_{int}) + \varepsilon + RTA + RFER)$$

; en que ϕ es el factor de descuento, $i_{idb} - i_{int}$ es el margen del tipo de interés, ε es el valor como opción, RTC es el valor relativo de la asistencia técnica y RFER es el valor relativo de la reducción del riesgo fiduciario y de ejecución. Hay que observar que el término

Notas (cont.)

$i_{idb} - i_{int}$ no tiene en cuenta los problemas de la denominación de la deuda y si la función objetiva es la minimización del costo o una alternativa como la minimización del riesgo fiscal. En este ultimo caso, véase E. Albagli, “Evaluating the Chilean Government’s Debt Denomination”, WP 259, mayo de 2004, Banco Central de Chile.

- ⁷ El gráfico siguiente muestra el margen del interés de los préstamos del BID y los de las fuentes privadas externas sobre el tipo LIBOR. Las cifras únicamente son indicativas de la pérdida de competitividad de los préstamos del Banco porque no tienen en cuenta la incertidumbre en la aprobación, las diferencias en el período de desembolso, los vencimientos, etc.



- ⁸ El país pidió y obtuvo en 1999 un programa de crédito multisectorial que suele utilizarse en lugar de un préstamo en apoyo de reformas de política como instrumento para mitigar perturbaciones.
- ⁹ El ámbito de las operaciones de PRI estaba sujeto a lo siguiente: i) estaba limitado a proyectos de infraestructura y servicios públicos que prestaban servicios tradicionalmente a cargo del sector público elegibles para el financiamiento; ii) la parte del Banco no puede exceder del 25% del costo total o de US\$75 millones, si esta suma fuese mayor; iii) cláusulas adicionales que incluyen evaluaciones

Notas (cont.)

del impacto ambiental y social/de desarrollo más comisiones por análisis y un contrato sujeto a la legislación de Nueva York.

- ¹⁰ Respecto del acceso del sector de las empresas al financiamiento, véase Sophie Sirtaine “Access to Finance by Chilean Corporations”, WPS3845, WB, febrero de 2006; Sara Zervos, “The Transaction Costs of Primary Market Issuance: The Case of Brazil, Chile y México”, WB, marzo de 2004. “Hedging Foreign Exchange Risk in Chile: markets and instruments”, J. A. Chan-Lau, IMF WP, Feb. 2005; Gonzalo Rivas “Opciones de la Banca de Desarrollo en Chile: el convidado de piedra del sistema financiero chileno”, Serie Financiamiento de Desarrollo, Nr. 148, CEPAL, junio de 2004. Para un análisis de los bancos comerciales que entran en la microfinanciación, véase E. Rhyne y R. Christen “Micro Finance Enters the Market Place”.

- ¹¹ Para las plataformas políticas de los principales candidatos a la presidencia véase: i) M. Bachelet “Programa de gobierno” manuscrito, octubre de 2005; ii) S. Piñera “Un Chile Libre, Grande y Justo: Se Puede” manuscrito, 2005, y iii) J. Lavín véase Talleres Bicentenario, “Chile hacia el Bicentenario: Nuestra Propuesta”, 2005. Para una comparación de los programas propuestos, pero concentrada en el efecto de las propuestas respecto del crecimiento económico, véase K. Schmidt-Hebbel, “Chile’s Economic Growth” inédito, Banco Central de Chile, mayo de 2006.

- ¹² Para una descripción y un análisis de mejores políticas y mejores instituciones, véase V. Corbo, L. Hernández, y F. Pardo, “Institutions, Economic Policies, and Growth: lessons from the Chilean Experience” WP, No. 317 Banco Central de Chile, 2005 y C. Aninat y otros, “Political Institutions, Policy Making Processes and Policy Outcomes in Chile”, RES/IDB 2005, C. Aninat y J. Vial, “Who Decides on Public Expenditures: a political economy analysis of the budget process in Chile”, University Adolfo Ibáñez, noviembre de 2005.

- ¹³ Para un análisis de la opinión de las elites del país acerca de la distribución del ingreso, véase E. Rivera Gómez, “Distribución del Ingreso: Representaciones de las Elites sobre los

Notas (cont.)

- Mecanismos y Posibles Impactos de una Política Pública Distributiva” Thesis, noviembre de 2005, Universidad de Chile. Para un análisis de los problemas de distribución, véase F. Torche y G. Wormald, “Estratificación y Movilidad Social en Chile: Entre la Adscripción y el Logro”, Series Políticas Sociales, Nr. 98, octubre de 2004. Cepal, R. Castro y R. Sánchez, “Una Nueva Mirada a la Distribución del Ingreso en Chile” Serie Informe Social, No. 91, Instituto Libertad y Desarrollo, 2005. Para un panorama de distintos aspectos de la historia reciente del país desde una perspectiva de equidad y eficiencia, véanse los artículos en “La Paradoja Aparente” ed. P. Mellar, Taurus, Santiago, 2005.
- ¹⁴ Véanse las encuestas de opinión del Centro de Estudios Políticos Chile, y, respecto de la percepción del público acerca de la delincuencia, véase “Índice de Paz Ciudadana”, Adimark, GfK, Chile.
- ¹⁵ Véase el informe preparado por los funcionarios del FMI para las consultas del artículo IV, FMI, julio de 2005, apéndice IV.
- ¹⁶ Simultáneamente, el gobierno ha promovido el sistema de compensación Euroclear para fomentar el acceso de inversionistas internacionales al mercado local.
- ¹⁷ Véase “Estoy Contigo”, “Programa de gobierno 2006-2010”, Michelle Bachelet, 18 de octubre de 2005.
- ¹⁸ Véase I. Irrázaval, “Tareas Necesarias para la superación de la pobreza: focalización, crecimiento y oportunidades” “Qué Hacer Ahora?” Propuestas para el Desarrollo”, eds., H. Beyer y R. Vergara, CEP, 2001.
- ¹⁹ Véase J., Rodríguez y M. Tokman, “Resultados y rendimientos del gasto en el sector público de salud en Chile, 1990-1999”, Serie Financiamiento del Desarrollo, CEPAL, 2001.
- ²⁰ Para una propuesta, véase B. Eyzaguirre y L. Fontaine, “Una estructura que presione a las escuelas a hacerlo bien” en “Qué Hacer Ahora?” Propuestas para el Desarrollo”, eds., H. Beyer y R. Vergara, CEP, 2001.

Notas (cont.)

- ²¹ Véase S. Valdés, “Contratos y remuneraciones de altos directivos públicos”, Documento de trabajo No. 233, CEP, Santiago, 2001.
- ²² Recientemente parece haber disminuido la eficiencia microeconómica, véase R. Caballero, E. Engel y A. Micco “Microeconomic Flexibility in Latin America”, Center Discussion Paper, No. 994, marzo de 2004.
- ²³ Véase el anexo III del documento GN-1911-1. Del resto, el 41,1% se pagó anticipadamente (13 operaciones) y se cancelaron 14 proyectos por un valor de US\$427,12 millones.
- ²⁴ Hubo cuatro seminarios: Reforma del Estado; Modernización del proceso presupuestario; Fortalecimiento de la relación entre el gobierno y la sociedad civil; Tecnología, información, comunicación y competitividad y El impacto de una población de mayor edad.
- ²⁵ La estrategia de 1996 indicaba que el Banco Mundial tenía un programa por valor de US\$115 millones para los años 1996-1998, aproximadamente una operación al año. La estrategia de 2000 indicaba los programas previstos del Banco Mundial y de la JICA.
- ²⁶ Véase el capítulo III, Estrategia del Banco, págs. 17 a 23 (documento GN-1911-1).
- ²⁷ Anexo I: Matriz de Acción del Banco en Chile en documento GN-1911-1.
- ²⁸ Estas cifras proceden de un cálculo realizado específicamente para la presente evaluación. La información contenida en los documentos de préstamo fue convertida en marcos de resultados para cada proyecto. Estos marcos fueron enviados a la Representación para que comprobara si había errores de hecho, omisiones o errores de interpretación. Los marcos, que se pueden consultar previa solicitud, transfieren la información contenida en el documento de préstamo a la siguiente matriz de resultados:

Notas (cont.)

	Datos cuantificados 1	Línea de base 2	Hito 3	Meta 4
Efectos directos 1				
N				
Producto				
N+1				
M				

El índice de integridad *ex ante*, CI, se define como:

$$CI = \sum \frac{a_{ij}^*}{a_{ij}}; \text{ en que } a_{ij} \text{ es la célula en la}$$

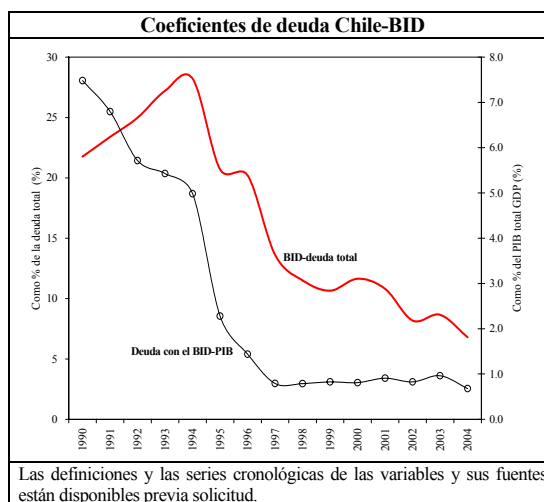
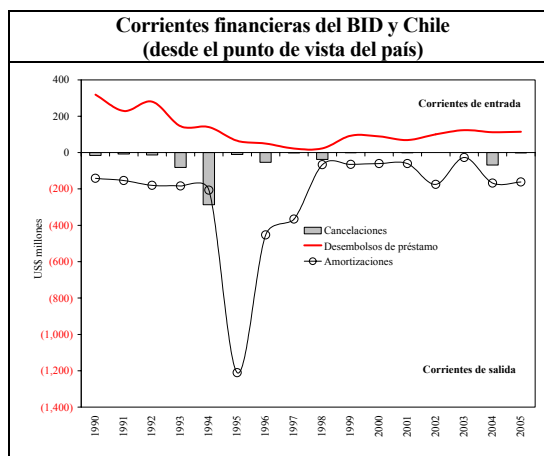
intersección de la línea i y la columna j y a* es una célula con una entrada (=1, cero en los demás casos), i=1...m, y j=2...4. El índice va desde cero (no evaluable) hasta la unidad (plenamente evaluable). El índice se puede descomponer tanto respecto de las líneas como de las columnas.

- 29 El programa de país de 1996 había comenzado (a diciembre de 1995) con nueve préstamos (por valor de US\$740 millones) y 22 operaciones de cooperación técnica (por valor de US\$7,3 millones). De 1996 a 1999 se aprobaron dos préstamos (por valor de US\$466 millones, los dos en 1999) y 33 operaciones de cooperación técnica (por valor de US\$14,9 millones). En el mismo período quedaron cerrados ocho préstamos y 26 operaciones de cooperación técnica. En el ciclo del programa de país 2000-2005 se comenzó con tres préstamos (por valor de US\$300 millones) y 29 operaciones de cooperación técnica (por valor de US\$17,6 millones). En este período se aprobaron 28 préstamos (US\$800 millones) y 48 operaciones de cooperación técnica (US\$21 millones) y se cerraron 28 préstamos (US\$500 millones) y 53 operaciones de cooperación técnica (US\$24 millones). En diciembre de 2005 había 17 préstamos (US\$500 millones) y 24 operaciones de cooperación técnica (US\$15 millones).

El gráfico siguiente indica los flujos entre el Banco y el país. El gráfico está hecho desde la perspectiva del país y en él se indican los

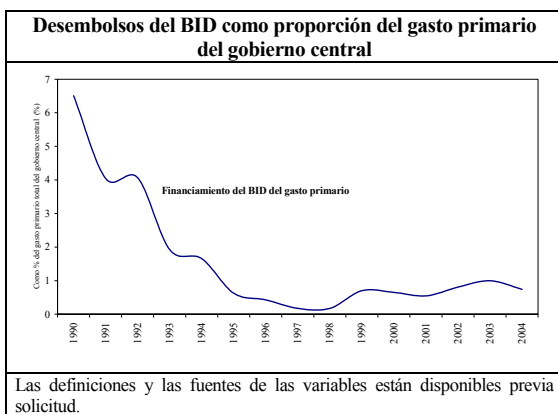
Notas (cont.)

coeficientes de masa de la deuda entre Chile y el Banco.



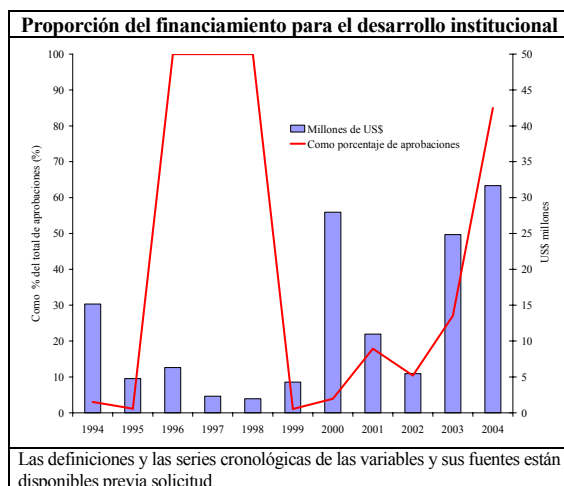
- 30 El gráfico siguiente indica el descenso precipitado de la importancia de los desembolsos del Banco como fuente de financiamiento del gasto público primario.

Notas (cont.)



31 La clasificación de los proyectos empleada es la misma que aparece en “Informe sobre Logros y Lecciones Aprendidas en la Ejecución de las Estrategias del Banco en Chile, 1994-2004” por Juan Pablo Valenzuela, agosto de 2005, BID.

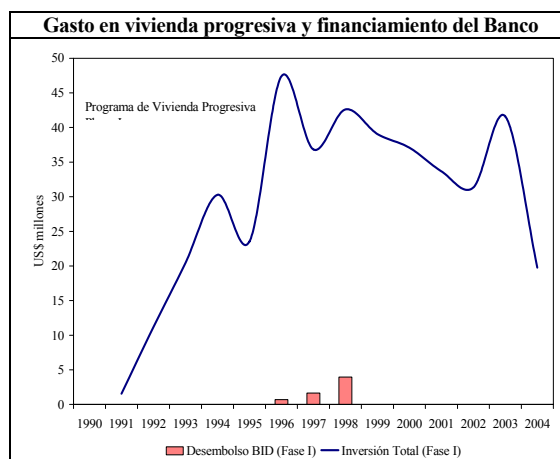
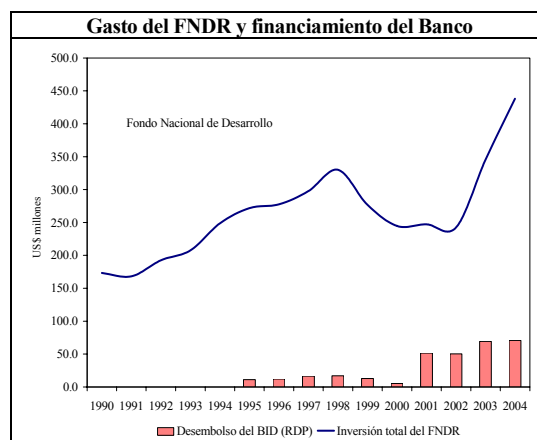
El gráfico siguiente indica el porcentaje de aprobaciones anuales que tenían componentes de fortalecimiento institucional. Todas las operaciones de cooperación técnica aprobadas en ese año estaban dedicadas íntegramente al fortalecimiento institucional. Ello representa el porcentaje del 100% para los años 1996-1998, período en que únicamente se aprobaron operaciones de cooperación técnica.



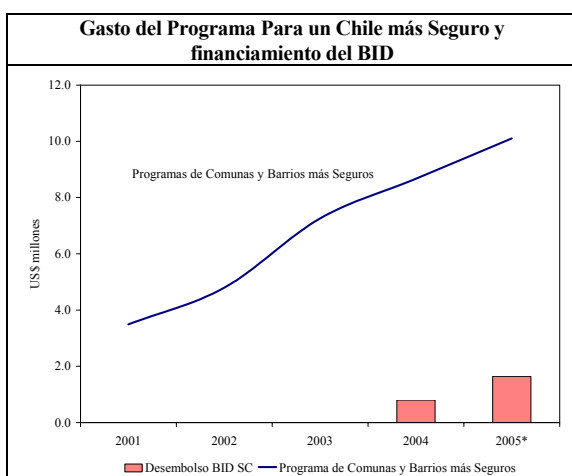
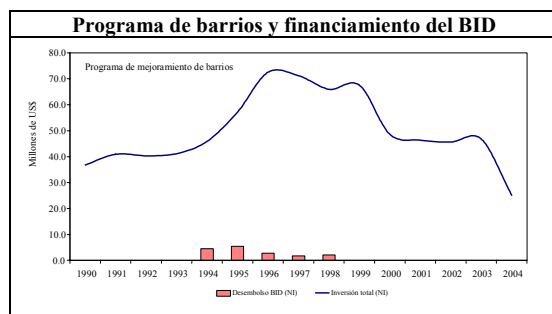
Notas (cont.)

32 La mayor parte de las operaciones han sido aprobadas hacia el final del programa, por lo cual, para una evaluación completa, habrá que esperar hasta la próxima evaluación del programa de país, prevista para 2010.

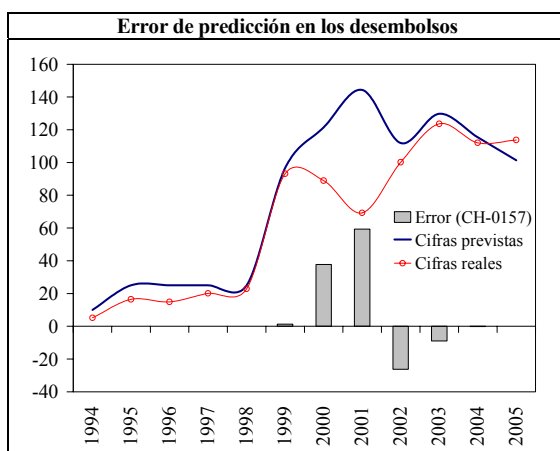
33 Los gráficos siguientes indican la importancia porcentual del financiamiento por el Banco de varios de los programas del país.



Notas (cont.)

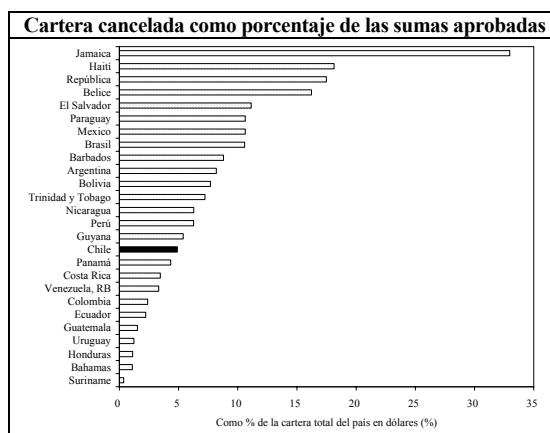
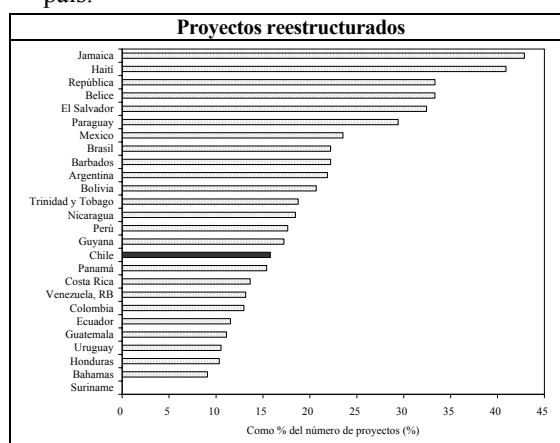


- 34 Véase la página 5 de CDF Profile, Banco Mundial, sin fecha.
- 35 El gráfico siguiente muestra los desembolsos programados y los reales.



Notas (cont.)

- 36 Para una descripción detallada de los productos de los distintos proyectos, véase “Chile: Informe de Revisión de Cartera”, CP-1192-16, noviembre de 2004, BID e informes similares para los años anteriores.
- 37 Los gráficos siguientes muestran el porcentaje de operaciones reestructuradas y el porcentaje cancelado del valor en dólares de las carteras de país.



- 38 El Banco ya había abordado inicialmente la reforma administrativa con el Ministerio de Justicia en 1994 a raíz de la operación de cooperación técnica TC-9407190.
- 39 Se hicieron emisiones en moneda nacional en primer lugar en el proyecto de Carretera Santiago-Valparaíso-Viña (CH-0167), aprobado en 2000, y luego en el proyecto de la Costanera

Notas (cont.)

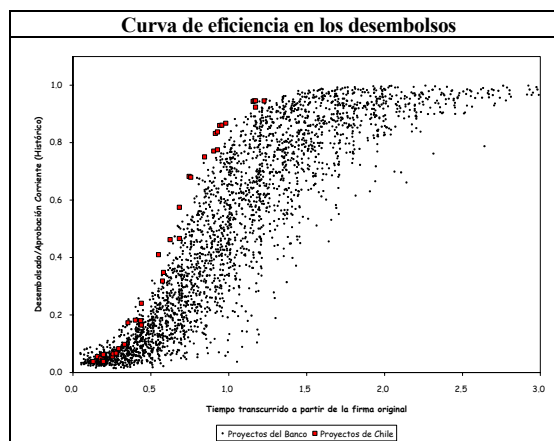
Norte (CH-0179), aprobado en 2003. La operación de 2000 recibió premios de la revista Project Finance y de Euromoney Project Finance.

- 40 Estos indicadores figuran en el gráfico siguiente, preparado de manera tal que, cuanto mejor el desempeño, más lejos queda el indicador del inicio.



Obsérvese que las variables han sido normalizadas: valor de la variable menos (o más) la media todo dividido por el valor medio. Según se utilizara el menos o el más se obtenía un valor que, cuanto más lejos del inicio, significaba un mejor desempeño. Los detalles de los datos correspondientes están disponibles previa solicitud. En el gráfico siguiente se cruza la relación entre el monto desembolsado en dólares y el monto aprobado con la relación entre el período efectivo de desembolsos y el período inicialmente previsto; también en este caso los proyectos tienen mejor desempeño que la cartera total del Banco.

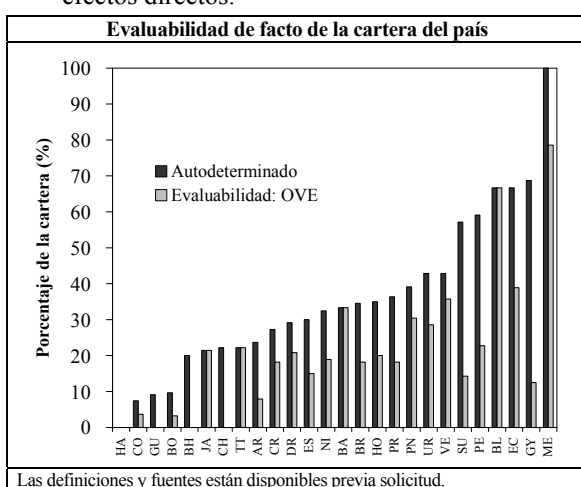
Notas (cont.)



- 41 Véase el diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones de la República de Chile, agosto de 2004, Banco Mundial, y la evaluación de la capacidad de gestión financiera de la República de Chile, junio de 2005, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo; Informe de Chile sobre la observancia de los códigos y normas (Módulo de transparencia fiscal), 4 de julio de 2003, FMI CR No. 03/237, Informe de Chile sobre la observancia de los códigos y normas – Módulo de datos y respuesta de las autoridades, CR01/119.
- 42 Véase “Chile: Parámetros Financieros de País (PFP)”, CP-1192-17, 17 agosto de 2005 y, respecto de la propuesta de utilizar los sistemas locales, véase CC-6066, de 10 de enero de 2006.
- 43 El programa TC-9808041 del FOMIN fue aprobado en 1999; la operación del Banco Mundial sobre financiamiento por resultados fue aprobada en 2005. Se trataba de un préstamo de programa adaptable.
- 44 La operación original del FOMIN TC-0009024 fue aprobada en 2001. La operación del Banco Mundial relativa al transporte urbano de Santiago era un préstamo para ajuste estructural de un tramo con una opción de giro diferido y un préstamo para ajuste estructural en dos tramos y estaba acompañada, como incentivo, por una operación de asistencia técnica por valor de US\$4,8 millones (Informe No. 28521).
- 45 El gráfico siguiente muestra la proporción de la cartera del país respecto de la cual el Banco

Notas (cont.)

afirma que existen una línea de base y un sistema de información. Estos proyectos, activos en diciembre de 2004, fueron objeto de un estudio de OVE que trató de determinar respecto de qué mediciones de los efectos directos existía una línea de base y había información al día. La Representación en Chile no respondió al estudio. Las respuestas fueron verificadas por OVE para determinar si los indicadores a que se hacía referencia eran o no efectos directos.



46 Véase Marcela Guzmán, “Sistema de Control de Gestión y Presupuesto por Resultados: La Experiencia Chilena” Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile, septiembre de 2005, “Systems of Management Control and Results-Based Budgeting: The Chilean Experience”, Management Control Division, Chile, 2003; y “Evaluación de la Gestión Financiera del Sector Público en 2004 y Actualización de Proyecciones para 2005”, Ministerio de Hacienda, Chile, junio de 2005.

47 Véase el documento CP-1283, de mayo de 1997, que señala lo siguiente: “Medir los resultados de un proyecto significa concentrarse en sus objetivos y componentes y establecer buenos indicadores para medir si se han alcanzado o no los objetivos del proyecto”, párr. 14, y “... sentar las bases para la etapa de la evaluación ex post ...”, párrafo. 17, lo cual se reitera en Guía para el sistema ITP v 1.0 de 2003, según la cual uno de los principales objetivos de un ITP consiste en “Evaluar los

Notas (cont.)

resultados del proyecto en términos de productos y efectos” y “... el nivel de vida (impacto)”. De los 10 ITP, siete fueron preparados después de 1997.

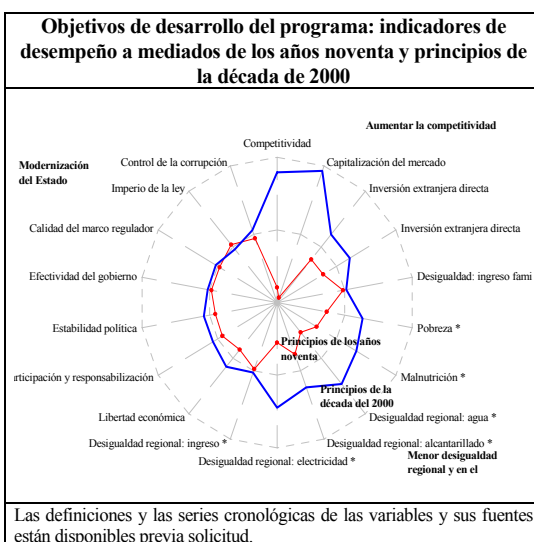
48 Los datos correspondientes a muchos de los indicadores proceden de la base de datos CIPA del Banco Mundial, que aún no se ha hecho pública. Respecto del MID, véase:

http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/CDF/0.._pagePK:60447~theSitePK:140576,00.html

49 Se emplea el término programa en el presente documento para describir el programa público del país en que está incorporado el proyecto del Banco. En el caso de los proyectos evaluados en este capítulo, en la mayoría no había un criterio de selección de los beneficiarios que, a todos los efectos prácticos, fuese distinto del programa del país.

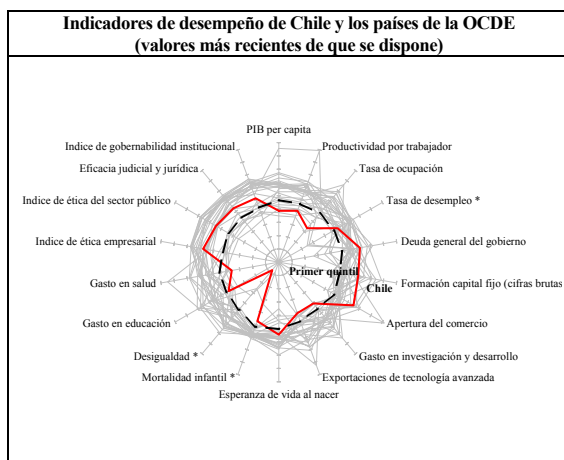
50 Para las virtudes y las limitaciones del efecto de tratamiento (impacto), véase J. Heckman “Microdata, Heterogeneity, and the Evaluation of Public Policy: Nobel Lecture”, Journal of Political Economy, vol.109, No. 4, 2000.

51 El gráfico siguiente indica los valores de varios indicadores de desempeño correspondientes aproximadamente a mediados de los años noventa y los valores más recientes.



Notas (cont.)

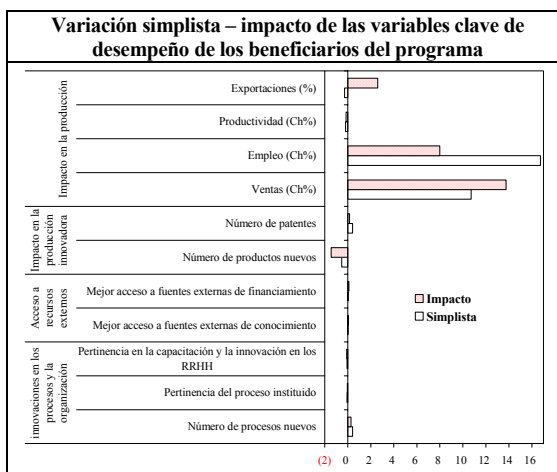
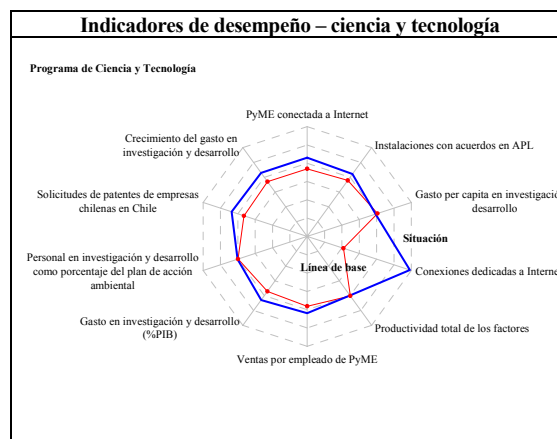
- ⁵² El gráfico siguiente toma indicadores clave de desempeño de los países de la OCDE y de Chile.



Obsérvese que las variables han sido normalizadas: valor de la variable menos (o más) la media, todo dividido por el valor medio. Según se utilizara el menos o el más se obtenía un valor que, cuanto más lejos del inicio, significaba un mejor desempeño. Las definiciones, las series cronológicas de las variables y sus fuentes están disponibles previa solicitud.

- ⁵³ Para una descripción completa, véase “Innovar en Chile: Programa de Desarrollo e Innovación Tecnológica”, Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción, Ministerio de Hacienda, 2006.
- ⁵⁴ Los dos gráficos siguientes muestran la variación en el tiempo de indicadores clave de desempeño respecto de la ciencia y la tecnología y la variación de los indicadores de desempeño resultante de la evaluación simplista y del impacto de los beneficiarios del componente del programa relativo al crédito a las empresas.

Notas (cont.)



Las definiciones de las variables del gráfico, los datos sobre las series cronológicas, la metodología, los resultados y sus fuentes están disponibles previa solicitud.

- ⁵⁵ Véase W. Maloney y A. Rodríguez-Clare, “Innovation Shortfall”, junio de 2005, BID, no publicado; J. Benavente, L. de Mello y N. Mulder, “Fostering Innovation in Chile”, Working Papers, No. 454, OECD Economics Department, Oct. 2005. L. Hdm-Nielson y N. Agupitova, “Chile Science, Technology and Innovation”, LCHD Paper Series, Banco Mundial, diciembre de 2002, G.Rivas, “El Capital de Riesgos y sus Posibilidades de Desarrollo en Chile” 2004.

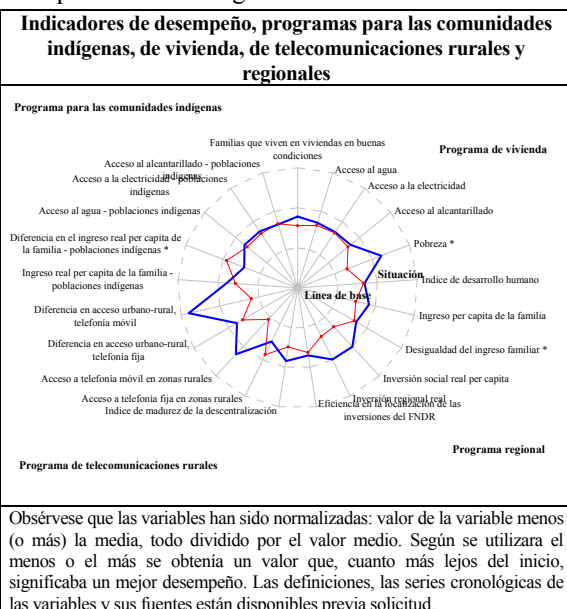
- ⁵⁶ Para una descripción completa de las políticas, las instituciones y los instrumentos, véase “Evolución, Lecciones y Desafíos de las

Notas (cont.)

Políticas de Desarrollo Regional Territorial en Chile, RE1/BID, Enero 2006”; R. Díaz, A. Pardo y R. Muller, “Análisis Económico-descriptivo de las Regiones Chilenas”, sin fecha, J. P. Valenzuela, “Descentralización fiscal: los ingresos municipales y regionales en Chile”, Series Política Fiscal, CEPAL.

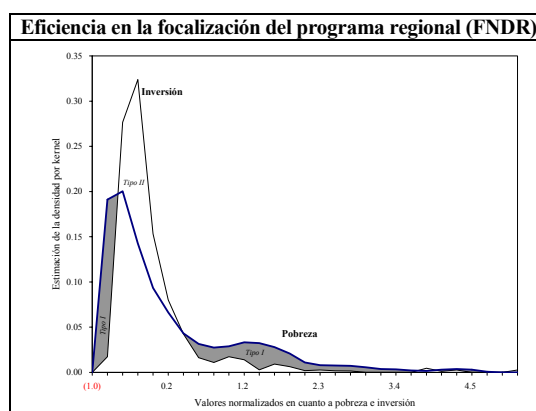
57 El Banco ha tenido cuatro operaciones continuas con el FNDR desde 1986. En el período objeto de examen, la operación CH-0156 (2000-2006) ha sucedido a la operación CH-0004 (1994-2001). Una operación adicional aprobada antes del período se refería al mejoramiento de barrios y viviendas de bajo costo (1993-1999). En el período objeto de examen, se aprobaron los siguientes proyectos adicionales: i) Comunidades indígenas (CH-0174, 2001-2006); ii) Telecomunicaciones rurales (CH-0156, 1999-2000); iii) Electrificación rural (CH-0174, 2003-abierto); iv) Desarrollo turístico de base comunitaria – Chiloé y Palena (CH-0172, 2003-abierto).

58 El gráfico siguiente indica la variación en el tiempo de indicadores clave de desempeño con respecto a los programas regionales, de vivienda, de telecomunicaciones rurales y de poblaciones indígenas.

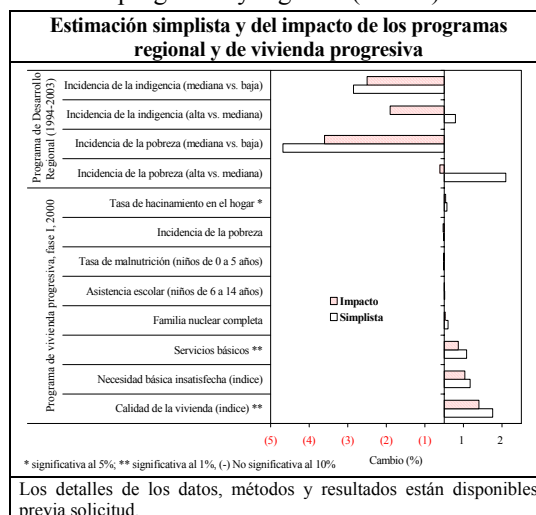


Notas (cont.)

59 El gráfico siguiente muestra la eficiencia en la focalización del programa regional (FNDR). Muestra la estimación de densidad por kernel (ancho de banda 0,8 y técnica “Epanechnikov”) y el nivel de pobreza e inversión. Las partes sombreadas indican un error de tipo I (esto es, la proporción del gasto inferior al nivel que se justifica para el número dado de hogares pobres) mientras que la parte no sombreada entre las líneas indica el valor del error de tipo II, esto es, la proporción del gasto superior al gasto que se justifica habida cuenta del número de hogares pobres).

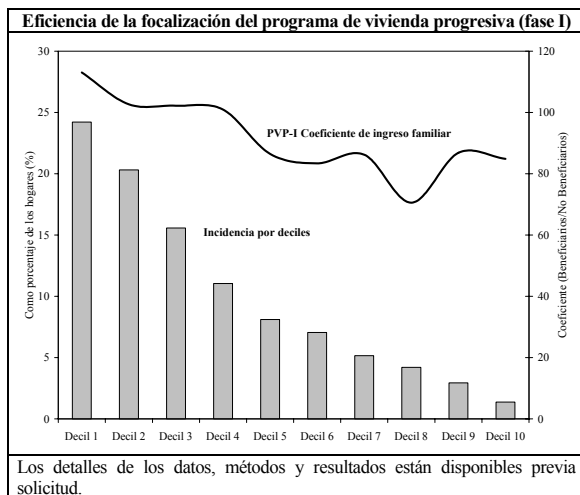


60 El gráfico siguiente indica las estimaciones simplistas y del impacto de los programas de vivienda progresiva y regional (FNDR)



Notas (cont.)

- ⁶¹ El gráfico siguiente muestra la eficiencia en la focalización del programa de vivienda progresiva.

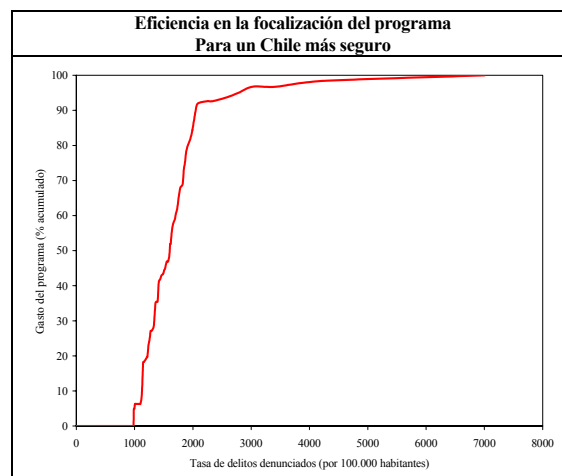
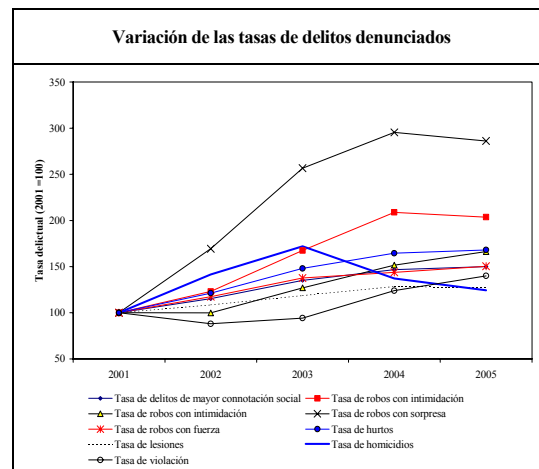


- ⁶² Véase el gráfico en la nota 49.
- ⁶³ Para una descripción crítica de las políticas, véase Pía Greene, “Delincuencia 1990-2005: Evaluación Crítica y Propuestas”, Serie Informe Política, No. 91, agosto de 2005, Libertad y Desarrollo. Para un análisis, véase “Determinantes Socioeconómicos y Demográficos del Crimen en Chile”, Estudios de Economía, Vol.30, No. 1, junio de 2003. Para una evaluación del Programa para un Chile más seguro antes de la intervención del Banco, véase “Programas Antidelincuencia: Evaluando Comuna Segura”, J.M. Benavente, D. Contreras y E. Melo, Universidad de Chile, noviembre de 2002. Para un examen de las distintas técnicas de evaluación de los índices delictuales, véase “Alternative Strategies for Identifying the Link Between Unemployment and Crime”, Journal of Quantitative Criminology, Vol. 17, No. 4, diciembre de 2001 y “Improving Evaluation of Anticrime Program”, M. Lipsey (ed.), 2005

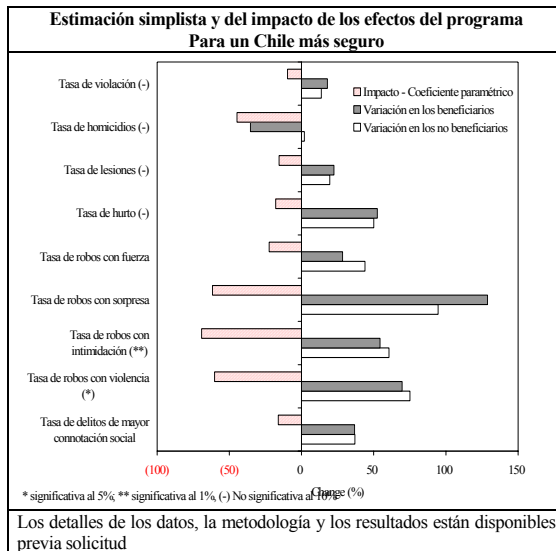
- ⁶⁴ CH-0178, había sido precedido de una operación de asistencia técnica (ATN/JO-8073-CH). El proyecto de modernización de la administración de justicia (CH-L1012) es un proyecto conexo aprobado en 2005.

Notas (cont.)

- ⁶⁵ Los tres gráficos siguientes indican la variación en las tasas de delitos denunciados, la eficiencia en la focalización y los efectos simplistas e impacto del programa Para un Chile más seguro.



Notas (cont.)



Notas (cont.)

el contrato— para instalar un sistema de monitoreo. Esto está avanzando, según programado, incluso será apoyado por una consultoría técnica francesa, cuyo trabajo comienza este mes en Valparaíso, lo cual invalida el comentario sobre este ejemplo.”

⁶⁶ La Administración señala en los comentarios de fecha 9 de agosto de 2006 que “Para el caso de Orígenes, actualmente se está gestionando una operación cooperación técnica del Fondo Japonés que apoye el diseño del componente de evaluación de la II Fase, la cual incluirá; i) diseño de sistemas de información y evaluación; ii) evaluación de impacto de la I Fase y evaluaciones intermedia y final de la II Fase y iii) difusión de lecciones aprendidas. Esto debiese corregirse en el documento, lo mismo respecto a la sugerencia de la elaboración de un panel, lo cual sería imposible, pues la línea de base de la I Fase se levantó sólo en el 2003 y haber realizado una nueva evaluación en el 2005 —a sólo dos años de la primera encuesta— no parece indicado. La posibilidad de elaborar un panel está completamente abierta, pero será definida dentro de las propuestas de la cooperación técnica que se realizará. Las entrevistas señaladas en el párrafo son sólo uno de los componentes de la estrategia de seguimiento y evaluación del Programa, y particularmente responden a la obtención de aprendizajes indispensables para el diseño de la II Fase.”

⁶⁷ Sin embargo, en comentarios de fecha 9 de agosto de 2006 la Administración señala que “Respecto a la oportunidad perdida: Con relación a Valparaíso: el Banco acordó con el país un periodo de 12 meses —luego de firmado