



RE-380-1

***Evaluación del Programa de País (CPE):
Chile, Período 2006-2010***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

Setiembre, 2010

Para Uso Oficial

ÍNDICE

I. CONTEXTO DEL PROGRAMA	1
II. EL PROGRAMA CON EL BANCO.....	2
III. RESULTADOS DEL PROGRAMA	5
IV. LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	9
V. PRINCIPALES RIESGOS QUE ENFRENTA EL NUEVO PROGRAMA	12
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	14

ANEXO: Evaluación del Programa de País: Chile, Período 2006-2010. INFORME COMPLEMENTARIO

I. CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS DE DESARROLLO.....	1
A. Evolución y principales logros del país en el período	1
B. Los desafíos de desarrollo	3
1. Productividad y Crecimiento.....	4
2. Reducción de la desigualdad de oportunidades.....	6
3. Las desigualdades de la gestión pública y los desafíos de su evaluación	6
II. LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA	7
C. Contexto del Programa	7
D. La Estrategia de País 2006-2010	8
E. Relevancia, eficiencia y coherencia de la programación.....	10
F. Evaluabilidad de la Estrategia de País	11
III. EL DESEMPEÑO DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	11
A. La ejecución del Programa	11
B. La efectividad de la implantación.....	12
1. Oportunidad y eficiencia de la ejecución	12
2. La efectividad de la ejecución	15
3. La influencia del contexto: la gestión de los riesgos.....	17
4. Alinear a la COF/CCH con la calidad de las actividades y los recursos que requiere el nuevo modelo de negocios	17

IV. LOS RESULTADOS ALCANZADOS	18
A. Perspectiva general.	18
B. Análisis de la evaluabilidad de los proyectos	19
C. La contribución de los proyectos a los resultados del Programa.....	20
1. Reducir las brechas de oportunidades	20
2. Reducción de las brechas de competitividad e ingresos respecto a las economías desarrolladas.....	22
3. Lograr una mayor eficiencia del sector público y un Estado más cercano a los ciudadanos	27
4. CH-L1052: TRANSANTIAGO	34

ENLACES ELECTRÓNICOS DEL INFORME COMPLEMENTARIO

Anexo Capítulo I	Contexto del País y Desafíos de Desarrollo
Anexo Capítulo II	La Contribución al Programa
Anexo Capítulo III	El Desempeño de la Ejecución del Programa
Anexo Capítulo IV	La Contribución de los Proyectos a los Resultados del Programa

ABREVIATURAS

ADI	Áreas de Desarrollo Indígena
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AFT	Administración Financiera de Transantiago
ARDP	Agencias Regionales de Desarrollo Productivo
BM	Banco Mundial
BCN	Biblioteca del Congreso Nacional
CAP	Consejos Asesores Presidenciales
CAPJ	Corporación Administrativa del Poder Judicial
CER	Clúster Exportador Regional
CPE	Evaluación del Programa de País de OVE
CCLIP/CLP	Línea de crédito condicional para préstamos de inversión
CGR	Controlaría General de la República
CNIC	Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad
COF/CCH	Representación del Banco en Chile
CONAF	Corporación Nacional Forestal
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CRDP	Corporación para el Desarrollo Productivo
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CT	Cooperaciones Técnicas
CTNR	Cooperaciones Técnicas No Reembolsables
CTR	Cooperación Técnica Reembolsable
DIPRES	Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda
DIRECON	Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales
DNSC	Dirección Nacional de Servicio Civil
EP	Estrategia de País
EPAR	Educación Parvularia
FAPEP	Facilidad para Preparación y Ejecución de Proyectos
FBKF	Formación Bruta del Capital Fijo
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones del Grupo Banco
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GORE	Gobiernos Regionales
IFI	International Financial Institutions
IMD	Ilustre Municipalidad de Valparaíso
INDAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario
JUNJI	Junta de Jardines Infantiles
LAC	América Latina y el Caribe
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación
MINECON	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINSAL	Ministerio de Salud
MINMA	Ministerio de Medio Ambiente
MINRREE	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MINHAC	Ministerio de Hacienda
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MOP	Ministerio de Obras Públicas
NLF	Nuevo Marco de Financiamiento del Banco
OECD	Organization for Economic Co-Operation and Development
OECD/DAC	Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda de la OECD
PEF	Facilidad para Preparación y Ejecución de Proyectos
PER	Programa de Electrificación Rural

PFM	Public Financial Management
PDL	Préstamos Orientados a Resultados (Performance-driven Loan)
PLADECO	Planes de Desarrollo Municipales
PMC	Programas de Mejoramiento de la Competitividad
PMG	Programa de Mejoramiento de la Gestión
PNF	Productos no Financieros del Banco
PCR	Informe de Terminación de Proyecto del Banco
PPMR	Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto del Banco
PIB	Producto Interno Bruto
PRG	Productos de Apoyo a la Programación
PRI	Departamento del Sector Privado del Banco
PJ	Poder Judicial
PSL	Préstamos al sector privado
PTF	Productividad Total de los Factores
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RR.HH	Recursos Humanos
SEF	Facilidades Sectoriales (Sector Facility Loan)
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SECCI	Sustainable Climate Change Initiative
SENAMA	Servicio Nacional del Adulto Mayor
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SEREMIS	Secretaría Regional Ministeriales
SERPLAC	Secretaría Regional de Planificación
SERNATUR	Servicio Nacional de Turismo
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SISCLAR	Sistema Simplificado de Evaluación del Riesgo Financiero
SNASPE	Sistema de Áreas Silvestres Protegidas por el Estado
SNI	Sistema Nacional de Innovación
SSPS	Subsecretaría de Previsión Social
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Productivo
TLC	Tratado de Libre Comercio

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

I. CONTEXTO DEL PROGRAMA¹

- 1.1 La combinación de reformas económicas que facilitaron el funcionamiento de los mercados y una mayor integración a la economía mundial, permitió construir en Chile una base sólida que redujo de manera significativa la vulnerabilidad a los choques externos. Esa combinación estratégica permitió aumentar las transferencias hacia los sectores y territorios más carenciados, priorizando la eficiencia en la asignación de los recursos del presupuesto público. Estas políticas macroeconómicas han tenido y tienen un amplio respaldo político y social y han sido esenciales cuando se enfrentaron los problemas difíciles del ciclo de crecimiento (1990,1997/98, 2009).
- 1.2 Al comienzo del período de programación del Banco (2005/06) se identificaba como problema fundamental de desarrollo, que las reformas económicas consolidadas generaban un crecimiento menor al histórico. Se encontraban indicadores confiables que indicaban un agotamiento estructural en el modelo de desarrollo, que no era sólo cíclico². Ese crecimiento era considerado insuficiente para enfrentar los temas pendientes y mantenerse en el objetivo de alcanzar el estadio de desenvolvimiento de los países avanzados al que el país aspira.
- 1.3 El tipo de inserción a la economía mundial resultaba en una escasa diversificación productiva, con una matriz exportadora caracterizada por una alta dependencia de los recursos naturales, con baja incorporación del desarrollo tecnológico y escasa innovación aplicada a la producción. Este hecho combinado con las importantes brechas en la calidad de la educación respecto a los países avanzados y el reducido desarrollo institucional para un mayor esfuerzo público-privado, redundaba en un estancamiento de la productividad prolongado.
- 1.4 Otro tema fundamental que se destacaba como problema eran los lentos progresos en materia distributiva, fenómenos de exclusión social y evidentes desigualdades de acceso a los servicios fundamentales a nivel territorial. Estos hechos combinados, daban lugar a una desigualdad de oportunidades para importantes tramos de la población y de los territorios, así como una red de protección social que no atendía los problemas de empleo que, sin reformas adecuadas, agravaría aún más las restricciones sobre la desigualdad y la productividad.
- 1.5 Asimismo, las capacidades institucionales entre los distintos niveles del gobierno mostraban una significativa varianza en su gestión. El país cuenta con instituciones y una gobernanza bien concebida, implementados dentro de un

¹ Para mayor información ver Capítulo I del Informe Complementario anexo.

² Este escenario está caracterizado por un aplanamiento en las tasas de crecimiento de la productividad y el producto, que tienen un menor impulso, pero no es una decadencia.

enfoque de desarrollo sustentable³. Además es una buena escuela en políticas públicas, dando importancia a que lo que se decide sea de calidad y dentro de un contexto de largo plazo.

- 1.6 La administración pública se sustenta en una organización burocrática con una gerencia moderna y eficiente, y un personal sub-alterno más tradicional que presenta, en algunas áreas, capacidades operacionales insuficientes. Por otra parte, existe desigualdad respecto a las capacidades técnicas e institucionales del nivel sub-nacional. Esta situación ha justificado una actuación centralizada del gobierno como forma de garantizar la supervisión de los programas públicos, a pesar de las ganancias de eficiencia que el cambio en esa visión daría.
- 1.7 Por último, la evaluación de la efectividad de la gestión pública descansa más en la eficiencia de la gestión de los recursos para lograr los productos de los programas presupuestarios, que en medir su impacto en los beneficiarios finales.

II. EL PROGRAMA CON EL BANCO

- 2.1 La relación estratégica con el país le ha planteado al Banco problemas de adaptabilidad en los últimos años. Las características con que Chile ve esa relación no es la misma que la mayor parte de los prestatarios del Banco. El país tiene conocimientos relevantes en políticas públicas, capacidades técnicas para diseñar sus proyectos y el sector privado tiene un rol protagónico para alcanzar los grandes desafíos de desarrollo que se enfrentan.
- 2.2 Además, Chile tiene sistemas públicos con buen nivel de confiabilidad técnica y fiduciaria. Sus metas son alcanzar los niveles más bajos de los países avanzados en los próximos quince años⁴. El financiamiento del desarrollo no es un problema, por lo tanto no es el eje sobre el que descansa la cooperación del Banco.
- 2.3 Todo ello ha venido planteando complicaciones para establecer los resultados de la intervención estratégica con el país. La dificultad en encontrar su meta-función ha sido una de las principales restricciones en la formulación de la Estrategia de País del Banco (EP). La demanda de cooperación del país, así como la tecnología que aspira incorporar en la relación con el Banco, es más transversal que sectorial⁵. A diferencia de ello, la lógica de la programación del Banco es más sectorial y de proyectos⁶. Este desacople entre los enfoques se manifestó en que en la EP se definieran muchos propósitos, reduciendo la sinergia de su actuación

³ Chile tiene un estado de derecho consolidado, baja corrupción, regulaciones adecuadas y muy buena eficiencia en su gestión macroeconómica, fiscal y de deuda.

⁴ Considerando el PIB per cápita ajustado por PPP.

⁵ Al país le interesan los modelos organizacionales de última generación, capacidades institucionales sustentables, transferencia de conocimientos y experiencias comparativas, análisis de resultados y transformar en ejecutables programas públicos con insuficiente apropiación sectorial o regional.

⁶ Ver Capítulo II, Sección B. del Informe Complementario anexo, en particular párrafos 2.9 a 2.14.

por la excesiva diversificación y aumentando la imprecisión en el establecimiento de los resultados del Programa⁷. Todo ello impidió posesionarse con mayor impacto en su valor agregado⁸.

Chile: La Economía Política de la Estrategia de País						
Valor Agregado del Banco	Ponderado por No. de préstamos ^{1/}			Ponderado por montos aprobados ^{2/}		
	Aprobados EP 2000-2006 ^{3/}	Aprobados EP 2006-2010 ^{4/}	TOTAL	Aprobados EP 2000-2006	Aprobados EP 2006-2010	TOTAL
Articulador en la implantación de temas complejos y neutralidad.	44%	100%	75%	15%	100%	85%
"Expertise" específico en diseño de proyectos que implantan políticas públicas.	33%	27%	30%	18%	25%	23%
Disciplina. Capacidad para organizar la ejecución, en especial cuando intervienen diversos actores y co-ejecutores.	67%	100%	85%	38%	100%	89%
Legitimación o validación de políticas.	44%	18%	30%	52%	18%	24%
Disminuir la reversibilidad de las políticas públicas.	44%	45%	45%	17%	30%	28%
Flexibilidad. Reducción de costos transaccionales.	67%	82%	75%	62%	82%	78%
Transferencia de lecciones del país	78%	36%	55%	41%	28%	30%

^{1/} Se consideraron 20 préstamos aprobados o con significativa ejecución en el período 2006-2010

^{2/} Equivalente a \$ 626.3 millones de dólares

^{3/} Préstamos CH-0172, CH-0174, CH-L1001, CH-L1004, CH-L1005, CH-L1008, CH-L1009, CH-L1011, CH-L1012.

^{4/} Préstamos CH-L1014, CH-L1018, CH-L1019, CH-L1021, CH-L1022, CH-L1023, CH-L1024, CH-L1025, CH-L1026, CH-L1032, CH-L1033.

Fuente: OVE, en base al trabajo de campo y entrevistas.

2.4 Esa falta de focalización no fue óbice para lograr el principal resultado buscado por la EP, que es que las acciones que se programaron, se implementaron sustancialmente⁹. Esa relevancia estuvo fundamentalmente explicada por la claridad del gobierno en reconocer el valor agregado del Banco para la implantación de modelos de gestión pública sustentables y el levantamiento de fallas de coordinación en los programas gubernamentales¹⁰. Ello permitió una correlación alta de la estrategia del país con la del Banco, virtud que permitió que un programa pequeño en recursos, no sea irrelevante por sus resultados¹¹

⁷ Actuar desde nichos específicos reduce la consideración de todas las variables que afectan a los problemas en que se actúa y la importancia de las interacciones con los problemas de desarrollo.

⁸ Ver Sección A del Capítulo II del Informe Complementario anexo.

⁹ Varios de sus propósitos no se concretaron en acciones: Innovación y desarrollo tecnológico aplicado, regulación de los servicios públicos y energéticos, promover el desarrollo agrícola, perfeccionamiento del mercado de capitales, financiamiento del sector privado, incrementar la capacidad productiva de las MIPYMES. No se afectó la relevancia de la EP porque, en su gran mayoría, no se habían previsto intervenciones específicas en esas áreas

¹⁰ El rol de la contraparte nacional fue fundamental en la concreción de la EP. En varias operaciones realineó los problemas originados en objetivos muy amplios, tiempos irreales, duplicaciones de actividades y falta de coordinación. Ejemplos de esto, son los de las Agencias Regionales para el Desarrollo Productivo, DIRECON, algunas inversiones sectoriales del CLP y el Programa de Apoyo al Turismo.

¹¹ El logro de resultados se facilitó al actuar como articulador entre participantes de programas públicos y aportar disciplina y estándares de ejecución confiables para el país. La transferencia de conocimientos y experiencias innovadoras perdió importancia en el período. Si bien las operaciones reflejaron, generalmente, políticas con amplios consensos y en áreas prioritarias, no siempre fueron óptimas las soluciones técnicas que se apoyaron. Existieron casos que impactaron los resultados del programa, al no poderse superar los conflictos de intereses.

- 2.5 La implementación del “enfoque país” que buscó el Realineamiento del Banco aún no es suficiente para fortalecer la coordinación más cualitativa y transversal “in situ” que surge de la economía política de la relación estratégica con el país. El impacto de esa reestructura en los costos transaccionales sigue siendo elevado. Esto no se origina en los procedimientos e instrumentos utilizados, sino fundamentalmente en los problemas que emergen del funcionamiento colectivo del Banco. Evidencias de la evaluación muestran que los costos transaccionales internos se ampliaron¹², dejando una imagen más fiduciaria que sustantiva, en un país donde el trabajo técnico y el conocimiento son un activo estratégico¹³. La programación del conocimiento se concentró en la identificación de los desafíos de desarrollo y en los diagnósticos o aspectos específicos de diseño de las operaciones, es decir, en qué actuar. No existió una pre-inversión similar en conocimientos sobre implantación de iniciativas públicas y en extraer lecciones de porqué se produjeron o no los resultados esperados del Programa¹⁴.
- 2.6 En el país los decisores y analistas visualizan la relación con el Banco de colaboración y receptividad a sus planteos. Se compartió el Realineamiento, viendo como sensato y adecuado su potencial de largo plazo al buscar la descentralización en los países. Pero en la reestructura se observaron disparidades de su anclaje, que crearon incertidumbres sobre el grado de descentralización operativa de la institución. En particular, se destacó: i. la confusión sobre la autoridad en la asignación de recursos y el presupuesto que se maneja desde el país; ii. el insuficiente conocimiento sobre el modelo de transformación de desarrollo de largo plazo del país¹⁵; y, iii. la delegación a la COF de las decisiones de administración de cartera y en el establecimiento de los límites de recursos de las operaciones y sus desembolsos.
- 2.7 Por último, el Banco creyó buenas y suficientes las políticas públicas diseñadas por el país en el que fue invitado a intervenir, siendo funcional a ellas sin mayores cuestionamientos. Sin embargo, no se encontró un análisis y evaluación del desempeño de la EP, con una métrica suficiente, para explicar el valor agregado específico de la ejecución del Programa en los objetivos de las políticas cuya implementación se apoyaba¹⁶. Estas insuficiencias analíticas afectan la medición del progreso efectivo de la relación estratégica y dejan sin respuesta a qué se debieron las diferencias entre lo “óptimo” y lo “posible”, y si lo logrado fue el mejor resultado para los beneficiarios finales.

¹² Las horas trabajadas declaradas en los TRS en COF/CCH indican que el soporte administrativo se multiplicó por 4 entre 2006 y 2009, mientras que las destinadas a gestión corporativa se dividieron por 5, reflejando un cambio de protagonismo y un crecimiento en la atención a los “clientes internos”, en una organización matricial más ancha en cuanto a número de gerencias y más profunda, que exige mayor coordinación y autorizaciones.

¹³ Algunos ejemplos que evidencian lo que se expresa pueden encontrarse en los párrafos del Informe Complementario anexo 1.13, 2.3, 2.5, 2.12, 2.13, 3.27, entre otros.

¹⁴ La programación de conocimientos no sólo es importante en lo que hay hacer, sino también para adoptar y adaptar modelos de ejecución de última generación y en las enseñanzas de la evaluación de experiencias.

¹⁵ Ver párrafos 2.12 en adelante, del Informe Complementario anexo.

¹⁶ Los resultados de la evaluabilidad de la EP son modestos.

III. RESULTADOS DEL PROGRAMA

- 3.1 La EP planteó apoyar los esfuerzos de Chile para reducir las brechas de desigualdades respecto a los países avanzados en cuatro áreas que constituyeron los desafíos de desarrollo, detrás de los cuales se definieron 17 propósitos y 35 medios para lograrlos¹⁷. Los cuatro retos clave eran: i. la reducción de las brechas de oportunidades de la población con mayores vulnerabilidades; ii. la reducción de las brechas de competitividad e ingreso con respecto a las economías desarrolladas; iii. lograr una mayor eficiencia del sector público y un Estado más cercano a los ciudadanos; y, iv. establecer un nuevo modelo de negocios con el país.
- 3.2 El Banco entendió cuales eran los temas nacionales, buscando con su apoyo fortalecer la consolidación de un estado de protección social sustentable, el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo más centrado en la transformación tecnológica y la innovación, y la reducción de las desigualdades en la gestión pública entre los distintos sectores y niveles de gobierno.
- 3.3 Se encontraron dificultades a la hora de compatibilizar los resultados de los proyectos con los del programa que forman parte. En efecto, los proyectos midieron sus resultados basados en la eficiencia de sus productos y no en su contribución a los desafíos de desarrollo con los que se relacionan. Por otra parte, los resultados del Programa se planificaron por su incidencia en los desafíos nacionales, presentando una evaluabilidad con una métrica insuficiente para comprobar el impacto de las acciones del Banco en sus progresos¹⁸. En consecuencia, la dimensión de los propósitos de la EP fue inconsistente con la dimensión del aporte solicitado al Banco y su diseño estuvo desacoplado con el valor agregado esperado de su contribución. A esas dificultades se suma que los resultados de la EP no se relacionaron con los de la evaluación programática que realiza el país, no beneficiándose de ella.
- 3.4 Esos problemas impusieron estrés al enfoque de efectividad en el desarrollo sustentable que busca el Banco. El enfoque utilizado terminó asociando los resultados con el logro de los productos que mejoran la eficiencia de los programas gubernamentales en el presupuesto nacional. No se encontró un análisis suficiente de cómo los resultados que se apoyaron son percibidos por el beneficiario final y los actores interesados. Se desconoció que la forma en que éstos aceptan y absorben los programas, son una enseñanza importante para evaluar lo que se buscaba con las políticas y para informar los progresos en los problemas que las originaron. Esta falla de información influyó en la calidad del

¹⁷ Ver Matriz de la Estrategia de País, Chile 2006-2010 en Anexo al Capítulo II del Informe Complementario del CPE.

¹⁸ No se encontró una medición adecuada que informe cómo las acciones, muchas con buenos resultados, afectaron a las desigualdades de oportunidades o el bienestar de las poblaciones objetivos atendidos por los programas nacionales, sobre los cuáles se contribuyó. La evaluabilidad del Programa y, en menor medida, de los proyectos, no ayudaron a beneficiarse de la evaluación. No hay antecedentes analíticos relevantes que informen regularmente si lo que funciona es sustentable y cómo se afectaron las fallas que impiden construir el largo plazo.

análisis y redujo la potencialidad para mejorar la demostración de la efectividad del Programa.

- 3.5 En ese contexto, la evaluación de los resultados del programa se enfocó en la contribución de los proyectos al valor agregado que el país buscaba en la relación con el Banco¹⁹ y, a partir de ello, se indujeron los efectos en los desafíos y propósitos del Programa, que se resume a continuación²⁰.
- 3.6 La cobertura de intervenciones consideradas por la evaluación, si bien se concentró en 2006-2010, mantuvo una visión de largo plazo del trabajo del Banco. Para ello, además de las operaciones al sector público y al sector privado (excluido CII²¹) aprobadas en esos años, se incluyeron las que formaban parte de la cartera activa al comienzo de 2006 y tuvieron alta ejecución en el período. Asimismo, se analizaron todos los proyectos aprobados aunque no tuvieran significativos desembolsos, por considerarse importante para justificar la relevancia del Programa. También se analizó la contribución de los PNF a los resultados y los proyectos en “pipeline” al momento de la evaluación que anticipan el Programa futuro. Para los proyectos recientemente aprobados o con baja ejecución, se aplicó un análisis ex - ante específico para proyectar los beneficios esperados por el Programa concretado²².
- 3.7 El programa alcanzó logros positivos en las intervenciones que apoyaron un mejor sector público para **reducir las brechas de oportunidades de la población e impulsar el desarrollo territorial sostenible**²³. En el primero de los casos, los proyectos fueron innovadores con resultados adecuados. Se apoyaron los modelos de gestión y la construcción de una institucionalidad responsable y con identidad propia, tratando de que sean sustentables. Los logros son claros, aunque su sustentabilidad no está demostrada por indicadores objetivos. Se asume el hecho que soluciones exitosas en prioridades del gobierno, finalizan con espacios financieros permanentes en los presupuestos.
- 3.8 En el segundo de los casos, impulsar el desarrollo territorial sostenible, se continuó con la asociación estratégica que se tiene en el ámbito regional con el país, que justificó el grueso de los recursos movilizados por el Banco en el período. Sin embargo, lo fundamental no fue el financiamiento, sino asistir a la

¹⁹ Ver sección A del Capítulo II del Informe Complementario anexo.

²⁰ En el Capítulo IV y, principalmente en el Anexo del Capítulo IV, del Informe Complementario anexo se detalla el análisis a nivel de intervención específica, presentando la importancia de los resultados encontrados en la atribución dada al Programa, el impacto que en ellos tuvieron las restricciones que se enfrentaron (análisis de riegos) y las lecciones que se extraen en cada caso.

²¹ La evaluación de la CII ha sido objeto de otros productos de OVE.

²² Las operaciones que fueron objeto de revisión a los efectos de este CPE son un total de 31 préstamos (incluyen 7 PEF) por US\$ 657 millones. Si se considera el total de productos revisados, incluyendo las CT no reembolsables, PSL y FOMIN, se consideraron unas 100 operaciones por un monto de US\$ 686.8 millones.

²³ Uno de los propósitos fundamentales del tercer desafío de desarrollo de la EP, de lograr una mayor eficiencia del sector público y un estado más cercano a los ciudadanos.

- introducción de una nueva cultura de inversión de largo plazo a nivel sub-nacional, partiendo del fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno regional.
- 3.9 Los resultados muestran la creación en SUBDERE de mecanismos y sistemas de información adecuados para administrar la nueva lógica de la inversión a nivel de los gobiernos regionales. Se apoyaron modelos de gestión de inversión, asociando a ejecutores privados en sectores donde existían desigualdades en el acceso a servicios básicos específicos en los territorios. Cada una de las inversiones sectoriales, crearon modelos de gestión propios, apoyando estándares de calidad y de costos. Sin embargo, los productos resultaron más costosos que, si se generaliza para la totalidad del programa público al que se asociaban, se requerirán mayores erogaciones permanentes para la sustentabilidad de los objetivos²⁴. Esos mayores costos fueron consecuencia de regulaciones insuficientes y diagnósticos iniciales que no anticiparon las dificultades en las capacidades de los administradores de las inversiones.
- 3.10 En la **reducción de las brechas de competitividad e ingresos con respecto a las economías desarrolladas** se planificaron más propósitos que intervenciones, excediendo la importancia de sus resultados en la EP. Este hecho justificó la realización de una cantidad importante de PRG, PNF y donaciones, con menores retornos vis-à-vis los propósitos concretados²⁵.
- 3.11 Entre los propósitos concretados se destacan: i. el apoyo a la creación de mecanismos nuevos para la innovación en los procesos de inversión público-privada a nivel regional más alineados con las prioridades estratégicas y con una visión de largo plazo para que cada iniciativa se planifique y se apalanque dentro de modelos de gestión sustentables, fortaleciendo para ello, la coordinación de las diversas agencias de fomento productivo; ii. el fortalecimiento del sector externo, a través del apoyo a la administración de acuerdos comerciales y TLC, y algunos clústeres identificados; y, iii. el financiamiento del programa de aumento eficiente de la cobertura eléctrica en zonas rurales que carecían de acceso a la misma, y cooperaciones técnicas para apoyar estudios, reformas institucionales, y proyectos demostrativos para promover el recambio tecnológico que mejore la eficiencia energética.
- 3.12 Los resultados indican, que se crearon agendas estratégicas regionales propias e instrumentos específicos valiosos para la promoción de exportaciones. Sin embargo, no se generaron iniciativas privadas específicas en esas agendas y la superación de las fallas de coordinación y de mercado es aún incipiente. Estos problemas fueron reconocidos, pero no se le dio suficiente énfasis en los diagnósticos detrás de la lógica de las intervenciones.

²⁴ Los resultados advierten que sin una actualización en el gasto público, se podría afectar la sustentabilidad de los objetivos de los programas nacionales que se apoyan.

²⁵ Ver nota de pie de página 5.

- 3.13 El país reconocía como problema central la existencia de instituciones, programas e instrumentos que no dialogaban, sin embargo el enfoque de apoyar la innovación y la diversificación productiva desde los territorios, no se integró con el enfoque a nivel nacional. El programa tenía componentes que convergían en sus objetivos y participantes, pero las operaciones en que se concretó no se trataron como negocios sinérgicos, sino hasta que las inconsistencias institucionales y la falta de comunicación generaban duplicaciones y conflictos que requerían solución²⁶.
- 3.14 Finalmente, no se encontró información para justificar el objetivo del proyecto de apoyar la sustentabilidad económica e institucional del PER. En esta materia, se destacan las recomendaciones que surgen de los estudios recogidos en la nueva institucionalidad en el sector energía, en particular la de creación de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética.
- 3.15 En el propósito de mejorar **la eficiencia de la gestión pública de organismos del sector público nacional**²⁷, se ejecutaron proyectos aprobados en el gobierno anterior. La mayoría lograron los resultados establecidos o reestructurados por cambios en las prioridades. Los resultados indican que se aumentaron los estándares técnicos y la transparencia de los servicios que se apoyaron, más centrados en el usuario. Se mejoraron las capacidades institucionales de funciones nacionales, respetando la lógica de su actuación independiente en el sector público. Adicionalmente se aumentó la confianza en los sistemas nacionales de ejecución.
- 3.16 La contribución del Banco no fue importante por el financiamiento, sino por la flexibilidad en realinear los objetivos y recursos de las operaciones cuando se requería, por las transferencias de experiencias innovadoras y por la articulación de soluciones oportunas en la ejecución.
- 3.17 Los propósitos de la EP cuyos **resultados no fueron los adecuados**, se asociaron con intervenciones con pobre anticipación de los riesgos y de las restricciones institucionales que enfrentaban, que terminaron sobredimensionando los objetivos y recursos de los diseños (por ej. Valparaíso, Estrategia Digital, TRANSANTIAGO, DIRECON y ARDP)²⁸. Esto produjo retrasos en el cumplimiento del programa de desembolsos e incertidumbres en los resultados esperados por la EP, imponiendo estrés al nuevo programa²⁹.

²⁶ Se minimizó la eficiencia en los resultados requiere simplicidad y coherencia institucional, así como la legitimación previa de las competencias que interactúan en el logro de los mismos.

²⁷ Este es otro propósito fundamental del desafío de la EP, de lograr mayor eficiencia del sector público y un estado más cercano a los ciudadanos. Comprende las intervenciones vinculadas a la DNSC, la BCN, la CAPJ, la CGR y la Estrategia Digital.

²⁸ Se asumieron los riesgos del gobierno al apoyar decisiones que, si bien reflejaban problemas de desarrollo válidos, se atendieron con una lógica que no internalizó adecuadamente las restricciones político-institucionales que condicionaban los resultados.

²⁹ Principalmente por impacto del conflicto de intereses de TRANSANTIAGO en la demora en la aprobación oportuna de operaciones del “pipeline con el Banco, que requerían ser ratificadas aún por el nuevo gobierno.

- 3.18 En las intervenciones recientemente aprobadas, **en donde es prematuro dictaminar sus resultados**, se encontró que sus diseños son consistentes con los propósitos del Programa y los problemas del país³⁰. Hubo un sector estratégico no previsto originalmente en la EP, que comienza a abrirse que es el de transportes.
- 3.19 El desarrollo de una acción más oportuna y coordinada dentro de **la cartera del sector privado** del Banco, se encontraron pocos avances y un fracaso (TRANSANTIAGO³¹). Las características de alta competencia de tasas y condiciones financieras disponibles para el país establecen dificultades, pero no imposibilita desarrollar una estrategia exitosa. Estos clientes son más sofisticados que la media que enfrenta el Banco en la región y, además, requieren una atención más personalizada. La detención del ritmo de los avances en el área de concesiones, originado en reordenar y actualizar el sistema, redujo el espacio de trabajo.
- 3.20 La importancia del trabajo con las MIPYMES, otorgado por el modelo de desarrollo del país y recogido en la EP, no tuvo concreción en operaciones del Banco, aunque fue importante la contribución del Programa FOMIN producto de un diálogo concertado, que se manifestó en un número elevado de aprobaciones en el período³².
- 3.21 Respecto al **FOMIN**, al momento de la evaluación la totalidad de los proyectos aprobados en 2006-2009 estaban en ejecución, lo cual hace prematuro ser rotundo en la extracción de resultados y aprendizajes. De los proyectos aprobados antes del 2006 y con importante ejecución en el periodo, se pudieron extraer algunas conclusiones. Esas operaciones presentaron problemas vinculados a “las dificultades de los ejecutores para cumplir con los plazos preestablecidos; las debilidades institucionales de algunos ejecutores y la falta de su capacidad de articulación de empresarios Pymes respecto al impacto posterior de alguna de estas iniciativas. Esa falta de capacidad de los ejecutores ha imposibilitado el escalamiento o replicabilidad del modelo”³³. Esas dificultades identificadas están afectando la cartera en ejecución, pero están siendo anticipadas.

IV. LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 4.1 En el período 2006-Feb.2010 se aprobaron 98 operaciones por un total de US\$ 669.1 millones³⁴ de los cuáles los 12 préstamos con el sector público justifican el

³⁰ En el Capítulo IV y fundamentalmente en el Anexo al Capítulo IV, del Informe Complementario anexo se encuentra el análisis de estas operaciones utilizando procedimientos de evaluación ex – ante.

³¹ Ver párrafos 4.86 a 4.92 del Informe Complementario y Anexo al Capítulo IV del mismo.

³² Para mayor información ver párrafos 4.45 a 4.47 del Informe Complementario y el Anexo al Capítulo IV de este Informe.

³³ Ver informe sobre Lecciones Aprendidas del Banco en Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2009) e Implicancias para una Nueva Estrategia del Banco en el País; Mimeo, Juan Pablo Valenzuela Barros (2010).

³⁴ Excluido Transantiago.

- 77% de ese total. El FOMIN explica un 4%, las cooperaciones técnicas no reembolsables (CTNR) un 2% y el sector privado un 15%. El monto total aprobado superó ampliamente el monto máximo programado (US\$ 585 millones), explicado fundamentalmente por la expansión de la cartera objetivo con el sector público.
- 4.2 El monto promedio de los préstamos aprobados en 2006-2010 fue de US\$ 27.3 millones por operación. Respecto a la Estrategia de País 2000-2005, los montos totales aprobados fueron similares (US\$ 651.3 millones) y el valor promedio de sus préstamos levemente menor (US\$ 24.4 millones por operación). En el número total de operaciones difirieron, aprobándose solo 76 operaciones en 2000-2005. La diferencia está principalmente explicada por el significativo crecimiento de las CTNR en 2006-2010³⁵.
 - 4.3 Respecto a los desembolsos, la situación es distinta a la señalada con las aprobaciones. Mientras que en el período 2006-Feb.2010, se desembolsaron US\$ 188.6 millones, en el período 2000-2005 se desembolsó más de tres veces ese monto (US\$ 625.3 millones)³⁶. Este comportamiento de los desembolsos deja una cartera activa³⁷ de US\$ 412.7 millones al 28 de febrero de 2010.
 - 4.4 Respecto a la efectividad de la implementación del programa, incluir los **progresos en el modelo de negocios** con el país como un objetivo de desarrollo de la EP, fue un contenido novedoso en los programas del Banco. Ello destaca la importancia dada a la efectividad de la ejecución en el logro de los resultados de la cartera. Al igual que con los resultados de los otros desafíos del programa, el logro de sus propósitos tuvieron avances diversos, que se resumen a continuación.
 - 4.5 En relación al propósito de tornar más atractivo trabajar con el Banco, fueron importantes los progresos en cuanto al alineamiento con los sistemas nacionales y la movilización de instrumentos, financieros y no financieros, flexibles y orientados a resultados. Ello fue consistente con los objetivos del NLF 2005 y el Realineamiento del Banco, aunque muchos de los avances no han sido armonizados con cambios en el mismo sentido en las regulaciones del Banco, sobre todo en la utilización de los sistemas nacionales.
 - 4.6 Entre los logros se destacan los menores costos transaccionales en el diseño y la administración de los proyectos, aunque no tanto en la ejecución de los mismos, pero por otras razones³⁸. Las metas de los resultados de los proyectos aprobados no se lograron de la forma como se planificaron, afectando la frecuencia de los desembolsos y la consistencia interna entre el presupuesto de los actividades y su

³⁵ En 2006-Feb. 2010, fueron 52 operaciones por un total de 11.7 millones, contra 29 operaciones por un total de US\$ 5.6 millones en 2000-2005.

³⁶ A pesar de que los instrumentos de préstamos tienen una lógica de desembolsos distinta en ambos períodos (predominio de PDL y CCLIP en 2006-feb.2010), el párrafo 3.11 informa algunas de las razones de los bajos desembolsos que se especifican con mayor detalle en la consideración de estos proyectos en el Capítulo IV.

³⁷ Incluyendo los préstamos aprobados por el Banco en Diciembre 2009 y Enero 2010, aún no ratificados por el país.

³⁸ Ver Sección B.1 del Capítulo III del Informe Complementario anexo.

concreción operativa. Esta razón más los riesgos institucionales insuficientemente anticipados en los diseños, fueron las razones principales que explican que proyectos en este período, presenten plazos de ejecución mayores, superiores a los medios que caracterizaron al anterior Programa³⁹.

CHILE: EFFECTIVENESS OF THE PROGRAM IMPLEMENTATION MODEL				
A. Ownership by the country: partners set the Agenda	1. Partners have operational development strategic programs that include Bank's loans	(a) dummy	94%	
B. Alignment with country strategy, systems and procedures, reducing transactional costs	2. Reliability on country systems (from diagnosis) for effective execution of Bank financed operations and adherence to international standards & best practices.	Fiduciaries	(b) Procurement	100%
			(c) Public Financial Management	100%
			(d) External Control (Auditing)	100%
		Non fiduciaries	(e) Development effectiveness of the Program	100%
			(f) Environmental assessments ^{1/}	100%
			(g) Statistical systems	100%
	3. Aid flows are aligned on national priorities		(h) % of flows from loans included in the national budget or paid by national treasury systems.	100%
	4. Strengthen capacity by coordinated support		(i) % of Bank development support consistent with partners' national strategie	94%
	5. Use of fiduciary and non fiduciary country systems by projects on necessary actions to be followed when minimum technical standards are not met.		(j) % of flows monitored by national accounting and reporting systems.	100%
			(k) % of financial flows of contracts made by national systems.	0%
			(l) % loans subject to auditing by national systems.	99%
		(m) % of loans subject to national environmental systems	79%	
		(n) % of loans subject to national procurement systems	99%	
6. Strengthen capacity by avoiding parallel structures implementation unit (PIU)		(o) dummy - % of loans where lending instruments were new and specific to the purpose of the intervention.	78%	
7. Aid is more predictable		(p) dummy - % of loans with project implementation unit (PIU)	18%	
8. Aid is untied: % of aid that is untied (unconditional).		(q) % of aid disbursements released according with agreed planification	44%	
9. Use of common arrangements		(r) % of aid that is untied	100%	
C. Harmonisation: donor implement common arrangements and simplify procedures to push for greater alignment	10. Encourage shared analysis (In number of products)	Missions	(s) % of aid provided as programme-based approaches	83%
			(t) % of field missions, by type and year	...
		Analytical work (PRG,PNF, TC and other knowledge studies), including diagnostic reviews that are joint or coordinated to innovate or develop interventions.	(u1) input - output ratio	2.2
			(u2) knowledge density ratio	7.9
			(u3) non reimbursable/reimbursable products coefficient	9.6
D. Managing for results : means managing and implementing aid in a way that focuses on the desired results and uses information to improve decision-making	11. Results-oriented frameworks: monitor progress against key dimensions of the national and sector development strategies		(u4) knowledge products composition (knowledge products related to EP/ total knowledge products)	68%
			(v) % of progress demostrability of the projects in monitoring reports (output and outcomes) regarding (a) targets or (b) baseline established (Evaluability Index of projects)	(a) 60% (b) 71% Total 60%
			(w) % of progress demostrability of the Country Strategy in monitoring reports (output and outcomes) regarding (a) targets or (b) baseline established (Evaluability Index of EP)	(a) 31% (b) 24% Total 31%
		(x) % of public services with Bank's loans where their performance are reported by National Evaluation Systems.	15%	

^{1/} See in Annex to Chapter III, the Matrix of Loans Portfolio Reviewed and Use of National Systems.

4.7 En relación al propósito de elevar la productividad de las actividades del Banco para promover las oportunidades de aprobar préstamos de mayor calidad, se

³⁹ El país no enfrentó restricciones financieras que afectaran a los proyectos. El período fue de gran liquidez y se crearon importantes fondos de estabilización fiscal, de pensiones y de apoyo a la innovación. No puede manejarse esta razón para explicar los atrasos en los plazos de los desembolsos.

lograron avances en el apoyo al diálogo y la programación⁴⁰. Los avances fueron menores en el uso de los productos no financieros asociados al aprendizaje, trasmisión de experiencias e implementación de diseños innovadores. La casi totalidad de los PNF fueron no reembolsables y no asociados a préstamos, lo que establece un problema de sustentabilidad de utilización en el futuro.

- 4.8 La gestión de los riesgos en la implantación de la EP y de los proyectos no ha sido adecuada. La información sobre el progreso o la mitigación de los riesgos es baja y existe una proporción significativa de riesgos que se informan como ocurridos, sin haber sido identificados. No se distingue entre los riesgos internos, que deberían ser tratados por los componentes de los proyectos, de los externos que son sobre los que se establecen supuestos. Estas debilidades afectan la mitigación y el actuar oportunamente cuando se producen los riesgos⁴¹.

RISK MANAGEMENT OF THE PRODUCTS OF THE PROGRAM

Risk Management of Projects	Risk Managment Indicators	(a) % of risks identified at approval (with mitigation actions identified)	52%
		(b) dummy: loans where there are distinction between internal and external risks	0%
		(c) % of risks occurred to date (progress informed in PPMR/PCR, mitigation reported)	43%
		(d) % of unidentified at approval risks that occurred to date	34%
		(e) % of unidentified risks that occurred to date	20%

- 4.9 En cuanto al propósito de alinear a la COF/CCH en calidad y recursos que requiere el nuevo modelo de negocios con el Banco, los progresos no son halagüeños. Del análisis de las dedicaciones, dentro de un total anual similar, se constató el crecimiento en las actividades de soporte administrativo, descensos en la participación en productos del conocimiento, una dedicación casi nula a la evaluación de la efectividad para el desarrollo, una participación en la programación muy estacional, y, el mantenimiento de una dedicación importante al diseño e implantación de operaciones⁴².
- 4.10 En el propósito de ofrecer préstamos o emitir valores en moneda nacional no se avanzó, a pesar de los esfuerzos de diálogo con el país, porque la participación que propuso el Banco no fue interesante del punto de vista de la ecuación financiera y de endeudamiento del país.

V. PRINCIPALES RIESGOS QUE ENFRENTA EL NUEVO PROGRAMA

- 5.1 El ingreso de un nuevo gobierno a partir del 11 de marzo 2010, supuso el cambio de una tendencia en la administración de gobierno que se dio en los últimos 20 años, a lo cual se agregó el serio impacto exógeno del terremoto y maremoto que se produjo días antes del cambio de gobierno. Seguramente estos hechos

⁴⁰ Con una cantidad muy significativa de PRG.

⁴¹ Ver Sección B.3 del Capítulo III del Informe Complementario anexo.

⁴² Ver Sección B.4 del Capítulo III del Informe Complementario anexo.

- exógenos pueden suponer un cambio importante en la asignación de recursos, aumentando **los riesgos de continuidad** para conseguir los resultados del Programa bajo evaluación.
- 5.2 El sólido manejo histórico de la política de fiscal y de financiamiento del país, le permitió compensar la parte recesiva del ciclo en el año anterior, manteniendo los espacios fiscales intactos y absorber los impactos negativos externos. Las nuevas vulnerabilidades que estas situaciones exógenas provocan, no pondrá en peligro el seguir progresando en la agenda de desarrollo y en mantener los equilibrios macroeconómicos. El país es maduro institucionalmente y no se enfrentan grandes discrepancias internas sobre la dirección estratégica que debe tomar Chile.
 - 5.3 A pesar de lo señalado, es posible que se produzcan realineamientos de proyectos y recursos, por la falta de conveniencia respecto a las prioridades del nuevo gobierno, o bien, por la aparición de demandas nuevas o la revitalización de otras que pueden no formar parte del “pipeline” prioritario.
 - 5.4 Esos cambios de tendencias, podrían influir en la preservación de las ventajas comparativas que hasta ahora tiene el Banco en el apoyo a la implantación de programas públicos. El debilitamiento de ese rol puede ser el principal riesgo que se enfrenta en el nuevo período de programación. La discontinuidad de los proyectos en cartera, asociados a desafíos de desarrollo correctamente diagnosticados y con diseños adecuados, implicarían un significativo retroceso en los resultados estratégicos buscados por el Programa en el período considerado.
 - 5.5 A la presentación de esta evaluación existen hechos que estarían indicando que se están produciendo esos riesgos de continuidad de la cartera. En primer lugar, la cartera de préstamos por desembolsar al 28 de febrero de 2010 era de US\$ 522 millones⁴³, (de los cuales US\$ 91 millones son sector privado), que es equivalente al rango optimista de aprobaciones previstas en la EP para todo el período de gobierno (US\$ 350:0-480:0 millones), en un país que no requiere los recursos del Banco⁴⁴. La competencia por un espacio fiscal rígido, requiere que esos recursos⁴⁵ sigan siendo gastos prioritarios para el nuevo gobierno. La importancia de esa cartera inicial restringe al nuevo programa, ya que el endeudamiento es parte del financiamiento regular del gasto público que compite por el mismo espacio fiscal predeterminado, con prioridades gubernamentales que están cambiando.
 - 5.6 En segundo lugar, la aprobación de seis préstamos por US\$ 110 millones entre Nov. 2009 – Ene. 2010, luego del cambio electoral, que debían ser ratificados por el nuevo gobierno. Ello amplió las incertidumbres al no contar con seguridades

⁴³ De estos US\$ 522 millones, US\$ 232 corresponden a ocho proyectos que no tuvieron desembolsos, de los cuales US\$ 110 millones (US\$ 6.5 millones son sector privado) están explicados por seis proyectos aprobados entre noviembre de 2009 y enero de 2010.

⁴⁴ Esa cifra al 28 de febrero de 2006 era mucho menor, US\$ 112 millones.

⁴⁵ Principalmente para el sector público.

plenas de que ello se concretara. Esas operaciones eran producto de un largo y oneroso proceso de preparación y discusión, cuya aprobación se había dilatado por los problemas originados con TRANSANTIAGO. Al asumir estos riesgos, el Banco privilegió que, la relevancia de los problemas de desarrollo a los cuales se asociaban esas operaciones, no le quitarían prioridad.

- 5.7 La realidad no convalidó los supuestos realizados. De los US\$ 110 millones, el nuevo gobierno ha informado que cuatro de ellos (CH-L1033, CH-L1023, CH-L1022, CH-L1055), por un total de US\$ 93 millones no se continuaría con la ratificación y, por otro lado, que el programa público que apoya el CH-L1019, con casi US\$ 8 millones por desembolsar, se discontinuaría. Además se reformularía la cooperación técnica CH-T1079 por cambio de prioridades de las actuales autoridades de la DNSC.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 6.1 Desde el punto de vista del país, la relación con el Banco se basa en los siguientes principios:
1. El potencial del Banco para el desarrollo del conocimiento necesario en el diseño e implementación de políticas y sistemas públicos de calidad.
 2. El financiamiento al sector público no es un problema y, por ende, no es el eje de la relación Banco-país. No se descarta el financiamiento del sector privado, ni la participación del Banco en el mercado de capitales.
 3. La capacidad del Banco para actuar en el apoyo a la implantación, seguimiento y evaluación de programas públicos.
- 6.2 Del CPE se desprende que el Banco, en su apoyo al país enfrenta limitaciones para articular una estrategia que satisfaga esa visión con efectividad:
1. No tiene un instrumento de actuación que financie productos del conocimiento al país, si éstos no forman parte de un paquete financiero.
 2. Hasta ahora, lo realizado en materia de transferencias de conocimientos, se ha financiado casi completamente con recursos no reembolsables, algo difícil de sostener en un país como Chile que está más cerca de la realidad de un país no prestatario.
 3. El apoyo al conocimiento ha sido asimétrico, privilegiándose aquél que sustenta la preparación de la EP o los proyectos (“en qué colocar los recursos”), descuidándose el conocimiento para mejorar la eficiencia de la ejecución y la obtención de mejores resultados.
 4. La EP está organizada más como un ejercicio de programación financiera con metas de cartera por sectores y proyectos, que como una estrategia

articulada sobre acciones de distinta naturaleza que interactúan detrás de los retos de desarrollo.

5. Si bien se reconoce que la ventaja comparativa más importante es operar como una agencia que facilita la implantación de programas públicos, el Banco no ve esa importancia privilegiando la canalización de recursos.
6. El reconocimiento del valor agregado del Banco debe ser entendido y compartido por cada administración de gobierno. La preservación de esas características no es automática.
7. La ausencia de una estrategia de financiamiento al sector privado, consistente con la estrategia de encadenamientos productivos del país.

6.3 Para mejorar la correspondencia entre la visión esperada y el enfoque estratégico del Banco, **se recomienda:**

1. Desarrollar acciones que preserven y profundicen el valor agregado del Banco para reducir las fallas de coordinación y de mercado en la implantación de programas públicos. Para ello se sugiere:
 - a. Fortalecer un rol más analítico del Banco, desarrollando productos del conocimiento en estos temas y aprovechando en mejor forma las enseñanzas de la evaluación;
 - b. impulsar asociaciones estratégicas con otros organismos internacionales y centros de conocimientos para: i. canalizar conocimientos actualizados en políticas y sistemas públicos; y, ii. potenciar su ventaja comparativa y, por ende su cartera, en la implantación operativa que realice el país;
 - c. promover el desarrollo mutuo de la calidad en la implementación de las políticas públicas (enfoques nuevos, análisis, coordinación interinstitucional en la implantación, seguimiento y evaluación de los resultados del gobierno);
 - d. promover la utilización de mecanismos de supervisión y monitoreo que apoyen la administración y la evaluación independiente del proceso de transformaciones del país.
2. Adaptar el modelo de la programación para que la planificación de sus acciones se guíe por el impacto del rol del Banco en los retos de desarrollo del país. Se sugiere:
 - a. incorporar a la EP un enfoque más cualitativo y transversal, adaptando la lógica actual centrada en préstamos, montos y sectores⁴⁶;

⁴⁶ Se destaca la importancia que tienen, como nicho de actuación, el apoyo al mejoramiento de las capacidades institucionales en la implantación de acciones en programas públicos que enfrentan fallas de coordinación, en particular el apoyo a la agenda de descentralización.

- b. incorporar un enfoque programático a sus productos, que privilegie la interacción e integración de los mismos en la atención de las restricciones activas al desarrollo, reconocidas en los presupuestos;
 - c. complementar el enfoque de eficiencia de la evaluación de programas y proyectos, con el de la efectividad de sus resultados;
 - d. fortalecer el funcionamiento colectivo del Banco, para facilitar la interacción transversal entre distintas divisiones y gerencias, sin afectar los equilibrios internos y la unidad de conducción de la gestión corporativa;
 - e. explorar las posibilidades de una descentralización más sustantiva en COF/CCH, con énfasis en las decisiones vinculadas a la administración de la cartera acordada con el país, el conocimiento y la consolidación de la armonización con los sistemas del país.
3. Promover la creación de un mecanismo de financiamiento del conocimiento no vinculante con operaciones de crédito para el país, como un producto más del Banco⁴⁷.
4. Mejorar la gestión de los riesgos de continuidad de la cartera, actuando en temas y áreas en donde existan consensos legitimados de largo plazo. Para ello se sugiere:
- a. priorizar en el diálogo la importancia que tiene la continuidad de las acciones de largo plazo en que se concreta la EP, que trasciende cambios de gobierno;
 - b. preparar guías explicativas y parámetros actualizados sobre la tipología de riesgos que el programa enfrenta y los que se asumen en el caso de Chile.
5. Explicitar en la EP una estrategia de financiamiento complementaria y un sistema de trabajo para el sector privado, instalado en la COF/CCH, con énfasis en MIPyME, que privilegie el rol protagónico que este sector tiene en la readaptación de la estructura productiva, dominada por la diversificación y la innovación, para aumentar la productividad y aprovechar las ventajas de la apertura comercial.

⁴⁷ Esta recomendación complementarían dos instrumentos existentes: el Programa Especial de Asesoría Técnica altamente especializada reembolsable (PSA) que recupera los costos de expertos del Banco u otros organismos al país, vigente desde 2000; y los Productos de Conocimiento y Fortalecimiento de Capacidad (KCP) recientemente aprobado. La recomendación tiende a hacer hincapié en un instrumento que financie iniciativas autónomas del país.

***ANEXO: Evaluación del Programa de País
Chile, Período 2006-2010
INFORME COMPLEMENTARIO***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

ÍNDICE

I.	CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS DE DESARROLLO	1
A.	Evolución y principales logros del país en el período	1
B.	Los desafíos de desarrollo	3
1.	Productividad y Crecimiento.....	4
2.	Reducción de la desigualdad de oportunidades.....	6
3.	Las desigualdades de la gestión pública y los desafíos de su evaluación	6
II.	LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA	7
C.	Contexto del Programa	7
D.	La Estrategia de País 2006-2010	8
E.	Relevancia, eficiencia y coherencia de la programación.....	10
F.	Evaluabilidad de la Estrategia de País	11
III.	EL DESEMPEÑO DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA	11
A.	La ejecución del Programa	11
B.	La efectividad de la implantación.....	12
1.	Oportunidad y eficiencia de la ejecución	12
2.	La efectividad de la ejecución	15
3.	La influencia del contexto: la gestión de los riesgos.....	17
4.	Alinear a la COF/CCH con la calidad de las actividades y los recursos que requiere el nuevo modelo de negocios	17
IV.	LOS RESULTADOS ALCANZADOS	18
A.	Perspectiva general.	18
B.	Análisis de la evaluabilidad de los proyectos	19
C.	La contribución de los proyectos a los resultados del Programa.....	20
1.	Reducir las brechas de oportunidades	20
2.	Reducción de las brechas de competitividad e ingresos respecto a las economías desarrolladas.....	22
3.	Lograr una mayor eficiencia del sector público y un Estado más cercano a los ciudadanos	27
4.	CH-L1052: TRANSANTIAGO	34

ENLACES ELECTRÓNICOS

Anexo Capítulo I	Contexto del País y Desafíos de Desarrollo
Anexo Capítulo II	La Contribución al Programa
Anexo Capítulo III	El Desempeño de la Ejecución del Programa
Anexo Capítulo IV	La Contribución de los Proyectos a los Resultados del Programa

I. CONTEXTO DEL PAÍS Y DESAFÍOS DE DESARROLLO¹

- 1.1 Chile se destaca en la región y en el mundo por la solidez de su conducción macroeconómica y de sus políticas públicas en general, por un desempeño inusual en materia de crecimiento y por haber logrado una drástica reducción en las cifras de pobreza. El éxito del modelo chileno ha permitido la reciente incorporación del país a la OCDE.
- 1.2 La estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y financiera, y la legislación favorable a la inversión extranjera son considerados los elementos claves que explican las altas tasas de inversión y el fuerte crecimiento que exhibido la economía chilena. A su vez el crecimiento acumulado combinado con políticas específicas han permitido al país reducir drásticamente los niveles de pobreza. En 1987 el porcentaje de la población con un ingreso menor a 2 dólares (ajustado por PPP) era 23.42%; para 2006 dicho indicador se había reducido a 2.37%². Dicho fenómeno no tiene precedentes en la región. La distribución del ingreso, sin embargo, sigue siendo un tema pendiente. Con niveles de desigualdad *record* en una región de por sí desigual, Chile no ha logrado reducir significativamente los altos niveles de concentración de la riqueza que se procesaron durante el período del gobierno militar (1973-1990).

A. Evolución y principales logros del país en el período

- 1.3 La reciente entrada de Chile a la OCDE hace pertinente preguntarse en que estadio de desarrollo está el país actualmente, cuál fue el camino que siguió para llegar a donde está, cuáles son las proyecciones a mediano plazo y qué necesita para alcanzar el objetivo planteado de dar el salto al desarrollo.
- 1.4 El Producto Bruto Interno (PIB) per cápita ajustado por PPP muestra que Chile ha ocupado en la última década el segundo lugar solo detrás de México y con una diferencia mínima³. Respecto a países similares, la diferencia con Argentina es muy pequeña, y con Uruguay menos de 10% en 2009, esperándose mayores reducciones en los próximos años⁴. En el horizonte de proyección del WEO del FMI (2010-2015) la brecha entre el PIB de Chile con Argentina, México Uruguay no se espera exceda el 10%⁵. Solo con Brasil y Paraguay las diferencias son de una magnitud considerable. La comparación a precios corrientes aumenta levemente estas diferencias, pero claramente no se puede hablar de contrastes importantes.
- 1.5 **La singularidad de Chile ha sido la trayectoria de su crecimiento.** Chile pasó de ser a principios de los 80s uno de los países más pobres de América del Sur⁶ a ser el más rico en 2009. En las tres décadas que preceden a la crisis de los 80's, el desempeño del crecimiento fue pobre, creciendo por debajo del promedio de LAC, muy por debajo de México o Brasil, y más cercano a Argentina y Uruguay⁷. Por el contrario, en las décadas de los 80s y 90s mientras los países en el resto de la región alternan períodos de crecimiento medio con caídas más o menos considerables, el PIB per cápita chileno crece ininterrumpidamente en 1984-1998 con un 5.5% promedio anual⁸. Esto permitió en 1993 duplicar en términos reales el PIB per cápita previo a la crisis de la deuda y triplicarlo en 2000⁹.

- 1.6 **Chile fue el único país de la región que encontró un modelo de crecimiento sustentable después de la crisis de la deuda.** La evidencia empírica respalda la noción de que lo que distingue a los países en vías de desarrollo no son tanto las alzas durante los períodos de crecimiento, sino las caídas durante las crisis¹⁰. Estas son en promedio más frecuentes, más prolongadas y más agudas que en los países desarrollados. Chile fue una excepción, en 1984-2008 el PIB per cápita cayó en un solo año (1999) y tuvo el crecimiento ininterrumpido más largo de la región: 15 años (1984-1998)¹¹.
- 1.7 El desempeño de Chile respecto a la región tiene tres períodos bien diferenciados¹². El primero, desde 1983 a 1998 entre la crisis de la deuda y la crisis asiática, donde se produce el llamado “milagro chileno”. Mientras que el crecimiento del PIB per cápita acumulado de LAC y de la economía global fue de 12.6% y 27.2% respectivamente, el de Chile fue 111.8%. El segundo, entre 1998 y 2002, comprende las crisis de Brasil y Argentina y muestra una región que en términos netos no logra crecer. Chile y México son las excepciones con un crecimiento per cápita promedio anual modesto (entre 1 y 1.5%), muy cercano al promedio de la economía global (1.5%). El tercero, entre 2003 y 2008, caracterizado por un *boom* de precios de *commodities* y bajas tasas de interés. La región registra crecimientos record (4.8% a.a.) por un período ininterrumpido de 6 años. La economía chilena crece a tasas similares al promedio de LAC y por debajo de países como Argentina, Uruguay, Venezuela o Perú.
- 1.8 Continuando con la periodización propuesta, el análisis del dinamismo relativo de los diferentes componentes de la demanda muestra diferentes patrones en cada uno de los tres períodos. En 1984-1998, la formación bruta de capital fijo (FBKF) fue la que lideró la demanda global¹³, creciendo más del doble que el producto (15.6% vs. 7.3% promedio anual respectivamente). Las exportaciones crecieron también por encima del producto (9.8%). El gasto de consumo final crece por debajo, siendo particularmente bajo el del gobierno (2.7%). Las importaciones crecen al 12.3% promedio anual. En 1998-2002 la FBKF exhibió una tasa de crecimiento promedio negativa (-0.8%). Si bien las exportaciones reducen su ritmo de crecimiento, siguen siendo el componente más dinámico del período (5.3%). El consumo privado crece levemente por debajo del producto mientras que el consumo del gobierno lo hace por encima (2.9%). Las importaciones crecen 1.7%, por debajo del producto. En 2003-2008 se reproduce un patrón similar al primero pero con tasas más moderadas. La FBKF vuelve a crecer más que el doble del producto (10.8% vs. 4.7%) y las exportaciones crecen también por encima del mismo. La novedad es que el gasto de consumo final (tanto de los hogares como del gobierno), crece por encima del producto y las importaciones crecen 13.8% en promedio, tres veces la tasa de crecimiento del producto, siendo en términos absolutos y relativos la más alta de los tres períodos.
- 1.9 Un elemento clave del modelo chileno son los altos niveles de ahorro doméstico¹⁴ y la acumulación de altos superávit fiscales del gobierno¹⁵. Desde la salida de la crisis de los 80's la deuda pública como porcentaje del PIB se ha reducido progresivamente, tendencia que sólo se interrumpe levemente en los años que siguen a la crisis asiática¹⁶. De esta forma el sector público ha casi prescindido del financiamiento externo y las emisiones de deuda que se realizan tienen básicamente como objeto servir de referencia para el mercado de capitales privado o compensar el descalce de monedas entre los ingresos y egresos del sector público. La situación fiscal del país durante la preparación de la EP 2005-2006 era muy sólida y mejoró durante su implementación, producto de la combinación del alto precio del cobre y de la política de ahorros del gobierno¹⁷. La

acumulación de superávits fiscales ha llevado al sector público chileno a alcanzar actualmente una posición de acreedor neto.

B. Los desafíos de desarrollo

- 1.10 En esta sección se trata de identificar las principales restricciones activas que tiene Chile para cerrar la brecha que lo separa de los países desarrollados. El contexto de la discusión es como sustentar altas tasas de crecimiento en el mediano plazo y al mismo tiempo abatir las desigualdades.
- 1.11 El modelo basado en el aprovechamiento de las ventajas comparativas en la explotación de recursos naturales con un Estado ejerciendo una presión tributaria baja pero suficiente para atender ciertas fallas de mercado y desarrollar progresivamente una red de protección social, le permitió a Chile crecer con estabilidad económica y social. En dos décadas el PIB fue más que duplicado y la pobreza se redujo a niveles mínimos.
- 1.12 En la última década sin embargo el modelo ha mostrado señales de agotamiento. La tasa de crecimiento de largo plazo se ha reducido considerablemente y la distribución del ingreso post-transferencias del Estado ha ido mejorando de a poco, pero la previa a las transferencias casi no se ha cambiado y es una de las más desiguales de la región. Dado que la educación es el principal factor explicativo del ingreso, esto indica una gran desigualdad en aquella también, y marca un camino de largo plazo para las políticas de reducción de la desigualdad. El modelo chileno apunta a ajustes que le permitan entrar en la economía del conocimiento y la innovación, creando las condiciones para absorber el desarrollo tecnológico. La expansión de las exportaciones de servicios en 2009 (más de 10% del PIB) muestra que Chile ya inició el proceso, pero tiene un imperativo de crecer más y distribuir mejor.
- 1.13 La entrada de Chile a la OCDE, además del reconocimiento de los logros pasados es una herramienta valiosa a futuro. Le proveerá un marco de referencia para examinarse, le permitirá acceder a asesoramiento en políticas públicas de alto nivel. También le impondrá reglas y le facilitará mecanismos de compromisos, elementos que son consistentes con el modelo chileno actual que ha hecho de la reducción de la discrecionalidad una estrategia.
- 1.14 Las series de PIB ajustadas por PPP muestra que Chile sigue estando más cerca de sus vecinos del Cono Sur que del país con ingresos más bajos de la OCDE (excluyendo México). Su distribución del ingreso es la más desigual de la OCDE (incluyendo México) y la más desigual entre países similares de la región^{18 19}. Sin embargo Chile se encuentra en una mejor posición para seguir cambiando y dar el salto que falta en los países referidos. Primero, comparativamente hablando, Chile tiene un mayor margen para seguir incorporando trabajadores al mercado laboral ya que la tasa de participación aún es baja. La distancia con sus vecinos del Cono Sur aumenta considerablemente cuando en vez de considerar el PIB per capita se considera el PIB por trabajador. Segundo, posee una sofisticada escuela de políticas públicas, lo cual combinado con una masa crítica de expertos produciendo organizadamente conocimiento aplicado de calidad, le otorga herramientas para enfrentar el desafío de repensarse para entrar en la economía del conocimiento. Tercero, ha edificado en las últimas dos décadas²⁰ una red de protección social consistente con su modelo de desarrollo y desde una sólida posición de equilibrio fiscal. A diferencia de sus pares del Cono Sur, Chile ha tenido y tiene más libertad para

tomar las decisiones apropiadas, ya que desde la reapertura democrática ha venido desarrollando una red social efectiva y consistente con su modelo de desarrollo y que a diferencia de otros países de la región, dicha red no amenaza periódicamente su solvencia fiscal.

1. Productividad y Crecimiento

- 1.15 **Las tasas de crecimiento** observadas en los últimos años y las proyectadas en el mediano plazo son considerablemente menores que las observadas en el período 1985-1998 y que no se consideran suficientes para corregir los problemas sociales que le permitan alcanzar el desarrollo en el horizonte temporal esperado. Existen consensos respecto al origen de esa desaceleración, aunque no tanto en cómo encararlo. Los acuerdos tienden a ver que *el desafío no es tanto los niveles de la inversión, sino cómo elevar la productividad del trabajador, en especial de los menos calificados. Las grandes líneas de acción para ello pasan por la educación y los cambios en el mercado de trabajo que promuevan la creación de empleo con protección social*²¹.
- 1.16 El ratio de inversión sobre PIB se redujo después de alcanzar máximos históricos entre 1995 y 1998, pero ese ratio promedio en el período de fuerte crecimiento (1984-1998) es similar al del período 1998-2002 (22%) e inferior al del período del auge de precio de los productos primarios donde alcanzó un promedio de 25%^{22 23}. Es posible manejar como contra argumentos que en el período inmediato posterior a la crisis de la deuda, Chile requirió menores niveles de inversión para crecer porque existía gran capacidad instalada ociosa o que los países del sudeste asiático exhiben ratios aún más elevados. Pero lo cierto es que si la referencia es la región, en las dos últimas décadas Chile junto con México exhibieron los ratios de inversión más altos de LAC. En los últimos 6 años, Uruguay y Argentina muestran tasas de inversión menores que Chile pero crecen muy por encima de este, incluso varios años después de superadas sus respectivas crisis financieras. En resumidas cuentas la tasa de inversión de Chile podría ser mayor pero esta no parece ser la restricción activa (“binding constraint”) principal.
- 1.17 **El problema es la productividad.** La descomposición de la productividad total de factores (PTF) soporta este diagnóstico y permite una explicación alternativa. La PTF crece ininterrumpidamente entre 1985 y 1997, con una aceleración de la tasas de crecimiento a principios de los 90s. A finales de la pasada década la PTF se estanca. Esto implica que el crecimiento de la economía chilena durante la última década obedeció únicamente a la acumulación de capital y el crecimiento de la población. Las últimas proyecciones muestran una productividad que cae en 2010²⁴.
- 1.18 Al analizar los períodos de crecimiento fuerte del mundo desarrollado y el sudeste asiático surge que la productividad²⁵ puede explicar hasta más de la tercera parte del crecimiento del PIB. La evidencia empírica muestra que solamente una contribución importante y sostenida de la productividad al crecimiento del PIB permitiría a Chile acortar la brecha que lo separa de los países desarrollados.
- 1.19 Existen diversas explicaciones sobre la falta de dinamismo de la productividad: i) fallas de mercado que dificultan la innovación, ii) inadecuaciones entre las capacidades demandadas y ofrecidas en el mercado de trabajo (capital humano) y iii) déficit de bienes públicos, entre otras. Dichas interpretaciones no son excluyentes entre sí y en algunos casos refieren al mismo fenómeno mirando desde un ángulo diferente²⁶. La

interpretación del déficit de bienes públicos se sustenta en un argumento en función del cuál la reducida presión tributaria impone restricciones al aumento de los bienes públicos al reflejar ciertos equilibrios de economía política que favorecen una presión tributaria baja. Esta hipótesis de déficit de bienes públicos se respaldan en que la carga tributaria de casi un al 20% del PIB es baja en relación tanto a la región como a los países de la OCDE, y que no existe ningún país con un PIB superior al chileno con una carga tributaria igual o menor²⁷. Sin embargo, el nivel del gasto público puede no ser una restricción a la provisión de bienes públicos, cuando existen otras alternativas como las concesiones para atender la inversión pública. En los últimos años Chile utilizó poco este mecanismo pero en el pasado movilizó importantes recursos²⁸.

- 1.20 El enfoque de la falta de innovación y déficits en el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas aplicadas, apunta a que el proceso de crecimiento hacia afuera se basó en un modelo de exportación de recursos naturales²⁹. Las reformas orientadas a liberalizar la economía priorizando las fuerzas del mercado en un entorno macroeconómico estable y reglas de juego claras, resultaron en un incremento de la inversión respecto al estadio anterior y una reasignación del capital hacia lo sectores con mayores ventajas comparativas, básicamente bienes primarios e industrialización de bienes primarios. Mientras que las firmas en los sectores competitivos crecieron en tamaño, aquellas en sectores menos competitivos se redujeron o directamente desaparecieron. Esto explicaría tanto el salto de nivel en la tasa de inversión así como el hecho de que la productividad agregada creció, pero la intra-firmas no. Dicho de otra forma, esta reasignación de capital produjo un salto en la productividad agregada de la economía, pero una vez culminada la reasignación de capital hacia fines de los 90's, el proceso de incremento de la productividad se agotó.
- 1.21 Bajo esta interpretación los ingredientes actuales del modelo chileno no son suficientes. Una estrategia de innovación requiere ir más allá de agregar valor en las cadenas productivas de "commodities". Lo que se requiere es construir sobre las ventajas naturales, nuevas ventajas competitivas provenientes de la economía del conocimiento. Ello requiere un proceso de inversión masivo en capital humano de calidad y una estrategia de innovación, donde el sector público construya institucionalidad en el desarrollo científico y tecnológico, realizando alianzas estratégicas con el sector privado en lo que hace a la producción y diseminación del conocimiento aplicado³⁰. Este enfoque requiere también una focalización de esfuerzos en el desarrollo de los encadenamientos laterales y hacia atrás, más relacionados con las capacidades de producción que con los productos. El enfoque de *clústeres* adoptado por el país va en esa dirección, pues combina todos estos elementos y facilita la identificación de las fallas de mercado que requieren la provisión de bienes públicos³¹.
- 1.22 Chile está avanzando en el entendimiento de la problemática de la innovación y en la propuesta de lineamientos de política para atenderla. En el libro blanco de la innovación se propone otorgar al Estado un rol en la gobernabilidad del sistema de innovación, se sugiere también un nuevo modelo de Estado que "facilite el desarrollo de aquellas áreas que tienen potencial y requieren recursos, pero que no resultan atractivos por sí solos para el sector privado".

2. Reducción de la desigualdad de oportunidades

- 1.23 Chile tiene una distribución del ingreso de las más desiguales de América Latina. Previo a 1987 solo existen datos para el Gran Santiago³². En dicha agregación territorial, el índice de Gini muestra una distribución estable en torno a 0.51 en 1957-1967. Luego el indicador exhibe alzas y bajas que promedian un nivel similar al de la década siguiente. A partir de 1975 se inicia un fuerte incremento de la concentración del ingreso, el índice de Gini crece ininterrumpidamente de 0.48 a 0.65 durante el proceso, alcanzando el máximo en 1988. Durante los primeros años de democracia, la concentración del ingreso se reduce rápidamente para luego oscilar en torno a valores cercanos a 0.53.
- 1.24 Los datos más recientes indican que a nivel país la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini se habría reducido levemente en el período 2003-2006. En 2003 el índice se encontraba en 0.55, tres años después se había reducido a 0.52. Este cambio sucede luego de un período de relativa estabilidad de la concentración del ingreso (1987-2003). Dicha estabilidad es el resultado de cambios de sentido opuesto en diferentes dimensiones de la distribución de la riqueza que tienden a compensarse entre sí. En este sentido destaca la dimensión regional (variaciones intra e interregional) de la concentración de la riqueza. A nivel intrarregional, entre 2000 y 2003 la concentración del ingreso se redujo en casi todas las regiones, el promedio simple del índice Gini de las regiones se redujo en 5 puntos, pero el aumento de la concentración que operó en la RM (0.56 a 0.57) compensó gran parte de esta reducción³³.
- 1.25 Entre las explicaciones al alto nivel de desigualdad a nivel nacional, está que el quintil y sobre todo el decil más rico explican la mayor parte de la desigualdad³⁴. Contreras por su parte encuentra que la educación (y su retorno) explican una parte importante de la desigualdad y que mientras que los impuestos no afectan la distribución, el gasto social tiene una incidencia significativa sobre la disminución de la desigualdad.
- 1.26 De esos estudios se desprende que la calidad de la educación y la inversión en capital humano serían las mejores formas de afectar en forma sostenible la distribución del ingreso en el largo plazo. A corto plazo las transferencias vía políticas sociales fueron una forma de mitigar los síntomas del problema. En los últimos años se avanzó notablemente en la construcción del sistema de protección social que permitieron atacar esos síntomas, mientras se consolidan los avances en las áreas que afectan esas tendencias en el largo plazo, que amplíen las oportunidades en el mercado laboral, evitando que políticas asistencialistas desincentiven los esfuerzos individuales.

3. Las desigualdades de la gestión pública y los desafíos de su evaluación

- 1.27 Se encuentran consensos en la necesidad de *disminuir la desigualdad en la gestión pública entre los distintos sectores y niveles de gobierno, mejorando el monitoreo y buscando una evaluación más autónoma de los programas públicos*. El Estado chileno es bueno, puede ser objeto de mejoras pero no es un cuello de botella para el crecimiento de largo plazo. Maneja adecuadamente los fundamentos macro fiscales, tiene una buena cabeza institucional, aunque un cuerpo tradicional. Los problemas típicamente vinculados al pobre desempeño del Estado en la región como la inestabilidad política, la corrupción, el sistema de justicia ineficiente, derechos de propiedad débiles y volátiles de las finanzas públicas, no son relevantes en el caso de Chile. Este tiene una lógica estatal de

- asignación de recursos que busca la eficiencia y la mejora de las oportunidades y los ambientes de competencia de los mercados. El sistema de protección social está instalado, buscando combinarlo con las oportunidades laborales que aseguren ingresos y empleabilidad.
- 1.28 Por otra parte, el país cuenta con buenos estándares de administración pública a nivel central, pero subsiste un alto grado de desigualdad respecto a las capacidades de gestión de algunos sectores, sobre todo los gobiernos subnacionales. Ello ha redundado en un grado de centralización muy alto respecto a cualquier conjunto de países que se tomen de referencia. También se señala como falla la insuficiente utilización del sector privado, aprovechando más sus capacidades empresariales, sobre todo para la generación de condiciones que hagan atractiva y rentable la innovación y el desarrollo tecnológico.
- 1.29 Por último, otro de los desafíos que tiene Chile en relación al Estado, es como generar acuerdos de largo plazo sobre políticas públicas en gobiernos cortos, sin reelección. La respuesta durante el último gobierno, fue relativamente eficiente con la operación de Consejos Presidenciales o como el Consejo de la Innovación para la Competitividad, en donde se lograron soluciones creativas con amplio apoyo, aunque sin continuidad. La alternancia en el poder hace más importante buscar arreglos institucionales para darle continuidad a la toma de decisiones. La creación de una agencia de calidad de las políticas públicas que formó y forma parte de las prioridades de gobierno va en esa dirección.

II. LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA

C. Contexto del Programa

- 2.1 La evaluación de la EP tiene singular importancia por el hecho de que Chile es un tomador de préstamos del Banco a pesar de que no tiene necesidad de endeudamiento. Al contrario, ha venido acumulando reservas fiscales y bajando sistemáticamente los niveles de deuda siendo actualmente un acreedor neto del resto del mundo. En ese contexto, el Banco como fuente de financiamiento no es importante, escenario que no se alteró significativamente en el período analizado.
- 2.2 En consecuencia, el valor agregado del Banco está en otros aspectos, que por su importancia en los resultados ha sido un elemento central del análisis. De la evaluación del programa surgieron esos aspectos de economía política de la relación estratégica con Chile, que resume ese valor agregado³⁵.
- 2.3 En el **Cuadro No. 1** se presenta el valor agregado más importante para el país (sombreado), así como la evolución respecto a la EP anterior. En ese sentido se destaca: i. su ventaja comparativa para apoyar la implementación de programas públicos, como un tercero que media en temas complejos; ii. la eficiencia de sus estándares operativos y de ejecución para disciplinar actividades y articular co-ejecutores en programas gubernamentales, permitiendo su evaluación en un país que interesan los resultados; y, iii. los bajos costos transaccionales en el diseño, administración y ejecución de los proyectos. La legitimación de políticas públicas y las transferencias de las mismas perdieron importancia en esta EP. El “expertise” específico en diseños de proyectos y la

- reversibilidad de las políticas públicas siguen presentes pero con una importancia menor. La asociación con el Banco reduce los riesgos en la implementación de los programas de gobierno, compartiendo los riesgos políticos e institucionales del país³⁶.
- 2.4 El programa estratégico con el Banco se planifica y aprueba en el contexto de los programas que son incluidos en el presupuesto preparado por DIPRES, que es la contraparte oficial del Banco. La misión de DIPRES es velar por la eficiente asignación de recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión. En el marco de su misión, DIPRES debe cumplir con la Ley de Presupuesto de cada año, y para ello define e implementa una serie de objetivos estratégicos, entre los cuales se encuentra el administrar los ingresos y gastos de las entidades del sector público en general, el requerir y hacer cumplir con las evaluaciones de proyectos, y velar por el ejercicio de los programas y procesos de mejoramiento del desempeño, según corresponda³⁷.
- 2.5 La lógica programática del país es transversal y cualitativa, que contrasta con la visión más sectorial y temática de la EP. Para el Banco los medios de actuación son el sector y el proyecto más que el programa, redundando en una agenda transversal precaria. Al país le interesa la cooperación del Banco más en el **cómo** se interviene para mejorar la implementación de los programas gubernamentales, que por su capacidad de proponer soluciones a temas o sectores.

D. La Estrategia de País 2006-2010

- 2.6 La estrategia del país estuvo centrada en reconocer a la desigualdad como el principal escollo para transformar a Chile en un país desarrollado. La característica de estos países es que todos, sin excepción, tienen niveles de igualdad mayores que Chile. Se reconocía que la desigualdad no empieza ni termina en los ingresos, y que la misma se da tanto en las oportunidades como en los resultados del desarrollo. No hay una sola desigualdad, sino varias y todas están relacionadas entre sí. El objetivo intermedio del período de gobierno fue la reducción de la desigualdad de todo origen, consolidando las bases de un Estado de protección social, que evite el asistencialismo, y promueva la institucionalización de políticas públicas sustentables.
- 2.7 Para lograr ese objetivo fundamental, se reconoció que el modelo de desarrollo presentaba limitaciones para crecer más y distribuir mejor, que requería complementar la bien valorada política macroeconómica, fundamental para garantizar la estabilidad, el crecimiento y una política presupuestaria sostenida y prudente³⁸. La apuesta era por impulsar la eficiencia del gasto público para reducir la desigualdad y promover el empleo y, por otro lado, poner en marcha una institucionalidad³⁹ que mejore la coordinación de la política de ciencia, tecnología e innovación. Para ello se pretendía crear incentivos económicos que generaran un capital humano menos desigual (en tecnología, en seguridad económica y en educación), fortaleciendo las capacidades de innovación del sector privado, orientada al desarrollo de encadenamientos en complejos productivos (“clústeres”), en torno a las ventajas comparativas del país.
- 2.8 Así el mejoramiento de la productividad y la competitividad de la economía asume el rol central impulsando esas capacidades empresariales para que creen, adapten y adopten tecnologías que cimenten la capacidad productiva potencial del modelo tradicional basado en los recursos naturales. También el reconocimiento de las desigualdades territoriales, priorizó una agenda de descentralización que impulse el espacio de

- oportunidades y las condiciones de vida. El país tiene un elevado nivel de centralización en las decisiones y competencias de las políticas públicas, así como en la asignación de los recursos fiscales. En este período, la agenda del gobierno enfatizó que los temas de protección e inclusión social, así como el desarrollo económico se implante con un enfoque territorial, incentivando los emprendimientos como forma de reducir las desigualdades de la transformación a nivel regional.
- 2.9 La EP con el Banco planteó apoyar los esfuerzos de Chile para reducir las brechas de desigualdades respecto a los países avanzados en cuatro áreas que constituyeron los desafíos de desarrollo, detrás de los cuales se definieron 17 propósitos y 35 medios para lograrlos⁴⁰.
- 2.10 Los cuatro retos clave que la EP planteaban eran: i. **la reducción de las brechas de oportunidades de la población con mayores vulnerabilidades**, cuyos tres propósitos eran reducir la brechas de oportunidades y mejorar la calidad de la educación, disminuir los niveles de pobreza y fortalecer el sistema de protección social, y promover la mayor inclusión y el desarrollo de políticas y programas hacia los grupos vulnerables; ii. **la reducción de las brechas de competitividad e ingreso con respecto a las economías desarrolladas**, cuyos cinco propósitos eran la innovación y el desarrollo tecnológico como eje del incremento de la productividad, apoyar un nuevo ciclo de reformas a la regulación de los servicios públicos, fortalecer y perfeccionar el mercado de capitales, incrementar la capacidad productiva de las Mipymes, y fortalecer el sector externo para que continúe siendo el motor del desarrollo económico; iii. **lograr una mayor eficiencia del sector público y un Estado más cercano a los ciudadanos**, cuyos tres propósitos eran impulsar el desarrollo territorial y la creación de condiciones institucionales para su sostenibilidad, aumentar el “accountability” y la participación en la gestión pública nacional, y mejorar la calidad de la gestión pública nacional; y, iv. **establecer un nuevo modelo de negocios con el país**, cuyos seis propósitos eran reducir los costos de transacción de las operaciones del Banco mediante la utilización de los sistemas fiduciarios nacionales, ofrecer financiamiento en moneda local captando recursos en el mercado financiero chileno, ajustar las capacidades técnicas de la Representación, mejorar la coordinación con la ventanilla del sector privado para promover nuevas operaciones, la utilización de nuevos instrumentos financieros (PDL, CLIP), y utilizar más estratégicamente los PNF para identificar y desarrollar nuevas oportunidades con el país.
- 2.11 El Banco entendió cuales eran los temas nacionales: consolidar un estado de protección social sustentable, establecer un nuevo modelo de desarrollo centrado en la transformación tecnológica y la innovación, y reducir la desigualdades en la gestión pública entre los distintos sectores y niveles de gobierno. Sin embargo, la gran diversidad de propósitos y de medios para lograrlos que se plasmó en la EP, le hizo perder sinergia y visión de largo plazo. El Programa no contó con una planificación clara del futuro, que explicara como los resultados de las intervenciones que se programan eran progresos efectivos en los retos nacionales⁴¹. Además, al plantearse como resultados los de los retos nacionales, le hizo perder de vista la dimensión real de su aporte.
- 2.12 El desarrollo del modelo de transformación de largo plazo de Chile, que se centra en la economía del conocimiento, genera un cambio de paradigma tanto en lo tecnológico y lo económico-social, como en la esfera institucional-organizacional. Esa evolución naturalmente produce desacoples entre ambas esferas. Los cambios en la segunda suelen

ser más lentos; es más sencillo un cambio en los procesos y productos⁴² que en los aspectos culturales, en las formas de organización o en los procesos de aprendizaje.

- 2.13 Las prioridades de la relación del país con el Banco estuvieron centradas en la mejora de las capacidades institucionales y organizacionales que requería la gestión de programas gubernamentales afectados por ese cambio de paradigma, donde el desacople dificultaba el alcance de los resultados. Las responsabilidades en esos programas usualmente estaban distribuidas entre varios participantes, que convergían para lograr sus objetivos, cada uno de ellos manejando distintos medios, en diferentes lugares geográficos, sectores o grupos sociales. En la casi totalidad de los casos que se requirió el apoyo del Banco, fue más por su habilidad en la implantación de prioridades específicas de gobierno incluidas en la programación presupuestaria, que por su especialización sectorial.
- 2.14 La demanda del país por la intervención del Banco fue para transformar programas gubernamentales complejos en algo ejecutable⁴³, en donde la falta de una gestión confiable imponía estrés al desempeño presupuestario⁴⁴. La correlación de las acciones de la EP con estos aspectos fue grande, aunque fue bajo el reconocimiento en su marco de resultados. Esto debilitó la correspondencia entre su enfoque, esencialmente sectorial, con el valor agregado por el cual se reconocía al Banco.

E. Relevancia, eficiencia y coherencia de la programación

- 2.15 El Programa es considerado *relevante* si sus objetivos y propósitos estratégicos son consistentes con los desafíos de desarrollo del país y si los medios que se previeron movilizar para alcanzarlos, se aprobaron con esos contenidos. La relevancia es una condición necesaria, pero no es suficiente para comprobar los resultados del programa. La condición de suficiencia es que los proyectos en que se concreta el Programa estén alineados con las metas buscadas por el mismo⁴⁵.
- 2.16 Los resultados encontrados indican que el Programa fue consistente con la estrategia de desarrollo del país (**Cuadro No. 2**). Utilizando como indicador el índice de anticipación⁴⁶, se comprueba que el 97% de los proyectos (92% en montos) que se previeron en la EP 2006-2010 se aprobaron. El Banco, por lo tanto, ha sido un buen socio para atender las prioridades del gobierno y fue un colaborador estratégico en el apoyo al cumplimiento de sus desafíos.
- 2.17 En el análisis se comprobó, asimismo, la existencia de una continuidad de las intervenciones vigentes, aprobadas en la estrategia anterior. Si bien la mayor parte de esas intervenciones mantuvieron pertinencia respecto a las prioridades del período, ese análisis de consistencia no fue evidente en el diseño del documento de Programa. El Banco asumió sin mayor análisis, la continuidad de la cartera activa de comienzo del período, con los contenidos que se habían aprobado⁴⁷.
- 2.18 Por último, respecto a la relevancia del Programa en términos de recursos asignados, los resultados muestran que los montos aprobados con recursos nuevos (US\$ 519,0 millones) se corresponden al escenario de máxima previsto en el Anexo I del Programa (US\$ 614,7 millones), superior al escenario objetivo esperado de US\$ 480.0 millones.
- 2.19 La *eficiencia* del Programa complementa al análisis de la relevancia, mediante la medición de un indicador que comprueba si existieron proyectos aprobados que no fueron previstos en la programación. Este índice de improvisación⁴⁸ para el sector público indica

- esa eficiencia ya que la casi totalidad de los préstamos que se aprobaron, fueron programados⁴⁹. No sucedió lo mismo con los PSL⁵⁰, CTs y el FOMIN, donde la anticipación fue menor y la improvisación mayor, tanto en monto como en número de proyectos.
- 2.20 Finalmente, se analizó la *coherencia* del Programa con relación a los instrumentos financieros movilizados. Los resultados indican que para la casi la totalidad de los recursos aprobados (82% en el sector público) se utilizaron instrumentos menos transaccionales, programáticos, enfocados a resultados y que reconocieron a los sistemas nacionales como suficientes (**Cuadro No. 3**).
- 2.21 El predominio de instrumentos programáticos y por resultados en los diseños aprobados durante 2006-2010 se identifica con el objetivo de buscar un modelo de negocios más focalizado en la efectividad para el desarrollo (los PDL justifican más del 70% de los recursos aprobados para el sector público). De los instrumentos flexibles, mantuvo importancia el uso de la Facilidad para Preparación y Ejecución de Proyectos (PEF), que indica la importancia que el país le da a la oportunidad en la ejecución del endeudamiento en su programación presupuestal. El impacto positivo de la utilización de este instrumento se redujo notablemente por el efecto que en el “pipeline” del Banco tuvo el proyecto Transantiago. Esto hizo que varias operaciones en ejecución en 2008 con PEF, se aprobaran recién entre Diciembre 2009 y Enero 2010.

F. Evaluabilidad de la Estrategia de País

- 2.22 La evaluabilidad de la estrategia indica que hubo un esfuerzo por establecer indicadores, pero sólo la tercera parte presenta línea de base, y algo menos de la mitad tienen metas establecidas. Por lo tanto, no se pueden medir los avances en la atribución del Banco, ya que se carece de una métrica suficiente para demostrar los progresos respecto a la situación en el momento inicial o respecto a las metas sobre los resultados establecidas. Por otra parte, hay una ausencia total de metas intermedias desconociendo el hecho de que los productos y resultados no se obtienen simultáneamente en el tiempo.
- 2.23 Como consecuencia de esa lógica altamente desbalanceada del marco de resultados de la EP, el índice de evaluabilidad es bajo, impidiendo generar una información suficiente para demostrar los logros, por lo cual son bajas las posibilidades de beneficiarse de la evaluación. Aún en el caso del tercer desafío estratégico (mayor eficiencia del sector público, etc., que presenta en unos 93% indicadores), no se encontraron definiciones operativas suficientes para su medición, ni una discusión sistemática sobre la disponibilidad de información oportuna sobre los mismos que indicara la procedencia y calidad de las fuentes que se iban a utilizar.

III. EL DESEMPEÑO DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. La ejecución del Programa

- 3.1 En el período 2006-Feb.2010 se aprobaron 98 operaciones por un total de US\$ 669.1 millones⁵¹ de los cuáles los 12 préstamos con el sector público justifican el 77% de ese total. El FOMIN explica un 4%, las cooperaciones técnicas no reembolsables (CTNR) un 2% y el sector privado un 15%. El monto total aprobado superó ampliamente el monto

máximo programado (US\$ 585 millones), explicado fundamentalmente por la expansión de la cartera objetivo con el sector público.

- 3.2 El monto promedio de los préstamos aprobados en 2006-2010 fue de US\$ 27.3 millones por operación. Respecto a la Estrategia de País 2000-2005, los montos totales aprobados fueron similares (US\$ 651.3 millones) y el valor promedio de sus préstamos levemente menor (US\$ 24.4 millones por operación). En el número total de operaciones difirieron, aprobándose solo 76 operaciones en 2000-2005. La diferencia está principalmente explicada por el significativo crecimiento de las CTNR en 2006-2010⁵². Las operaciones que fueron objeto de revisión a los efectos de este CPE son un total de 31 préstamos (incluyen 7 PEF) por US\$ 657 millones. Si se considera el total de productos revisados, incluyendo las CT no reembolsables, PSL y FOMIN, se analizaron unas 100 operaciones por un monto de US\$ 686.8 millones⁵³.
- 3.3 Respecto a los desembolsos, la situación es distinta a la señalada con las aprobaciones. Mientras que en el período 2006-Feb.2010, se desembolsaron US\$ 188.6 millones, en el período 2000-2005 se desembolsó más de tres veces ese monto (US\$ 625.3 millones)⁵⁴. Este comportamiento de los desembolsos deja una cartera activa⁵⁵ de US\$ 412.7 millones al 28 de febrero de 2010, equivalente al monto total objetivo programado para el sector público en la Estrategia de País 2006-2010 (US\$ 480 millones).
- 3.4 Esto indica que existieron problemas en la ejecución y que los significativos montos por desembolsar condicionarán el programa del futuro, en la medida que el gobierno mantenga sus niveles de endeudamiento con el Banco⁵⁶.

B. La efectividad de la implantación

- 3.5 En la EP 2006-2010 se planteó un desafío estratégico, novedoso para este tipo de documento estratégico, que fue instalar **un nuevo Modelo de Negocios** en el país. Los propósitos fundamentales de este desafío eran tornar más atractivo trabajar con los instrumentos y procedimientos del Banco, manejar la cartera por resultados, beneficiarse de un desarrollo más coordinado de las ventanillas del Banco y tener una COF/CCH con personal y recursos más adecuados a ese enfoque más profesional y ágil. Con este modelo se pretendía reducir los costos transaccionales de la relación, mediante un mayor alineamiento con los sistemas fiduciarios y no fiduciarios nacionales, así como con la movilización de instrumentos flexibles y orientados a resultados. Se planteaba también una utilización más estratégica de los productos no financieros y otros productos del conocimiento, en un país que exige innovación y mejores prácticas cuando demanda acciones al Banco. A continuación se analizan los principales logros.

1. Oportunidad y eficiencia de la ejecución

- 3.6 La diversificación de préstamos introduciendo **instrumentos financieros flexibles (PEF, SEF, INO) y menos transaccionales (CCLIP y PDL)**, significaron importantes simplificaciones y desarrollos de procesos más sencillos que redujeran los tiempos de preparación y administración de las operaciones.
- 3.7 En el mismo sentido operó la ampliación en **la utilización de los sistemas nacionales** en la ejecución de los proyectos, preservando a su vez los riesgos fiduciarios. En 2006 se inició un ejercicio piloto sobre 4 operaciones (CC-6066) con contratos modificados que incorporaron la simplificación de la supervisión, adaptándose a las condiciones del país.

- Esto supuso la utilización de sistemas fiduciarios nacionales, en adquisiciones, revisión de desembolsos, control y auditoría de estados financieros. Los proyectos pasan por los registros de la institución ejecutora, aplicando la contabilidad presupuestaria que requiere un traductor para transformar el plan de cuentas nacional en las categorías de inversión del Banco, ya que no tiene un sistema contable para los proyectos⁵⁷. En el nuevo ejercicio no hay revisiones ex ante, ni ex post, ni misiones de vigilancia, concentrando la labor del Banco en la parte técnica, e.d., la elegibilidad de los desembolsos y la confección de los términos de referencias. Con respecto a los sistemas no fiduciarios se amplió el uso de los asesoramientos medioambientales nacionales, no utilizándose los sistemas del país para medir la efectividad de resultados del programa.
- 3.8 Después de la evaluación del piloto mencionado, que tomó dos años, se dictaminó que los sistemas nacionales son confiables, transparentes y sólidos, pudiendo el Banco hacer uso de los mismos. Se encontraron áreas de ajustes y de mejoras pero que eran perfectibles⁵⁸. A partir de ese momento todos los proyectos de la cartera se empezaron a ejecutar bajo las modalidades del piloto. En algunos casos los prestatarios plantean volver a las normas del Banco, sobre todo para tener mejor ajuste con sus instrumentos financieros⁵⁹ o por la estricta evaluación de la Contraloría General de la República (CGR), que establece límites de control superiores a los que exige el Banco. El gobierno considera importante que subsistan ambos sistemas. Esta generalización de los sistemas nacionales fiduciarios y no fiduciarios, explica como la casi totalidad de los proyectos del Banco actualmente los utiliza⁶⁰.
- 3.9 Los resultados sobre **las demoras en los tiempos** de formulación y ejecución de los proyectos aprobados desde 2001, indican que Chile, sigue siendo uno de los países que refleja progresos en esta materia (**Cuadro No. 5**). El país presenta procesos de aprobación e inicio de implantación de los proyectos más cortos en promedio. Esta ventaja se debe sobre todo a la gran diferencia en tiempos que existieron en la preparación del Perfil 2, que refleja las ventajas comparativas de Chile al respecto. Esa diferencia se observa también durante la ejecución, al presentar tiempos de desembolso medios respecto a los programados, 20 meses más cortos que el promedio del Banco. Esa diferencia se achica significativamente cuando se comparan los PDL, instrumento financiero que fue utilizado por Chile en más del 70% de los recursos aprobados en el período. La ventaja transaccional y programática que tiene este instrumento, no se confirma a la hora de la elegibilidad para los desembolsos.
- 3.10 Esas conclusiones que surgen del análisis del stock de proyectos finalizados en el período, se complementaron con un análisis **del flujo de desembolsos anuales** de los proyectos que iniciaron su ejecución en 2006-2010, o que tuvieron una alta ejecución en ese período. Se midió para esos proyectos iniciados más recientemente, si el grado de cumplimiento de los desembolsos se realizan de acuerdo a lo programado en su diseño. El indicador así calculado se comparó con el resultado medio encontrado en el análisis histórico, con el objetivo de inferir si continuó el progreso en el período de la última EP⁶¹.
- 3.11 El valor encontrado, informa que el cumplimiento de los desembolsos respecto a lo programado es de solo de un 44%. Las razones de los bajos desembolsos no se encuentran en problemas fiscales o de contraparte ni tampoco en menores aprobaciones. Las razones estuvieron asociadas⁶², en primer lugar, al impacto adverso que tuvo el proyecto Transantiago sobre el “pipeline” del Banco, que atrasó las aprobaciones de nuevos préstamos, en varios casos con PEF vigentes y con montos de gastos previstos en

- las glosas presupuestarias. En segundo lugar, la utilización de nuevos instrumentos financieros orientados a resultados, principalmente los PDL⁶³ que, si bien significaron menores costos transaccionales, no anticiparon correctamente las dificultades en lograr los productos que eran las metas de los desembolsos. En tercer lugar, a la ejecución de ciertos proyectos sobredimensionados y de menor prioridad de acuerdo a los resultados buscados, varios de los cuales tuvieron que ser reformulados para viabilizar la ejecución de sus recursos⁶⁴.
- 3.12 De lo anterior, no puede afirmarse enfáticamente que los instrumentos basados en resultados, enfrentan un menor impacto a la hora de la ejecución. La información sugiere que esos instrumentos pueden afectar con mayor intensidad a la ejecución, aún siendo menos transaccionales, aspectos que deben también anticiparse cuando se utilizan.
 - 3.13 La comprobación de cómo **los aspectos fiduciarios y de gestión afectaron al desempeño de la ejecución**, se complementa con el análisis de la evolución de los problemas que se identifican y son informados en forma estandarizada por la Administración en sus PPMR semestrales (**Gráficos No. 1 y No. 2**). Este análisis reconoce que esos problemas no son significativos y son menos importantes en el desempeño respecto al promedio del Banco, excepto en lo que tiene que ver con el cumplimiento de las condiciones contractuales de los proyectos (condiciones previas a los desembolsos), que es sensiblemente mayor⁶⁵.
 - 3.14 Los resultados favorables son consecuencia de los bajos riesgos fiduciarios que enfrenta la ejecución, lo que permitió la libre elección por el Banco para utilizar los sistemas nacionales y tipos de préstamo menos transaccionales. Sin embargo, esto no es importante a la hora de explicar los obstáculos que se señalan con las cláusulas previas a los desembolsos. Esta demora indica debilidades institucionales de otra naturaleza que afectan a los desembolsos. Dado que los proyectos que se aprueban son maduros en Chile, las condiciones previas no son muchas y deben buscarse en otros elementos la justificación de esas tendencias. En ese sentido, se encontró que el país, si bien tiene voluntad de ejecución, muchas veces no necesita el dinero del Banco para avanzar y, en consecuencia, no existe la presión para informar el cumplimiento de las condiciones contractuales, constituyéndose un gran stock de atrasos. Además, la utilización de los PDL en los CCLIP, normalmente no requirieron el desembolso previo y el cumplimiento de las metas de los desembolsos fue mayor al previsto.
 - 3.15 Por lo tanto, nada indica que el uso de nuevos instrumentos de préstamo reduzca notablemente el impacto en la ejecución. Integrar los desembolsos en los sistemas nacionales de ejecución fue importante para reducir los costos transaccionales de la aprobación y la administración de los proyectos, pero no han afectado sustancialmente a los desembolsos. El enfoque del trabajo, centrado en optimizar la combinación de instrumentos y simplificar los productos financieros y las regulaciones para reducir los costos transaccionales, no alcanzó para resolver los problemas que se enfrentaron a la hora de acelerar la ejecución.
 - 3.16 Ese comportamiento desigual de los desembolsos **redujo sensiblemente el valor que la ejecución podía entregar al país**, medido por los flujos financieros netos de las intervenciones⁶⁶. Para realizar una aproximación de ese valor agregado, se construyeron diversos indicadores (**Gráficos No. 3 y No. 4**). En primer lugar, se comparó la evolución anual del ingreso neto de caja (los desembolsos menos el servicio de la deuda al Banco) con los desembolsos y las aprobaciones, todo sin considerar el proyecto

TRANSANTIAGO. En promedio en 2000-2009 el flujo neto fue negativo. Hubo desembolsos promedio en el período de \$885.6 millones alineado con un servicio de deuda promedio (principal más intereses) de \$ -294.3 millones. La diferencia está explicada por la caída de los desembolsos anuales desde 2006 que no acompañó las mayores aprobaciones, recuperándose algo en los dos últimos años.

- 3.17 En segundo lugar, se comparó la ejecución de los recursos financieros respecto a la evolución del ciclo de negocios del país. Esa contribución se midió por la relación entre los desembolsos respecto a la variación del PIB per cápita. La contribución es poco significativa y decreciente en el período, y tiende a perder importancia desde 2004. Antes de este momento la contribución fue más de 3 veces mayor. El importante volumen de pagos extraordinarios para reducir la deuda con el Banco (US409 millones desde 2000 al 2005), permitió volver a tener desembolsos netos positivos posteriormente.
- 3.18 En resumen, si bien el Banco es un pequeño actor en el financiamiento del sector público, su contribución relativa disminuyó respecto a la EP anterior fundamentalmente por no haber podido ejecutar el potencial originado en las mayores aprobaciones. Su valor agregado como agencia financiera se debilitó, exponiéndose a un mayor riesgo al coincidir estos hechos con la transición política. El reconocimiento de su valor agregado en el apoyo a la implantación de políticas públicas estratégicas, sería la ventaja fundamental del Banco para mitigar esos riesgos de relevancia.

2. La efectividad de la ejecución

- 3.19 Para la evaluación respecto a la efectividad de la implantación del Programa, se confeccionó una matriz de indicadores para demostrar sus progresos (**Cuadro No. 6**). Esta es una adaptación inspirada en las dimensiones de análisis y los lineamientos de la Declaración de París sobre la Efectividad de la Ayuda de OECD/DAC⁶⁷.
- 3.20 En esa matriz los indicadores miden el desempeño de la ejecución del Programa, agrupados en cuatro dimensiones: i. Apropiación por el país de la EP con el Banco, definida por la importancia en que el marco de resultados de sus intervenciones forma parte de los programas públicos que se incluyen en los marcos presupuestarios anuales y de mediano plazo; ii. Alineamiento de la EP con las prioridades nacionales, la institucionalidad y los sistemas y procedimientos fiduciarios y no fiduciarios de ejecución nacionales, contribuyendo a la relevancia y la reducción de costos de transacción; iii. Armonización de las actividades y productos de la EP en acuerdo con el contexto de los procesos y productos del país que, además, facilita el alineamiento con los sistemas nacionales; y, iv. Gestión por resultados, que informa en que medida se cuenta con información adecuada y confiable para medir el progreso de los resultados de los proyectos y del Programa⁶⁸, que si además, se utiliza para la asignación de los recursos en función del desempeño.
- 3.21 En la “Evaluación de la Estrategia de País (CPE); Chile, Período 1995-2005”⁶⁹ se señalaba que el programa tenía “muy buenos resultados en cuanto al criterio de *apropiación*, pero tenía deficiencias importantes cuando se analizaba las dimensiones de *alineamiento*, *armonización*, y *gestión por resultados*”. Se concluía que “*si se lograra avanzar en estas dimensiones se reducirían los costos de transacción y se alinearía al Banco con el sistema de políticas del país.*”

- 3.22 Este CPE constató que en la implantación de los productos aprobados o altamente ejecutados en el marco del Programa, siguieron progresando los resultados en términos de *apropiación* y mejoraron notablemente los resultados en términos de *armonización*. Se obtuvieron mejores resultados en términos de *alineamiento* a los señalados en el anterior CPE, aunque existe margen para mejorar. Respecto a la *gestión por resultados* el progreso es muy lento, no mostrando cambios significativos respecto a lo encontrado anteriormente.
- 3.23 Más allá de los indicadores presentados en la metodología considerada⁷⁰, los resultados surgen del análisis de OVE y no de uno similar realizado regularmente en el marco de la implantación de la EP. La ausencia de un set de indicadores para monitorear y demostrar la efectividad de las intervenciones en los desafíos buscados por el Programa, reducen la confiabilidad en el ejercicio estratégico y en los propios resultados de las intervenciones.
- 3.24 Ha sido clara la importancia dada por el país para organizar las intervenciones y los recursos del Banco en la operacionalización de los programas públicos dentro del presupuesto. Aquellas fueron consistentes con las prioridades del gobierno, dando una amplia base para la **apropiación** de la EP.
- 3.25 Es destacable la importancia que el país le dio a la agenda de la descentralización en los resultados del programa. A nivel sectorial, predominó la gestión propia, interviniendo el Banco en aquellos sectores en donde no existe un claro responsable nacional⁷¹.
- 3.26 Además de la alta y equilibrada **alineación** con las prioridades estratégicas del país, fue alta la utilización de los sistemas y procedimientos nacionales, fiduciarios y no fiduciarios, utilizando en muy pocos casos unidades ejecutoras externas para la implantación de las operaciones. El tipo de instrumentos financieros y no financieros fueron funcionales a los objetivos del nuevo modelo de negocios. Los sistemas nacionales fueron percibidos como adecuados por los diagnósticos y fueron confiables en su utilización piloto, que se generalizaron ante la comprobación que no constituyen riesgos u obstáculos importantes de la ejecución. Fue baja la predicción de los desembolsos de acuerdo a lo programado en los diseños, aspecto que fue analizado anteriormente.
- 3.27 Con respecto a la **armonización**, la información muestra que existieron buenos arreglos para ejecutar los proyectos dentro del enfoque programático y de “accountability” del país, garantizando su apoyo presupuestario y reduciendo los riesgos de la ejecución. Se destaca la importancia más estratégica que ha tenido el *trabajo analítico y de conocimientos* fomentado por la relación con el Banco⁷². Los indicadores muestran que cada producto final del Banco fue apoyado por más de dos otros insumos instrumentales y, que respecto a la densidad de productos del conocimiento hubo ocho de estos productos por cada diez totales, integralmente financiados por recursos no reembolsables. Sin embargo, la estructura interna de estos productos no ha sido equilibrada ya que el 68% del total está explicado por estudios asociados a diagnósticos y a identificar qué hacer en el programa (PRG y PNF), siendo muy escaso el trabajo analítico relacionado al cómo mejorar la implementación de las intervenciones y los estudios asociados a la evaluación y la diseminación de lecciones aprendidas (el porqué).
- 3.28 Por último, respecto a la **gestión de la cartera por resultados**, los progresos han sido muy lentos. No se documenta suficientemente la información para demostrar el progreso de la implementación de la cartera de acuerdo a los compromisos de desempeño

buscados⁷³. El país tiene su propio sistema de evaluación del desempeño de sus programas presupuestarios, adecuadamente informado y controlado. Esa evaluación no refleja normalmente los resultados de la EP y los proyectos no son evaluados por el país, salvo excepcionalmente.

3. La influencia del contexto: la gestión de los riesgos

- 3.29 El contexto de la ejecución es dinámico por naturaleza. Los cambios e incertidumbres exógenas o inesperadas que se producen, afectan normalmente el desempeño de la implementación. Por ello es importante su anticipación y mitigación adecuada, incorporando la gestión de los riesgos como un aspecto cada vez más importante de la ejecución de la cartera.
- 3.30 El Banco identificó dos riesgos en la implementación de la EP. El primero originado en que las buenas condiciones macro fiscales y la política de endeudamiento del país, que podrían hacer cambiar los flujos del financiamiento externo. Ello sería aliviado por la emisión de títulos en moneda nacional por el Banco. En segundo lugar, que el avance lento en la reducción de los costos de transacción, podría enlentecer la ejecución del programa, para lo cual se mitigaba con el nuevo modelo de negocios que se transformó en un desafío estratégico de la EP. El primero no es un riesgo sino un hecho que no puede mitigarse por un nuevo producto financiero del Banco, no vinculado al volumen de la cartera. El segundo es válido como riesgo, aunque no es totalmente exógeno al Banco, por eso se considera acertado haber considerado su mitigación con un componente estratégico de la EP.
- 3.31 Con respecto a la gestión de los riesgos de los proyectos, los resultados indican un desempeño poco adecuado (**Cuadro No. 7**). Del análisis de los préstamos revisados por la evaluación se encontró que solo el 52% de los riesgos identificados en los diseños aprobados tenían acciones de mitigación. Asimismo se encontró que ninguna de las operaciones distinguió entre los riesgos externos que requieren mitigación, de los riesgos internos que deben ser resueltos por los componentes de los proyectos. En cuanto a la efectividad de la gestión de los riesgos en la ejecución, se encontró que solo en el 43% de los riesgos que ocurrieron hasta ahora, existe información de progreso o mitigación informada en los documentos de seguimiento y evaluación interna que utiliza el Banco. Por último, un 20% de los riesgos que se informan como ocurridos nunca fueron identificados, ni en los diseños ni en los reportes de seguimiento.

4. Alinear a la COF/CCH con la calidad de las actividades y los recursos que requiere el nuevo modelo de negocios

- 3.32 La EP daba importancia a que el aprovechamiento de las oportunidades y el desarrollo de la efectividad en el diálogo y las acciones con el país, profundizara la calidad de la participación del “staff” de COF/CCH, conjuntamente con una mayor participación de especialistas de la Sede y consultores especializados. Ello pasaba por una asignación de recursos financieros y humanos a mejorar el perfil profesional que el país requiere para desarrollar las actividades estratégicas que compromete con el Banco. La medición de estos aspectos muestran una realidad diferente a partir de los indicadores que se construyeron por la evaluación (**Gráfico No. 5**).
- 3.33 De la dedicación del personal técnico de COF/CCH, medida por la declaración de las horas trabajadas en los TRS y ordenadas dentro de las categorías programáticas definidas

- en el presupuesto, se encontró que la dedicación en cada año en el período 2006-2009 fue similar. Las diferencias se encuentran cuando se analiza la estructura interna de sus categorías programáticas⁷⁴.
- 3.34 Las actividades de apoyo crecieron y siguen siendo el principal trabajo de Banco en Chile (51.8% del total en 2006-2010 y creciendo entre puntas), dejando una imagen más fiduciaria que sustantiva⁷⁵. La categoría de soporte administrativo se multiplicó por cuatro entre 2006 y 2009⁷⁶, mientras que las de gestión corporativa se dividieron por cinco en el mismo período, reflejando un cambio de protagonistas y un crecimiento en la atención natural a los “clientes internos”. Esto es reflejo de una organización matricial más ancha en cuanto a número de gerencias y más profunda en cuanto a niveles operacionales y de seguimiento. Todo ello exige mayor coordinación y autorizaciones, con riesgos de alimentar duplicaciones.
- 3.35 Entre las actividades más sustantivas, no se interviene significativamente en los productos del conocimiento, es casi nula la dedicación a la evaluación de la efectividad para el desarrollo y las actividades de programación estratégica son estacionales. Más del 40% de las dedicaciones se concentran en el diseño e implementación de operaciones, destacándose en su composición la multiplicación por 4 del apoyo a los diseños de operaciones. Esto puede ser reflejo de un Banco más sectorial, en donde los especialistas comenzaron a tener competencias en sus áreas que van más allá que las actividades directas en el país.

IV. LOS RESULTADOS ALCANZADOS

A. Perspectiva general.

- 4.1 La evaluación se concentró en 2006-2010 pero manteniendo una visión de largo plazo del trabajo del Banco. Para ello, además de las operaciones al sector público y al sector privado (excluido CII⁷⁷) aprobadas en esos años, se incluyeron las que formaban parte de la cartera activa al comienzo de 2006 y tuvieron alta ejecución en el período. Asimismo, se analizaron todos los proyectos aprobados aunque no tuvieran significativos desembolsos, por considerarse importante para justificar la relevancia del Programa. También se analizó la contribución de los PNF a los resultados y los proyectos en “pipeline” al momento de la evaluación que anticipan el Programa futuro⁷⁸. Para los proyectos recientemente aprobados o con baja ejecución, se aplicó un análisis ex - ante específico para proyectar los beneficios esperados por el Programa concretado. El proyecto TRANSANTIAGO (\$ 400 millones) fue la cancelación más importante de recursos en el período.
- 4.2 La metodología de evaluación no utilizó la medición de los impactos en base a contras fácticos, sino procedimientos confiables y más rápidos, contruidos a partir de entrevistas a informantes clave, visitas de campo, encuestas estructuradas semi-cuantitativas y el análisis de los antecedentes documentarios disponibles y de las bases de datos nacionales e internacionales.

- 4.3 En la primera sección se informa sobre la evaluabilidad de las operaciones aprobadas en el período. En las secciones siguientes, se resumen los principales resultados de los proyectos ordenados por desafío estratégico del Programa. El análisis detallado de esos proyectos se presenta en el Anexo al Capítulo IV.

B. Análisis de la evaluabilidad de los proyectos

- 4.4 En esta sección se analiza la evaluabilidad de las operaciones del sector público aprobadas en el período 2006-2010, a través de un indicador sintético que informa en qué medida los diseños de los documentos de proyectos permiten beneficiarse de la evaluación (evaluabilidad ex – ante). Ese resultado se compara con un análisis similar pero basado en la información provistas en los PCR o, en su defecto, en el último PPMR si aún la ejecución no se finalizó (evaluabilidad ex – post). Este último indicador permite comprobar si durante la ejecución se mejoró la evaluabilidad de los diseños y si siguieron los progresos en la consecución de los resultados por parte del Banco.
- 4.5 El índice de evaluabilidad de los proyectos⁷⁹ alcanzó un 75% en el período analizado (**Gráfico No. 6**). Desagregadamente se observa que en el diseño el 91% contaron con indicadores, pero sólo un 74% tuvieron una métrica de su valor en la línea de base como para poder medir su progreso. Por otra parte, se establecieron metas para los indicadores en el mismo número de casos (91%), resultado que es una consecuencia lógica del tipo de proyectos predominante aprobado en el período (PDL, CLP). Por último la inexistencia generalizada de metas intermedias (46%) indica la ausencia de una planificación de actividades suficiente detrás de los productos y resultados. Del análisis surge que el progreso en los proyectos es medido por el Banco principalmente respecto a las metas alcanzadas y no tanto respecto al valor del indicador al inicio.
- 4.6 El índice de evaluabilidad ex – post total por el contrario no mejora la capacidad de beneficiarse de la evaluación. Su valor promedio cayó respecto al ex – ante (de 75% a 60%), empeorando en todos los rubros en que éste se desagrega. Ello está explicado por la eliminación de indicadores previstos inicialmente, durante la ejecución⁸⁰ (**Cuadro No. 8**). Cuando se mide el índice para la matriz de resultados sin tener en cuenta los indicadores eliminados (**Cuadro No. 9**), el seguimiento del progreso⁸¹ mejora alcanzando el 70% (respecto a un 52% si se mide respecto a los indicadores definidos en el diseño). Esto refleja de nuevo la importancia de los proyectos por resultados en la cartera total aprobada.
- 4.7 El resultado más significativo del análisis, es la comprobación de que el desempeño de los resultados de los proyectos se demuestran básicamente por los productos alcanzados y no tanto por su impacto en los propósitos u objetivos de desarrollo. En efecto en el **gráfico No. 7**⁸² se observa que en el desempeño de los proyectos lo que ha importado es el seguimiento en el logro de los productos, es decir la eficiencia para alcanzar las metas de desarrollo. Mientras que el indicador señala que se siguen cerca del 80% de los indicadores de transformación de actividades en productos, ese mismo guarismo para los resultados de desarrollo es de solo un 32% (50% en el diseño). Esto refleja que el criterio de efectividad que usa el Banco, es asumir que buenos productos se asocian a buenos resultados y que el trabajo fundamental del Banco es que se logren esos productos.

C. La contribución de los proyectos a los resultados del Programa

4.8 En esta sección se presentan los resultados del Programa inducidos por la contribución de los proyectos al valor agregado que el país buscaba en la relación con el Banco⁸³. El análisis detallado de la contribución de los proyectos se presenta en el Anexo al Capítulo IV. La efectividad de los resultados del modelo de negocios se presentó en el Capítulo III.

1. Reducir las brechas de oportunidades

4.9 La principal desigualdad de oportunidades está originada en la inequidad del tema educativo⁸⁴. Chile fue efectivo en el ataque a la pobreza, con un incremento del gasto social importante, principalmente mediante la utilización de transferencias. Pero el índice Gini sigue siendo alto y constante en el tiempo. Ello condujo a evitar la creación de políticas asistencialistas que desincentiven esfuerzos individuales, **incorporando la idea de que las acciones de desarrollo en cada problema social se asocien a modelos de gestión sostenibles y a una institución responsable que las lidere con identidad propia.**

4.10 La lógica de las operaciones fue el apoyo a la implementación y seguimiento de políticas públicas en este desafío. Se cooperó con la construcción institucional y regulatoria para disminuir las desigualdades sociales y concretar una cobertura universal sustentable en el largo plazo. Ese valor agregado a que se asoció al Banco, se tradujo en operaciones de préstamos pequeñas, confirmando que su participación no se asociaba con la importancia de sus recursos financieros. Los diseños fueron apoyados por múltiples PNF y estudios no reembolsables, que en varios casos no se concretaron en crédito.

4.11 Los proyectos en general se articularon en los esfuerzos del país para atacar en forma sustentable la desigualdad de oportunidades de poblaciones específicas y grupos vulnerables diversos (pueblos originarios, adulto mayor, mujer, discapacitados, protección a la infancia ampliando la cobertura y calidad de la educación parvularia, previsión social). Sin embargo, se pueden encontrar intervenciones en otros desafíos de la EP, que tienen la misma finalidad de reducir desigualdades sociales de poblaciones específicas^{85 86 87}.

4.12 A continuación, se destacan los principales resultados de los proyectos en cada propósito de este desafío de desarrollo.

(a) Reducir las brechas de oportunidades y mejorar la calidad de la educación

4.13 El gobierno priorizó la educación en la agenda de políticas, principalmente a nivel preescolar, constituyéndose en uno de los ejes de su administración. El objetivo era alcanzar la “equidad desde la cuna” garantizando educación de calidad de todos los niños y niñas del país, independientemente de su origen socioeconómico^{88 89}.

4.14 El Banco contribuyó, previo a la asunción del gobierno en 2006, con CTs, estudios⁹⁰ y seminarios que permitieron identificar este nicho de intervención que estaba planteado como problema hacía años. Esos estudios se entregaron al Consejo Asesor Presidencial para que lo tuviera en cuenta en su propuesta de una política de infancia y familia en Chile.

4.15 **El Programa de Educación Preescolar y Calidad de la Educación (CH-L1022)** se aprobó en 2010 y no fue aún ratificado por el nuevo gobierno. Se concretó en un crédito de bajo monto (que contó con un FAPEP), utilizando, además un instrumento financiero excepcional para el país (programático) para maximizar su flexibilidad⁹¹. El propósito del Banco en la EP apuntaba a fortalecer la calidad de toda la educación inicial y al apoyo de alternativas costo-efectivas de atención. Pero sólo se concretó en el mejoramiento de la educación preescolar de la política de infancia y familia. El valor agregado de la operación fue su rol catalítico, como facilitador del diálogo técnico y político coordinando la ejecución de los distintos actores y mediando para homologar criterios organizacionales y estándares de calidad que aseguren su sustentabilidad.. En la medida que no se ratifique la operación, se afectará negativamente los resultados del programa. Un traspie en este tema estratégica de la agenda de largo plazo del país, lo sería también en los esfuerzos de largo aliento realizados por el Banco en este sector.

(b) Disminuir los niveles de pobreza y fortalecer el sistema de protección social

4.16 En este propósito, se demandó la contribución del Banco en fortalecer la gobernabilidad de acciones para el desarrollo a través del apoyo a los **Consejos Asesores Presidenciales (CAP)**⁹². El Banco se involucró en dos CAP, el de la Reforma Previsional y el de Trabajo y Equidad. En el segundo, se apoyaron estudios sobre contratos de trabajo a tiempo parcial y para incrementar la tasa de participación femenina y jóvenes. En el de Reforma Previsional, fue un socio confiable para la implantación satisfactoria de decisiones diseñadas por el gobierno, ayudando a implantar algunos aspectos de esa política consensuada.

4.17 **Fortalecimiento de los Sistemas de Información y el cambio sustentable de la institucionalidad de los Sistemas de Pagos de las pensiones (CH-L1024)**. El proyecto fue exitoso aunque no por la solución técnica propuesta en él⁹³. El valor agregado estuvo en confiar en su rol como facilitador de la implementación del programa y legitimación de sus acciones⁹⁴. Respecto a la solución técnica, la SSPS prefirió descomponer el proceso en tres pliegos (elegibilidad, concesión y pago) licitando las partes por separado. El resultado fue que se trabajó con empresas tecnológicas con menor trayectoria pero que cumplieron los plazos y la solución informática costó menos que lo originalmente presupuestada. También existieron diferencias en el modelo de gestión de los pagos a los nuevos beneficiarios de la reforma respecto al proyecto⁹⁵. Aquí también primó la propuesta de la SSPS basada en un modelo innovador de “retail” usando a los municipios para maximizar la capilaridad del sistema, yendo hacia el beneficiario final y no a la inversa⁹⁶. El Banco entendió y asumió flexiblemente dicho cambio.

4.18 Como se señaló, la operación colaboró en el desarrollo institucional que presentaba debilidades, mediando entre dos Ministerios con diferentes capacidades, cercanías y niveles de confianza en lograr las soluciones⁹⁷. El Banco compartió los mismos riesgos que el gobierno al trabajar con un marco legal que no había sido aprobado, lo que ayudó al cumplimiento oportuno de los productos y resultados.

4.19 El Banco no tuvo otra participación importante en otras áreas del programa de Protección Social del gobierno. Esta red ha creado consensos amplios y tiene una institucionalidad eficiente. La asistencia técnica al rediseño del sistema de seguridad social así como el apoyo a las instituciones vinculadas a la red de seguridad social y al perfeccionamiento de los productos de la misma, previstas en la EP, no se concretaron. La mayoría de estos

productos fueron propuestas al CAP de Trabajo y Equidad, aunque no surgieron del diálogo con el Banco⁹⁸.

(c) **Promover mayor inclusión y desarrollo de políticas y programas hacia los grupos vulnerables**

- 4.20 Se aprobaron préstamos que apoyaron a grupos de la población con mayores condiciones de exclusión de los beneficios del desarrollo, vulnerabilidad que los hacía más propensos a la pobreza extrema y menores oportunidades. Se concretó una segunda fase del programa de **apoyo integral a pueblos indígenas (CH-L1014)** y se finalizó la ejecución del préstamo de **apoyo a la política de adulto mayor (CH-L1005)**, aprobada al final de la anterior gobierno. Para el resto de los propósitos (igualdad de género, discapacitados y población vulnerable a los efectos de la violencia urbana) se realizaron estudios, acciones de cooperación y seminarios para mejorar el diálogo con el gobierno y promover modelos de atención, pre-inversión que no se concretó en créditos de apoyo a la implementación de políticas en esas áreas.
- 4.21 A pesar de que se concretaron menos operaciones que las programadas, las aprobadas pueden ser catalogadas como experiencias destacables y novedosas de la cartera ejecutada en este período. Las razones de ello es la virtud en articular productos de distinta naturaleza, beneficiándose del ejercicio integral, atípico de encontrar en otros propósitos de la EP.
- 4.22 Ambos proyectos fueron innovadores, es decir, un proyecto menor en recursos asistió a la implantación de políticas públicas transversales, con una integralidad que posibilita su replicabilidad. Fueron soluciones que trazaron un modelo de desarrollo adaptado a las particularidades de cada grupo de población, sustituyendo la visión tradicional de asistencialismo a la pobreza, levantando las inconveniencias de ese enfoque. Asimismo, fueron soluciones con aporte de conocimiento del Banco y experiencias internacionales que legitimaron las propuestas. Se utilizaron casi todos los instrumentos de actuación del Banco, para adaptar el conocimiento a las particularidades de estos temas en el país. Así se ampliaron los espacios de conocimiento en políticas públicas, mejorando la agenda de trabajo de otros países y del propio Banco. En último lugar, se destaca la capacidad de mediación en temas complejos, introduciendo una cultura de resultados innovadora, que mejoró la eficiencia de los estándares en el uso de los recursos.
- 4.23 Desafortunadamente estos temas han tenido escasa difusión y sus enseñanzas no se promovieron adecuadamente en las agendas estratégicas de otros países. En Chile mismo, se constataron dificultades con la sustentabilidad de las acciones.

2. Reducción de las brechas de competitividad e ingresos respecto a las economías desarrolladas

- 4.24 Partiendo del diagnóstico de estancamiento de la productividad⁹⁹, en 2005 se creó el Consejo Nacional de Innovación para la Competitividad (CNIC) como un organismo público-privado que actúa como asesor permanente del Presidente de la República en materia de innovación y competitividad¹⁰⁰. Casi en paralelo, en 2006, al comienzo del gobierno, se definió un programa presidencial para los primeros 100 días de gobierno, donde se crearon la Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) con el objetivo de descentralizar del desarrollo económico regional y coordinar las acciones de

los organismos de fomento productivo en las regiones. La institucionalidad fue compleja y aún está en una fase de desarrollo y cambios.

- 4.25 La EP reconoció correctamente la problemática detrás de este desafío, pero no le dio suficiente énfasis en el diagnóstico a la falla de coordinación institucionalidad detrás de esta política pública. El gobierno, igualmente, a partir de reconocer que uno de los problemas centrales era la existencia de instituciones, programas e instrumentos que no dialogan, no juntó desde el inicio las labores de quién oficialmente conducía el enfoque de la innovación (CNIC, enfoque “top-down”), con el de considerar a los territorios como los actores relevantes para forjar las agendas público-privadas transversales¹⁰¹ de desarrollo regional en ARDP (enfoque “bottom-up”).
- 4.26 A continuación, se destacan los principales resultados específicos en cada propósito de este desafío de desarrollo.

(d) Innovación y desarrollo tecnológico como eje del incremento de la productividad

- 4.27 En este propósito, el Banco apoyó la agenda de competitividad del país principalmente con los préstamos CH-L1009 (DIRECON), aprobado por la estrategia país anterior, y el CH-L1019 (ARDP). Además se aprobaron CT y préstamos del FOMIN. Para la preparación de la EP se realizó un gran número de estudios y notas técnicas a nivel de las áreas que componían los propósitos de desarrollo, que soportaron el entendimiento de la actuación y la identificación de operaciones del Banco en esta área¹⁰².
- 4.28 Desde 2006 se formó parte del componente de desarrollo económico territorial de la agenda de descentralización del gobierno (**CH-L1019 para la instalación de las ARDP**)¹⁰³. Esta agenda se fundaba en el diagnóstico de que la desigualdad económica de las regiones, era una brecha a cerrar potenciando la generación de espacios geográficos de innovación sustentables, a través del funcionamiento eficiente de clústeres¹⁰⁴. La creación de esas condiciones en los mercados, facilitaría el surgimiento de iniciativas innovadoras, guiadas por una mejor relación público-privado, que desarrolle negocios sinérgicos que masifiquen la oferta productiva. Para ello se veía la necesidad de una nueva institucionalidad que complemente el enfoque eminentemente sectorial, que reducía el potencial de los mercados, enlenteciendo la generación de demandas productivas de alto desarrollo tecnológico que son básicamente intersectoriales.
- 4.29 El proyecto se centró en la construcción de agendas estratégicas propias de las regiones, aunque sin resolver el riesgo de duplicación de esfuerzos en ello. En un periodo de tres años se instalaron ARDP; en quince regiones se crearon sub- comités de innovación y fomento para alinear sus instrumentos de acción y se confeccionaron agendas de desarrollo productivo contándose con 35 PMCs aumentando el diálogo público privado y mejorando la modalidad de transferencias internas de recursos a las ARDP. Sin embargo los avances en coordinación y articulación de políticas íter regionales aun son incipientes, no fue pensada desde el comienzo y no hay un claro camino para coordinar iniciativas meso-regionales. El propósito del programa era coordinar y articular, desde el nivel regional, los actores locales y la oferta de apoyo productivo de los organismos públicos según las necesidades competitivas de las MIPyME de las regiones. Sin embargo, fue escasa la contribución del proyecto a la coordinación y articulación entre las agencias de fomento, que tuvieron sus propios convenios de relacionamiento. Tampoco existió una adecuada coordinación con otros proyectos del Banco, a pesar de que actuaban en áreas o clústeres vinculados con la innovación¹⁰⁵.

- 4.30 Existe un hecho que reconoce la importancia de lo señalado, que fue una de las razones centrales que justificaron el PNF aprobado en Diciembre 2009 (CH-N1055)¹⁰⁶, financiado por el Banco y realizado con la OECD¹⁰⁷. Existe un proyecto de Ley en el Parlamento que, entre otros, trata de resolver la falta de coordinación a nivel regional entre las ARDP y los Gobiernos Regionales (GORE) y de este nivel con el nivel nacional¹⁰⁸. Esta solución, si se aprueba, aumentará la complejidad de los arreglos institucionales, desconociendo a las ARDP como actores regionales para la innovación y las recientes creadas CRDP¹⁰⁹
- 4.31 Se continuó con el **fortalecimiento de DIRECON (CH-L1009)** para la administración y implementación de acuerdos comerciales (TLC), que fue el instrumento utilizado por el país para diversificar mercados y ampliar el volumen de sus exportaciones. La gran experiencia de Chile en esta área requirió menos apoyo que el previsto, lo que sobredimensionó al proyecto. La operación se destacó por el componente de perfeccionamiento de instrumentos para el aprovechamiento de las oportunidades que dan los acuerdos comerciales^{110 111 112}, implementado por PROCHILE. Se pusieron a prueba estos mecanismos en forma piloto, con resultados innovadores y replicables. Con otras facilidades del Banco se apoyaron, iniciativas del sector privado y capacitación de PYMES (con el FOMIN principalmente), para el aprovechamiento del nuevo ambiente en los mercados para la instalación de innovaciones productivas rentables.
- 4.32 También fueron importantes los resultados del apoyo a DIRECON en el diseño e implementación del plan estratégico y el sistema informático, así como en la capacidad de administrar los acuerdos comerciales y TLCs ya negociados con otros países. Con respecto a los nuevos TLC, hubo alguna diferencia pero la gran parte de la definición de los mismos se hizo sin el proyecto.
- 4.33 Como se mencionó, este préstamo basa su estrategia de aumento de la competitividad en el apoyo a clústeres regionales lo que generó una duplicación de esfuerzos ya que tanto en los préstamos de DIRECON y las ARDP se hicieron estudios para identificarlos. Para evitar duplicaciones mayores, no se avanzó con el apoyo a clústeres y se dejó esa actividad al proyecto de las ARDP.
- 4.34 Las intervenciones se diseñaron y ejecutaron sin anticipar el impacto de las inconsistencias institucionales y la falta de comunicación oportuna de actividades que suponían duplicaciones o descoordinaciones. A pesar de que convergían en sus objetivos, las operaciones no se trataron como negocios sinérgicos que se beneficiaban mutuamente¹¹³, olvidando que para generar un resultado eficiente se requiere simplicidad institucional e interacción de competencias convergentes. Los instrumentos aprobados no dialogaron entre sí adecuadamente a pesar de ser parte de un mismo programa público y que, en varios casos, coincidían los actores y los lugares, que realizaban actividades convergentes¹¹⁴. No se previeron actividades de integración al sistema nacional, la difusión de resultados fue insuficiente y se actuaba cuando los problemas surgían, aumentando los costos de oportunidad.
- 4.35 A pesar de que EP identificó a CNIC como una de las áreas prioritarias de trabajo¹¹⁵, las intervenciones concretadas en este propósito fueron incompletas, no afectando las fallas de coordinación con el sistema nacional de innovación. En la institucionalidad, no fue clara la división de las responsabilidades y funciones de los GORE con el nivel nacional. Si bien existió una gobernanza con liderazgo regional en respuesta a la iniciativa del

gobierno, no se contó con un diagnóstico previo que fundara la lógica de las soluciones que se apoyaron^{116 117}.

(e) **Fortalecer el sector externo como motor del desarrollo económico**

- 4.36 Se concretaron operaciones centradas en el turismo con fines específicos, que recientemente ha sido identificado como uno de los clústeres para diversificar y aumentar la competitividad del país, la promoción de la sostenibilidad ambiental y la conservación de los recursos naturales. En esos temas se apoya la implementación de marcos legales recientemente aprobados por el país. Estos sectores fueron previamente apoyados por numerosos PNF, CT y PRG, y ambas intervenciones contaron con PEF¹¹⁸.
- 4.37 En este propósito guardan una estrecha relación una serie de proyectos de la cartera que han finalizado su ejecución en el período¹¹⁹, con otros que se están ejecutando¹²⁰; o que han sido aprobados recientemente^{121 122}. Al igual que lo señalado en otros propósitos, las operaciones se trabajaron sectorialmente y no estuvieron suficientemente coordinadas entre sí¹²³, haciéndoles perder sinergia a los resultados del Programa.
- 4.38 **El Programa de Fomento al Turismo (CH-L1023)** aprobado en enero 2010, demorada por los problemas con el proyecto Transantiago. Es un proyecto innovador, que nace de un conocimiento específico y se diseña con un acompañamiento técnico permanente. En su preparación se movilizaron todos los instrumentos de actuación del Banco, contribuyendo al perfeccionamiento de nuevas áreas con focalización¹²⁴ y replicabilidad. El modelo de actuación se plantea sobre tres factores tratados en forma conjunta para aumentar el impacto: insuficiente “know-how”; debilidad institucional y conflictos entre actores que están detrás del mismo objetivo; e interacción de actividades en un mismo plan de trabajo con varios ejecutores y subejecutores. Se trató de minimizar las razones que dan lugar a conflictos, cambiando el concepto de ejecutores o contrapartes por el de participantes de un mismo programa al que concurren para lograr los productos y resultados.
- 4.39 **El Programa de Modernización y Fortalecimiento de la CONAF (CH-L1021)**, fue aprobado en enero de 2010 por las mismas razones señaladas. Apoya al fortalecimiento de la gestión de CONAF como regulador/fiscalizador ambiental de las explotaciones forestales y conservador/preservador del patrimonio ecológico. Al mismo tiempo realiza actividades de fomento de la actividad primaria forestal. El desafío fundamental es la definición institucional que le permita a CONAF cumplir adecuadamente los dos roles sin que entren en conflicto. La CONAF se siente formando parte del clúster de Turismo, potenciando la oferta del turismo escénico y natural que está rezagada. Uno de los resultados clave es que la institución se proyecte, contribuyendo a la gestión sustentable de los activos nacionales. Al igual que el programa de turismo, se comenzó la ejecución al haber un FAPEP previo y se aprobaron recursos nacionales para el programa en el presupuesto 2008 y 2009, como si el préstamo se aprobaría en ese momento. Al aprobarse tardíamente, se generaron desequilibrios entre las actividades, que no se realizan en función del plan operativo, y la justificación de los gastos aprobados en el presupuesto.
- 4.40 El proyecto de **Desarrollo de base comunitaria en Chiloé y Palena, (CH-0172)**, tuvo como resultado más importante a su principal lección aprendida, que sirvió de base a operaciones posteriores diseñadas por el Banco en el país¹²⁵. Esa lección fue que restaurar es tan importante como diseñar e instalar un modelo de gestión que sustente la

recuperación del patrimonio y su sustentabilidad en el futuro. Además, que la restauración es una actividad multidisciplinaria que requiere insumos especiales que muchas veces no están disponibles o no existen. Las licitaciones de compras de los bienes y servicios para la recuperación de esos activos, deben flexibilizarse, requiriéndose utilizar más las compras directas.

(f) Otros propósitos

- 4.41 No se aprobaron nuevos préstamos vinculadas a los propósitos de apoyar el nuevo ciclo de reformas a la regulación de servicios públicos, principalmente los eléctricos. a fortalecer y perfeccionar el mercado de capitales; y a incrementar la capacidad productiva de las PYMES. En el período se terminó de ejecutar el programa de Electrificación Rural (CH0174) aprobado en 2003 y se concretó una cooperación técnica de apoyo al programa de eficiencia energética (PPEE CH-T1043) enmarcado en la iniciativa SECCI, que se complementó con la cooperación técnica Fomin CH-M1009 que promovía las oportunidades de mercado para energía limpia.
- 4.42 El préstamo **CH0174** Programa de Electrificación Rural fue el principal contribuyente al Fondo FNDR-ER creado por provisión especial en el presupuesto, al que concurrió también el financiamiento del Fondo GEF. El objetivo fue mejorar las condiciones de vida de la población rural de menores recursos económicos, reduciendo la exclusión mediante el aumento de la cobertura eléctrica de manera eficiente y sostenible. Este proyecto fue un precedente del objetivo fundamental del CLP CH-X1001 aprobado en el período.
- 4.43 Se alcanzaron los resultados en términos de nuevas viviendas atendidas por extensión de redes o autogeneración, aunque resta un porcentaje de población que aún no accede por diversos motivos¹²⁶. No se encontró información suficiente para demostrar que esta política de cerramiento de la brecha de electrificación en las zonas rurales sea sustentable del punto de vista de los recursos¹²⁷ y la institucionalidad. Tampoco se midió la contribución específica del proyecto al programa público. Se identificaron una cantidad de riesgos tanto en el diseño como en el seguimiento de los progresos del proyecto, que no se incluyeron como parte de la justificación de los resultados. Por último, los problemas que enfrentó el proyecto con los temas medio ambientales, requirió reformulaciones durante la implementación que permitieron resolver su tratamiento para los restantes proyectos con el Banco aprobados de ahí en más¹²⁸.
- 4.44 Las cooperaciones de apoyo al Programa de Eficiencia Energética CH-T1043 y CH-M1009 apoyaron financieramente estudios, reformas institucionales e implantación de proyectos demostrativos¹²⁹ para promover el recambio tecnológico mediante el uso de energía renovable y la eficiencia energética¹³⁰. La cooperación de la operación del Banco a la creación de esta Agencia es su principal resultado. Asimismo, permitió enmarcar la implantación del programa FOMIN aún en ejecución¹³¹.

(g) Programa FOMIN

- 4.45 La totalidad de las intervenciones del FOMIN en 2006 -2009 se focalizaron en este desafío de desarrollo. Las mismas tendieron a implantar iniciativas innovadoras y sostenibles buscando expandir los resultados de modelos demostrativos o pilotos. Las operaciones se focalizaron principalmente en actores públicos y privados con insuficientes capacidades institucionales para ejecutar proyectos innovadores¹³², así como

mejorar el entorno económico y de regulaciones para favorecer la competitividad y productividad de las empresas.

- 4.46 En la EP se programaron los propósitos de mediano plazo de actividad, pero en materia operativa solo el corto plazo 2006-2007. Se aprobaron en el periodo 23 CTNR y tres préstamos por un total de US\$ 25.9 millones, de los cuales se ejecutaron un 25% a febrero de 2010. La casi totalidad de la cartera se concentró en dos de los cuatro propósitos identificados: fortalecer organismos regionales y clústeres para promover la innovación y el aumento de la productividad (42%) e incrementar la capacidad productiva de MyPES (50%)¹³³. Dos operaciones CH-M1009 y CH-M1013 tendieron a apoyar reformas en la regulación de servicios públicos no concretándose sustancialmente acciones para la expansión de microfinanzas y la vivienda social, previstas en la EP¹³⁴.
- 4.47 Al momento de la evaluación la totalidad de los proyectos aprobados en 2006-2009 estaban en ejecución, lo cual hace prematuro ser rotundo en la extracción de resultados y aprendizajes. Hay una serie de proyectos aprobados antes del 2006 que tuvieron importante ejecución en el periodo sobre los cuales se pueden referenciar las principales conclusiones encontradas¹³⁵. En ellas se encuentra que del análisis de siete operaciones¹³⁶, solo dos “Apoyo a MyPES en E - Compras Gubernamentales (CH-M1005) y Apoyo a la Factura Electrónica del Servicio de Impuestos Internos (CH-M1004)” fueron exitosas y sustentables. El resto no logró sus objetivos con excepción de CH-M1002 Facilidad de Capital Semilla, que a pesar del débil avance es probable su sustentabilidad¹³⁷. La principal lección aprendida señala que “la selección del ejecutor de las operaciones es un tema sustantivo para reducir los riesgos del fracaso de las operaciones”. Esas dificultades identificadas están afectando la cartera actualmente en ejecución pero están siendo anticipadas.

3. Lograr una mayor eficiencia del sector público y un Estado más cercano a los ciudadanos

- 4.48 En este contexto, el Programa se concentró en dos propósitos: en primer lugar, proseguir su asociación estratégica con el desarrollo regional, con énfasis en cerrar la desigualdad inicial de la gestión pública territorial respecto a la nacional¹³⁸. En segundo lugar, fortalecer la gestión pública del gobierno nacional, continuando con operaciones aprobados en el ciclo político anterior.
- 4.49 A continuación, se destacan los principales resultados en cada propósito de este desafío de desarrollo.

(h) Desarrollo territorial sostenible

- 4.50 Este propósito fue atendido por la línea de crédito CLP, **CH-X1001**¹³⁹ en 2007, que actualmente cuenta con cinco préstamos aprobados. Esta línea responde a un cambio en la lógica en la inversión pública regional del país, que de alguna manera deja de lado el modelo de intervención para el desarrollo local ensayado con Valparaíso¹⁴⁰. Estas acciones formaron parte de la agenda de descentralización destinada a eliminar la desigualdad en la infraestructura de servicios en los territorios. La intervención del Banco se solicita en áreas donde no existía una responsabilidad sectorial clara en el país. En esa agenda también se contribuyó a la creación de las ARDP para reducir las desigualdades en el desarrollo económico de las regiones¹⁴¹. Para el diagnóstico de la problemática del desarrollo regional fueron importantes los estudios de la OECD¹⁴².

- 4.51 Este CLP multisectorial de fortalecimiento de la gestión sub-nacional y los planes de inversión de los municipios, se ejecutaron a través de SUBDERE, dentro de una estrategia presupuestaria de DIPRES, que establece el espacio financiero para esos sectores, reflejando la visión de largo plazo del gobierno. El objetivo se sustentó en aumentar la eficiencia en el gasto para eliminar la desigualdad en servicios sectoriales específicos en los territorios, con soluciones sustentables. Cada préstamo aprobado, por ese motivo, tiene un modelo de gestión propio.
- 4.52 La línea de crédito partía de un diagnóstico de que lo importante para el país no era los recursos para su inversión, sino fortalecer las capacidades institucionales de los ejecutores. Esto permitiría profundizar la descentralización efectiva de competencias en el territorio¹⁴³.
- 4.53 El primer préstamo fue para **el Apoyo a la gestión Sub-nacional en Chile (CH-L1018)** destinado a fortalecer a SUBDERE, responsable de generar las capacidades actualizadas de gestión en los gobiernos regionales. Esta operación apoyó la creación de un mecanismo para enfocar la lógica de la inversión pública a nivel de los gobiernos regionales. Ese mecanismo estuvo alineado con las prioridades estratégicas del gobierno dentro de una visión de largo plazo, que exigía que cada inversión en el territorio se planifique y se apalanque en un modelo de gestión que justifique su sustentabilidad.
- 4.54 Los resultados se verificaron por la creación de un mecanismo nuevo para enfocar la lógica de la inversión pública a nivel de los gobiernos regionales más alineada con las prioridades estratégicas y con una visión de largo plazo que exige que cada inversión se planifique y se apalanque en un modelo de gestión sustentable. El involucramiento del Banco permitió que los productos se hicieran con mayor organización y rigurosidad y que se creara un sistema de información moderno para fundar las decisiones regionales. Ello permitiría que esas decisiones fueran consistentes y mejor dimensionadas del punto de vista de la demanda y de la ejecución presupuestaria, pero no se privilegió que esas decisiones, y los productos en que se manifiestan, impactan en el desarrollo regional.
- 4.55 A pesar de que el préstamo se aprobó en 2006, en febrero 2010 desembolsó solo el 27% del total. Estos guarismos confirman que la importancia del proyecto ha sido más cualitativa que financiera, indicando una sobre dimensión de recursos del diseño original que no anticipó las disponibilidades presupuestarias de la contraparte local. Los bajos niveles de ejecución reflejan también dificultades en las capacidades de gestión descentralizada como era el objetivo. Los reportes periódicos de seguimiento del Banco no aclaran al respecto de lo señalado, informando que la ejecución es adecuada.
- 4.56 **El Programa de Saneamiento Rural (CH-L1025)** fue aprobado en 2007 como un PDL que busca apoyar el programa nacional de mejora de la calidad de vida en las zonas rurales, reduciendo el déficit de cobertura de los servicios de abastecimiento de agua y la disposición adecuada de agua servidas, con soluciones costo-eficientes y sostenibles. Las metas de los desembolsos se verifican en forma independiente, por el número de conexiones y los costos de las mismas, pero no se mide como se afectó el bienestar de los beneficiarios.
- 4.57 La utilización de los sistemas fiduciarios nacionales, facilitó el manejo transaccional del programa por SUBDERE, no siendo la razón detrás de las dificultades para alcanzar las metas en los plazos previstos en el programa de desembolsos. La razón parece estar en que frente a la ausencia de una regulación del servicio para el sector rural, se utilizaron

- los estándares sobre la calidad del servicio y costos del beneficiario urbano, que terminó afectando la viabilidad financiera de la solución. El riesgo de costos reales mayores a los estándares en el medio rural se produjo y el proyecto no tenía mitigación para ello. Si este hecho es general en el programa público, los resultados del proyecto anticipan que para cerrar las brechas de desigualdad, se requerirán mayores niveles de inversión y el acrecentamiento de los subsidios¹⁴⁴ y del mantenimiento. Esto no ha sido actualizado en los presupuestos. Además, el tipo de tecnología y los estándares que se utilizan son administrados por organizaciones sociales que muchas veces no tienen el conocimiento para ello.
- 4.58 **El Programa de Manejo Integral de Residuos Sólidos (CH-L1026)** aprobado en 2008 como un PDL, buscó mejorar las condiciones de salubridad y calidad ambiental de centros urbanos y rurales a nivel nacional, a través de sistemas integrales y sostenibles para el manejo eficiente de los residuos domiciliarios. El proyecto apoyó la implementación de una regulación de este sector, reglamentado en 2008. El marco jurídico no preveía institucionalidad, con lo cual el proyecto apoyaba la generación de esas capacidades y mediar entre SUBDERE y los ejecutores de los proyectos específicos.
- 4.59 Fue un éxito del proyecto establecer estándares de costos, pero fueron subestimados en el diseño, a pesar de la opinión contraria de la contraparte. Luego se actualizaron los costos, pero las metas del proyecto no se cambiaron, quedando en función de los costos iniciales¹⁴⁵. Si se generaliza esta situación, los recursos no van a alcanzar para lograr las metas establecidas. En gran medida lo mencionado en el programa de saneamiento rural se aplican a éste: la falta de capacidades de los municipios; actuar sin que exista una regulación formal que legitime los resultados; el riesgo de recuperaciones de costos menores frente a costos más elevados a los anticipados no mitigado por el proyecto, que termina afectando la sustentabilidad del servicio; y el uso de un PDL solo por sus ventajas transaccionales.
- 4.60 **El Programa de Puesta en Valor del Patrimonio (CH-L1032)** aprobado en 2008 como un PDL, busca proteger y poner en valor los bienes patrimoniales inmuebles declarados monumentos nacionales, o en proceso de serlo, de modo que generen beneficios socio-económicos que contribuyan a su desarrollo sustentable. El enfoque de inversión del proyecto asociado a una gestión autosustentable que reconoce la identidad de cada ciudad, es recomendable para cualquier programa de desarrollo urbano.
- 4.61 La sustentabilidad exigió que las iniciativas que se financien estén acreditadas con estudios de pre-factibilidad. Esto enlenteció la ejecución, ya que los estudios y etapas previas no son simples. Además el componente de difusión estratégica fue débil, quizás porque se enfrentaron más demandas que los recursos que se tienen. La maduración y concreción de iniciativas también fue lenta^{146 147}. Otra limitación fue la ausencia de interacción suficiente con otros proyectos con objetivos y actividades parcialmente convergentes que participa el Banco. Eso reduce la sinergia de los resultados de la EP e impone ineficiencias a la implementación de los diseños.
- 4.62 **El Programa Ciudades Bicentenario (CH-L1033)** aprobado en 2010 como un CLP, busca poner en marcha un mecanismo de financiamiento municipal reembolsable que, dentro de un marco de disciplina fiscal, contribuya a mejorar la capacidad de planificación estratégica y de inversión municipal. Este proyecto, conjuntamente con otros cinco estaban preparados mucho antes, pero sólo pudieron aprobarse recientemente por la congelación de aprobaciones que generó Transantiago. Aún no han sido ratificados

- por el nuevo gobierno, lo que impone prudencia a la hora de valorar los resultados de la EP.
- 4.63 Este proyecto reflejó una profundización de la descentralización del país. El diseño fue realizado en conjunto con alcaldes, autoridades nacionales e internacionales. Se efectuaron misiones para conocer experiencias relevantes similares, se involucraron universidades y prestigiosos profesionales para el desarrollo de la metodología de evaluación de la capacidad financiera de municipios. El proyecto se sustenta en un análisis adecuado del contexto y una preparación previa de los municipios que podrían acceder al financiamiento. Se prevé un mecanismo innovador y transparente de calificación de riesgos fiduciarios por parte de entidades privadas.
- 4.64 Como **conclusión del CLP** hasta el momento, los préstamos que lo componen muestran baja ejecución y los modelos de gestión son más costosos que lo previsto en los diseños, exigiendo más gastos permanentes en subsidios y mantenimiento. No se encontró una medición del impacto fiscal de estas acciones en el gastos público, ni la planificación de como se van a cerrar los mayores costos del programas público que se apoya, cuyo objetivo final es reducir a cero las desigualdades territoriales en estos servicios que se participa. La conveniencia en el uso de los PDL se vio en las ventajas transaccionales, sin anticipar las dificultades en el logro de las metas, que es una de las restricciones del bajo nivel de los desembolsos del CLP¹⁴⁸.
- 4.65 El **Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso** (CH-L1004) aprobado en 2005 antes de esta EP, buscaba contribuir a la revitalización de Valparaíso, poniendo en valor el patrimonio urbano de la ciudad como fundamento de nuevas actividades económicas, culturales y sociales que benefician a la población¹⁴⁹. Valparaíso es una ciudad de escasos recursos en medio de una zona de buenos ingresos. Tiene todas las debilidades de este tipo de ciudades, pero además viene de muchos años de declinación económica iniciada desde la pérdida de importancia como puerto, los desastres naturales posteriores y la fragilidad en la provisión de servicios. A comienzos de 2010 había desembolsado un 41% del total, indicando que enfrentó problemas estructurales y no simplemente atrasos de ejecución. Las evaluaciones sobre el desempeño del proyecto no han sido concluyentes. No obstante, se proyecta una consecución de las metas sustancialmente menor a la esperada.
- 4.66 Se han registrado varias evaluaciones intermedias, realizadas por el Banco, por DIPRES y otras agencias independientes, tal como se estipulaba en el diseño. Dichas evaluaciones establecen dudas sobre el diseño y la implementación del Proyecto. Las principales dudas apuntan a las inadecuadas capacidades de la IMV como responsable de la ejecución y al mal manejo de las expectativas. Se erogaron recursos del crédito en gastos corrientes de la Municipalidad, considerados en el diseño como inversión. La evaluación intermedia del Banco afirma que se ensayó un modelo de atención al desarrollo urbano novedoso centrado en la ciudad, soportado por una serie de estudios que respaldaban el diseño y la rigurosidad del mismo. Los problemas de la implementación centraron la atención del Banco. En los diferentes informes de seguimiento se señala que es difícil establecer aún las causas y responsabilidades del pobre desempeño del proyecto, que no debería ser considerado como un “fracaso” hasta su finalización. Para los ejecutores nacionales el modelo no fue adecuado, generándose expectativas excesivas. No se tuvo una adecuada ponderación de la exposición a los riesgos políticos e institucionales que un modelo de desarrollo urbano dirigido desde un municipio, en donde no existía experiencia previa en Chile¹⁵⁰. El resultado en términos del fortalecimiento institucional no se considera bueno.

4.67 Hacia futuro se enfrentan desafíos de qué hacer con el proyecto, enfrentando como es lógico, la necesidad de contar con voluntad política para hacerlo. Lo que se hizo hasta ahora son tareas menores, con resultados dudosos del punto de vista del desarrollo urbano de largo plazo. El diseño del proyecto fue demasiado optimista, advirtiendo sobre riesgos que seguramente se producirían con los antecedentes y el diagnóstico que se contaban. La ocurrencia de esos riesgos, más otros reconocidos durante la implantación, fue total con el consabido impacto en el proyecto. Además se enfrentaron otros tres riesgos que el diseño no anticipó¹⁵¹.

(i) Aumentar la “accountability” y la participación en la gestión pública nacional

4.68 El propósito de “accountability” de la gestión pública nacional no se reflejó adecuadamente en la EP. Recientemente cuando el Banco comienza a movilizar recursos no reembolsables para apoyar e interesar al país en las acciones de transparencia y probidad, no se menciona la importancia de lo que es una de las razones principales que fundamentan la relación estratégica con el país.

4.69 Como se vio¹⁵², el país destaca como valor agregado de la relación con el Banco, su contribución al “accountability” del país, complementando la acción fiscal, y el acompañamiento y la vigilancia de lo que se hace en los sectores con menores capacidades institucionales. También destaca su habilidad para mediar y ayudar en los diseños organizacionales¹⁵³. El Banco no visualiza este rol, más transversal que sectorial, para potenciar sus intervenciones, no otorgándole protagonismo y altura como desafío de desarrollo en las EP. Sin embargo, el apoyo a las capacidades institucionales, así como la descentralización, han sido los dos nichos fundamentales sobre los que viene descansando el valor agregado al país. Los resultados que destaca este CPE indican la importancia de la preservación de esas ventajas como un desafío prioritario de futuro. Hasta ahora no se le ha dado importancia suficiente en la preinversión y el análisis de las enseñanzas a este rol para profundizar el desarrollo de la cartera del Banco¹⁵⁴.

(j) Mejorar la gestión pública nacional

4.70 Existieron algunas características relevantes que contextualizan los logros de este propósito. En primer lugar, la gran mayoría de operaciones respondieron a la implementación de iniciativas de una política diagnosticada y diseñada por el gobierno, contando con un marco jurídico e institucional habilitante¹⁵⁵. Un segundo rasgo, es que se apoyaron programas públicos donde interactúan diversos actores sin mecanismos de coordinación confiables para arbitrar la diversidad de responsabilidades y acciones. La intervención del Banco fue de articulador (“honest deal broker”), aportando su capacidad para proveer experiencias y soluciones a los problemas que objetivan a las operaciones. En tercer lugar, en su totalidad los préstamos fueron aprobados en la EP anterior, aunque se ejecutaron esencialmente en ésta. Las intervenciones formaron parte de los resultados de la EP, pero no se halló explicación alguna de la ratificación de su prioridad, asumiendo simplemente la misma por ser operaciones en ejecución. Como se verá, este supuesto afectó a los resultados esperados.

4.71 De acuerdo con ese contexto, en este propósito sólo se concretaron PRG (para la preparación de la EP), CTNR y PNF. Una primera interpretación es que no se requiere financiamiento, con lo que su importancia esta sobredimensionada en el programa¹⁵⁶. Los resultados de la evaluación justifican otra respuesta. Independientemente del modelo de Estado y los objetivos estratégicos que se persigan con él, parece claro que Chile necesita

- disminuir la desigualdad y aumentar la consistencia en las capacidades institucionales en distintos sectores y entre niveles de gobierno¹⁵⁷. Esto fue un resultado en la mayoría de los proyectos que actuó el Banco en todos los desafíos de desarrollo, aunque no fue reconocido como tal en este propósito.
- 4.72 En términos de gestión pública el país piensa en el Banco para mejorar capacidades institucionales en sectores con dificultades para articular la ejecución de programas públicos. Se ve al Banco contribuyendo a ello con sus estándares de ejecución y respetando la lógica de lo público y los resultados buscados¹⁵⁸. De la misma manera lo debería ver el Banco.
- 4.73 A continuación, se destacan los principales resultados de las intervenciones consideradas en este propósito.
- 4.74 **El Programa de Fortalecimiento de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), CH-L1008**, buscó modernizar la gestión de los RR.HH en la Administración Pública, en una concepción de que el recurso humano pase a ser uno de los factores clave para que la gestión pública aumente sus capacidades para implantar buenas políticas públicas. El servicio civil se veía como un medio más que un fin en sí mismo. Las acciones del programa persiguieron tres propósitos: i. extender el criterio de mérito para la selección y renovación de cargos de Alta Dirección Pública (ADP), ligado a la implantación de contratos por desempeño donde se establece que se espera del directivo y bajo que condiciones se le renueva en el cargo; ii. la capacitación para el desarrollo de competencias en los niveles medios y bajos; y, iii. el ajuste de remuneraciones respecto al sector privado, de forma de atraer y tener mejores profesionales, viabilizando el resto de las modificaciones.
- 4.75 En los primeros años se enfrentaron demoras consecuencia del cambio de gobierno. En 2007 con las nuevas autoridades se mejoró la ejecución. El diseño inicial fue ambicioso y no se restringía a los problemas identificados. Se preveía apoyar las funciones regulares y permanentes de la DNSC. Con el tiempo ese diseño perdió relevancia y las acciones se focalizaron en el sistema de ADP.
- 4.76 Los participantes nacionales valoraron la flexibilidad del Banco para rever y reasignar partidas y productos dentro del presupuesto inicial para adaptarse a esa nueva situación. Sin embargo el seguimiento no reflejó las actualizaciones acordadas y los productos eliminados siguen apareciendo como “pendientes”. Fuera de ello, los resultados de la ejecución se valorados positivamente¹⁵⁹. El Sistema ha permitido un cambio en el perfil de los niveles gerenciales del Estado cuyos rasgos básicos ahora son liderazgo, capacidad de trabajar en equipo y confianza del sistema político. Se ha validado ante la ciudadanía la idea de que el mérito es un elemento fundamental en la función pública. La administración de los niveles intermedios no cambió sustancialmente, aunque se atendió su capacitación.
- 4.77 Se logró abordar eficazmente el problema de selección de personal gerencial, aunque se identificó que se requieren algunos ajustes en lo que hace a la evaluación del desempeño de la gestión en base a contratos de rendimiento de estas nuevas figuras públicas y de los funcionarios públicos en general. En ese sentido se inscribió la aprobación de la reciente cooperación técnica no reembolsable, CH-T1079: Evaluación de Desempeño de directivos y funcionarios públicos del área social en Chile, para poner a prueba un nuevo sistema de reclutamiento y selección de directivos¹⁶⁰. Entre las críticas se señaló el uso

- del financiamiento en productos que no tenían adicionalidad, en particular la publicación de convocatorias a concursos o la digitación de antecedentes curriculares¹⁶¹. También la sobredimensión del diseño inicial, condujo a sobredimensionar los componentes 2 y 3, no compartiéndose el diagnóstico de que la operación tenía algún rol para cubrir una brecha en materia de tecnologías de la información.
- 4.78 El **Programa de Apoyo a la Función Parlamentaria (CH-L1011)**, buscó mejorar esa función mediante el desarrollo de la Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) y facilitar el acercamiento entre el Congreso y los ciudadanos. Se pretendía cambiar la función tradicional de la BCN de depositario de libros a una de producción y administración de conocimiento capaz de generar contenidos a la medida de las necesidades de los legisladores.
- 4.79 El diseño de la operación no estuvo exento de contradicciones, marchas y contramarchas, que respondieron al esfuerzo de reorientación estratégica que la DCN estaba realizando. Fue difícil para el Banco entender las singularidades del Poder Legislativo que lo diferencian del Ejecutivo a la hora de realizar esta operación. Los resultados obtenidos fueron innovadores y deberían ser considerados enseñanzas para iniciativas similares. Se pasó de una biblioteca de objetos a un espacio de producción a medida del conocimiento. Se creó un mecanismo orientado al “cliente” ayudando a levantar una trilogía de problemas¹⁶² que afectaba la disponibilidad de antecedentes oportunos para considerar los temas que se tratan y explorar las decisiones propuestas por el Poder Ejecutivo, fortaleciendo el mecanismo democrático. Se logró un aumento sustancial del presupuesto autónomo de la BCN, que permitió instalar el modelo de asesoramiento externo al parlamentario como proceso permanente¹⁶³. El cuidado en la selección de personal y el foco en el cliente fueron factores clave del éxito del proyecto¹⁶⁴.
- 4.80 El **Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital (CH-L1001)**, buscaba mejorar la participación de Chile en la era digital, aumentando el acceso y uso de las tecnologías de información y comunicación como factor de desarrollo. Chile muestra niveles de penetración y conectividad superiores a todos los países de LAC. Por tanto, el proyecto entró en operación con una agenda digital funcionando.
- 4.81 La ejecución enfrentó dificultades. La primera fase no culminó en 2006 y la segunda fase nunca tuvo lugar, a pesar de la solicitud de la DIPRES en noviembre de 2007¹⁶⁵. La idea original de que se podía dar continuidad a esta política en el nuevo gobierno, sorteando los problemas de la transición, no se verificó¹⁶⁶. El proyecto perdió importancia y prioridad política e institucional. El gobierno no se opuso a la agenda digital, pero tampoco le otorgó la prioridad necesaria para evitar las demoras en la ejecución que hicieron naufragar el segundo componente. Todo ello explica la baja ejecución desde 2006. Además la institucionalidad no fue la apropiada a una “transición suave” del programa, al contrario, no se cumplieron las metas y sobraban recursos. Del relevamiento se encontró una impresión negativa sobre los costos de transacción de la implantación del proyecto¹⁶⁷. Estos aspectos condujeron a la transformación de los altos saldos ociosos y la planificación de la segunda fase, en resultados más factibles de concretar¹⁶⁸. Con las dificultades se movilizó mayor asistencia técnica en la ejecución, mejorando el direccionamiento a la calidad del servicio al usuario (servicios on-line, alfabetización digital, conectividad a través de tele-centros) y enfatizando en los servicios más atrasados.

- 4.82 Al final, los objetivos buscados fueron parcialmente alcanzados. La operación con el Banco es considerada incompleta y exitosa a la vez, por los participantes nacionales. Algunas de las iniciativas se lograron completar y tuvieron reconocimientos¹⁶⁹, destacándose positivamente la adaptación de los contenidos promovidos por el Banco y el nivel técnico¹⁷⁰. La pérdida de “momentum” de la operación no solo fue motivada por una pérdida de relevancia del tema, sino por ver a la agenda digital como un fin en sí mismo y no como un medio.
- 4.83 **El Programa de Fortalecimiento de la Corporación Administrativa del Poder Judicial (CAPJ), CH-L1012**, buscó un objetivo muy amplio de aumentar la eficiencia y calidad de los servicios que la CAPJ debe entregar al Poder Judicial, para contribuir a la mejor prestación del servicio de justicia en Chile.
- 4.84 Esta experiencia es evaluada positivamente por el gobierno y el PJ en particular. Se alcanzaron los propósitos establecidos. Actualmente está en fase de preparación¹⁷¹ una segunda operación con la CAPJ que busca profundizar los cambios encarados en la primera operación y extenderlos a nuevos ámbitos, como la gestión jurisdiccional, en particular aumentar la calidad de la justicia. Los problemas que enfrentó la operación aparecen en todos los casos apuntando a la forma y no al fondo¹⁷². Pese a esos problemas, las participantes valoran la flexibilidad del Banco para cambiar decisiones, como la reasignación de fondos con el programa en marcha. Se reconoció que algunos de estos inconvenientes pueden considerarse costos de aprendizaje¹⁷³. Más allá de esto, queda claro que la planificación y las herramientas necesarias para encarar la reingeniería de procesos buscada por la CAPJ mostraron un alto grado de avance, y esta fue una razón principal por la cual se diseña una segunda operación.
- 4.85 El mayor éxito de la operación fue lograr una reingeniería de procesos en los servicios del la CAPJ centrados en la atención del usuario interno. Ello permitió mejorar la gestión de los jueces y reducir los tiempos de los procesos administrativos de la justicia (en base a procedimientos abreviados). Se destaca también la implementación de un modelo de gestión continua, basada en la utilización de un “balance score card”, blindado y transparente, que incorpora un sistema de alerta temprana. La intervención ayudó a legitimar la reforma hacia adentro del PJ y mejorar la imagen de la justicia ante la sociedad. La independencia del Banco con la política infundió profesionalidad, reduciendo los temores al cambio. Asimismo posibilitó acceder a experiencias internacionales para repensar el modelo de administración de justicia.

4. CH-L1052: TRANSANTIAGO

- 4.86 En febrero 2006 se reemplazó la red de transporte de pasajeros de Santiago de Chile¹⁷⁴. Se implementó en todas las zonas el mismo día, sin haber testeado la operación y sin un sistema de control de las frecuencias de viaje. Se inició el funcionamiento sin los corredores troncales, originado en la gradualidad de la inversión y no se previeron subsidios explícitos que nivelaran los resultados operativos. El sistema entró en déficit y la tarifa en ese momento con respecto a su nivel de largo plazo, requería un aumento muy importante¹⁷⁵. La negativa del Congreso de aprobar los subsidios en el presupuesto (noviembre 2007) y la necesidad de evitar el colapso del sistema Transantiago, llevó al gobierno de Chile a pedir un préstamo al Banco por \$ 400 millones de dólares sin garantía soberana. El proyecto no estaba previsto en la EP. Su propósito fue otorgar un crédito puente para asegurar la trayectoria del sistema de transporte, mientras el nuevo marco de financiamiento sustentable de Transantiago era implementado. Esto era un aspecto inusual

para el Banco, ya que la operación se da a una empresa que presentaba en ese momento un flujo de caja negativo y no existía la seguridad de que se aprobara un subsidio transitorio¹⁷⁶ hasta que el déficit alcance el nivel del subsidio permanente en 2015¹⁷⁷.

- 4.87 El préstamo se aprobó en el Directorio Ejecutivo en abril 2008 a una entidad de derecho privado (AFT). La operación no requería pasar por el Congreso. Se realizaron tres desembolsos entre junio y agosto por un total de \$ 288.3 millones de dólares. Existieron dos cartas de compromiso del gobierno para ampliar las facultades legales y administrativas para hacer frente a las obligaciones de Transantiago y el repago del eventual acuerdo con el Banco¹⁷⁸.
- 4.88 Se emitieron los decretos que autorizaron la operación con el Banco. En Setiembre 2008 el Tribunal Constitucional declara los decretos como inconstitucionales. En ese momento el préstamo cayó en “default” técnico, lo que condujo al Banco a congelar todas las operaciones con recursos de préstamo. Se pararon los créditos pendientes de aprobación y las cooperaciones técnicas, incluso las regionales. En Agosto 2009 el Congreso aprobó el sistema al transporte que cubría el déficit operativo de Transantiago y además incluyó una solución para otras regiones que enfrentaban problemas similares en su transporte público. Asimismo se aprueba el repago al Banco.
- 4.89 En el intermedio de más de un año entre la fecha de la declaratoria de inconstitucionalidad de los decretos que autorizaron el préstamo y la de aprobación de la solución definitiva, se solicitó al Banco la justificación de su participación. La Comisión Investigadora del Crédito entre el Banco y Transantiago en marzo 2009¹⁷⁹ critica al Banco por haber excluido al Congreso del proceso, juzgando como poco cuidadoso aprobar la operación sin los controles adecuados, aceptando las garantías que presentó el Estado para poder sustentar el crédito, que finalmente terminaron vulnerando la legalidad y la constitucionalidad de Chile.
- 4.90 Actualmente los problemas de funcionamiento de Transantiago han disminuido notoriamente resolviéndose muchos de los problemas tecnológicos y de las falencias en las unidades de servicios. Los guarismos de funcionamiento muestran que los objetivos iniciales del sistema se están logrando¹⁸⁰.
- 4.91 Más que por sus recursos la participación del Banco para el país era un sello de calidad por ser un acreedor respetado que podía facilitar la formalización del sistema de subsidios. El Banco siempre dio la seguridad de que podía hacer todo lo que se le requería, a pesar de no contar con argumentos jurídicos y administrativos claros que justificaran esa intervención. Además el país tenía facultades para cubrir el déficit lo que hacía innecesario realizar la operación sin garantía soberana.
- 4.92 Tan importante como lo señalado anteriormente, es el impacto devastador que tuvo la situación de este proyecto sobre el “pipeline” del Banco y, por ende, en la matriz de resultados de la EP que se está evaluando¹⁸¹. Además se generaron problemas con los planes de trabajo de los programas que contaban con financiamiento presupuestario aprobado.

CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro N° 1

Chile: La Economía Política de la Estrategia de País						
Valor Agregado del Banco	Ponderado por No. de préstamos ^{1/}			Ponderado por montos aprobados ^{2/}		
	Aprobados EP 2000-2006 ^{3/}	Aprobados EP 2006-2010 ^{4/}	TOTAL	Aprobados EP 2000-2006	Aprobados EP 2006-2010	TOTAL
Articulador en la implantación de temas complejos y neutralidad.	44%	100%	75%	15%	100%	85%
"Expertise" específico en diseño de proyectos que implantan políticas públicas.	33%	27%	30%	18%	25%	23%
Disciplina. Capacidad para organizar la ejecución, en especial cuando intervienen diversos actores y co-ejecutores.	67%	100%	85%	38%	100%	89%
Legitimación o validación de políticas.	44%	18%	30%	52%	18%	24%
Disminuir la reversibilidad de las políticas públicas.	44%	45%	45%	17%	30%	28%
Flexibilidad. Reducción de costos transaccionales.	67%	82%	75%	62%	82%	78%
Transferencia de lecciones del país	78%	36%	55%	41%	28%	30%

^{1/} Se consideraron 20 préstamos aprobados o con significativa ejecución en el período 2006-2010

^{2/} Equivalente a \$ 626:3 millones de dólares

^{3/} Préstamos CH-0172, CH-0174, CH-L1001, CH-L1004, CH-L1005, CH-L1008, CH-L1009, CH-L1011, CH-L1012.

^{4/} Préstamos CH-L1014, CH-L1018, CH-L1019, CH-L1021, CH-L1022, CH-L1023, CH-L1024, CH-L1025, CH-L1026, CH-L1032, CH-L1033.

Fuente: OVE, en base al trabajo de campo y entrevistas.

Cuadro N° 2

Chile: Relevancia y Eficiencia de la Programación				
Tipo de operación	Indicadores			
	Índice de anticipación* (en %)		Índice de improvisación** (en %)	
	Nro. Proyectos	Monto	Nro. Proyectos	Monto
Préstamos BID***	97%	92%	8%	2%
FOMIN	50%	31%	90%	92%
Cooperaciones Técnicas (CT)	88%	78%	50%	53%
*Calculado como el cociente entre los proyectos aprobados programados y los proyectos programados (aprobados y no aprobados); en montos y número de proyectos.				
**Calculado como el cociente entre los proyectos aprobados no programados y los aprobados (programados y no programados); en montos y número de proyectos.				
***Se excluyó CII.				

Cuadro N° 3

Chile: Coherencia de la Programación con los Instrumentos Financieros								
Tipo de instrumento de préstamo*	% sobre Total Programado				% sobre Total Aprobado			
	2000-2005**		2006-2010		2000-2005**		2006-2010	
	Monto	Nro.	Monto	Nro.	Monto	Nro.	Monto	Nro.
Flexibles (INO, SEF, PEF)	24%	67%	1%	24%	24%	67%	1%	28%
Programáticos (PFM, CLP, PBP, PDL)	9%	6%	85%	47%	9%	6%	82%	39%
Inversión Tradicional (ESP)	64%	22%	13%	24%	64%	22%	17%	28%
Reformas Políticas (PBL)								
Cooperación Técnica Reemb. (TCR)	2%	6%	1%	6%	2%	6%	0.3%	6%
TOTAL SECTOR PÚBLICO	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Soberanos (sector público)								
CLP			7%	5%			8%	5%
ESP	64%	22%	12%	21%	64%	22%	14%	24%
INO	12%	11%			12%	11%		
PBP			6%	5%			2%	5%
PDL			52%	21%			52%	19%
PEF	1%	33%	0%	21%	1%	33%	0%	24%
PFM	9%	6%	8%	11%	9%	6%	7%	5%
SEF	11%	22%			11%	22%		
TCR	2%	6%	1%	5%	2%	6%	0%	5%
No Soberanos (sector privado)								
PSL			13%	11%			16%	14%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

* Se excluyó Transantiago porque no forma parte de la cartera actual ya que fue cancelado.
** En el período 2000-2005 solo se consideraron los proyectos que tenian cartera activa en 2006-2010.

Cuadro N° 4

Chile: Evaluabilidad de la Estrategia de País, Periodo 2006-2010					
Resultados Estratégicos	Índice de Evaluabilidad	Indicadores	Líneas de Base	Metas Intermedias	Metas
TOTAL:	0.31	0.67	0.24	0.00	0.31
1. Reducción de las brechas de oportunidades	0.28	0.61	0.19	0.00	0.30
2. Reducción de las brechas de competitividad e ingresos con respecto a las economías desarrolladas	0.11	0.30	0.07	0.00	0.07
3. Lograr una mayor eficiencia del sector público y un Estado más cercano a los ciudadanos	0.43	0.94	0.12	0.00	0.66
4. Modelo de Negocios	0.41	0.83	0.58	0.00	0.21

Cuadro N° 5

Chile: Tiempos medios de formulación y ejecución de los proyectos. Préstamos Aprobados de 2001 en adelante (En No. de meses)														
Caso	PIPE START TO PROFILE2	Profile 2 to Approval	APPROVAL TO SIGNATURE	SIGNATURE TO RATIFICATION	RATIFICATION TO FRST ELIG	SIGNATURE TO FRST ELIG	FRST ELIG TO FRST DISBURSEMENT	FRST ELIG TO ORIG DISB	FRST ELIG TO TOTALLY DISBURSEMENT	ORIG DISB TO TOTALLY DISBURSEMENT DATE		Start-Original	Start-Totally disb.	First El.-Tot. Disb.
Chile:	4.75	8.00	3.00	1.70	5.63	7.00	0.75	42.25	53.00	16.50		65.33	76.08	53.00
Banco:	15.92	9.27	4.03	6.58	2.84	9.42	2.53	41.70	77.75	36.05		80.34	116.39	77.75
PDL, Chile:		7.50	3.00	3.00	10.75	13.75	0.75	50.75		75.00	...	
PDL, Banco:		15.92	10.53	13.42	0.00	8.14	8.14	57.00		8.92		91.59	100.51	
Notas:	Chile: Excluido PEF, PSL, TCR, PDL y MIF.													
	Banco: Excluido, ademas de los de Chile, PBL y EME													

Gráfico N° 1

Performance issues of Chile's portfolio execution related to fiduciary and safeguard aspects (Based on information from PPMR)

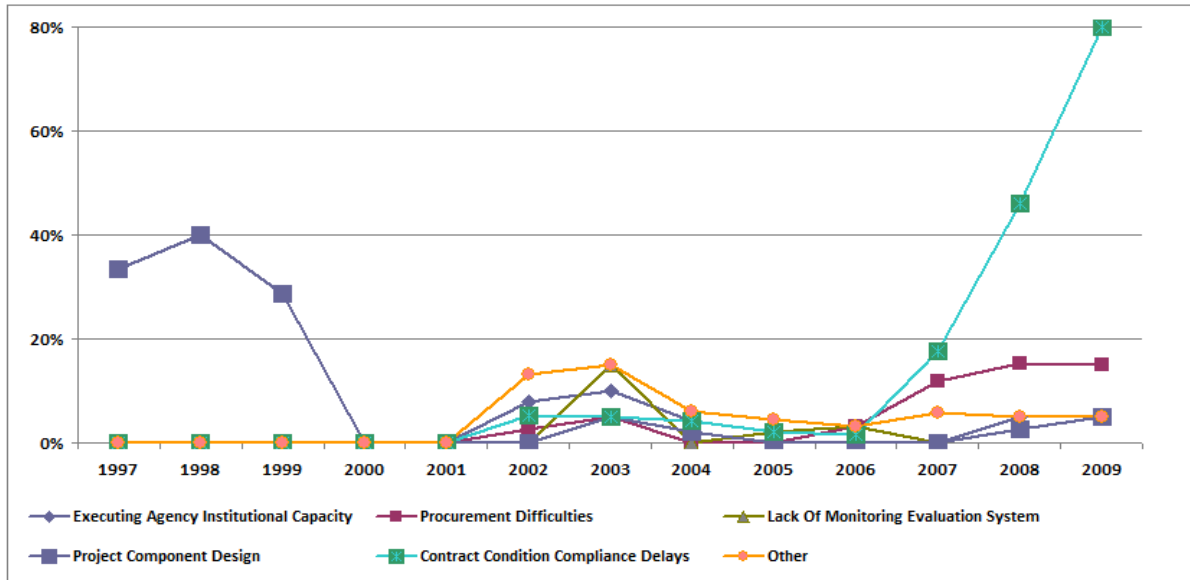


Gráfico N° 2

Performance issues of Bank's portfolio execution related to fiduciary and safeguard aspects (Based on information from PPMR)

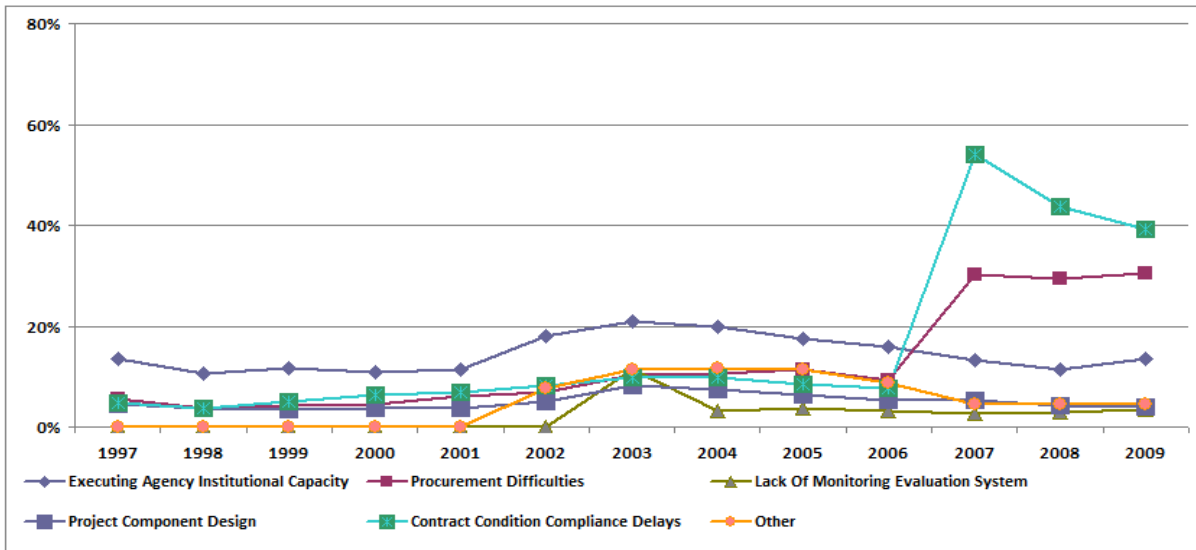


Gráfico N° 3

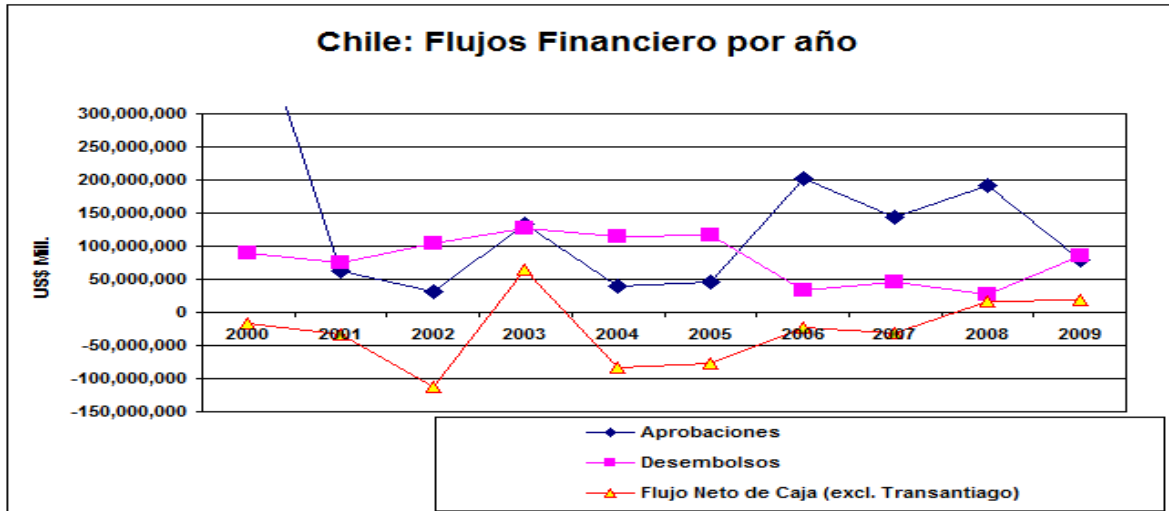
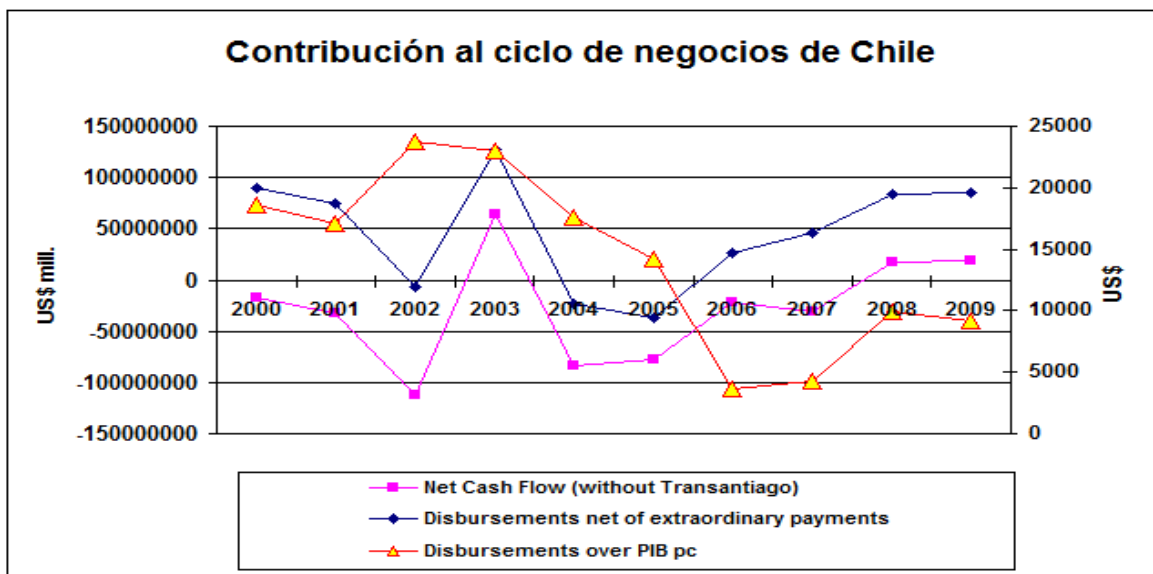


Gráfico N° 4



Cuadro N° 6

CHILE: EFFECTIVENESS OF THE PROGRAM IMPLEMENTATION MODEL					
A. Ownership by the country: partners set the Agenda	1. Partners have operational development strategic programs that include Bank's loans		(a) dummy	94%	
	B. Alignment with country strategy, systems and procedures, reducing transactional costs	2. Reliability on country systems (from diagnosis) for effective execution of Bank financed operations and adherence to international standards & best practices.	Fiduciaries	(b) Procurement	100%
(c) Public Financial Management				100%	
(d) External Control (Auditing)				100%	
Non fiduciaries			(e) Development effectiveness of the Program	100%	
		(f) Environmental assessments ^{1/}	100%		
		(g) Statistical systems	100%		
3. Aid flows are aligned on national priorities		(h) % of flows from loans included in the national budget o paid by national treasury systems.	100%		
4. Strengthen capacity by coordinated support		(i) % of Bank development support consistent with partners' national strategie	94%		
5. Use of fiduciary and non fiduciary country systems by projects on necessary actions to be followed when minimum technical standards are not met.		(j) % of flows monitored by national accounting and reporting systems.	100%		
		(k) % of financial flows of contracts made by national systems.	0%		
		(l) % loans subject to auditing by national systems.	99%		
		(m) % of loans subject to national environmental systems	79%		
6. Strengthen capacity by avoiding parallel structures implementation unit (PIU)		(n) % of loans subject to national procurement systems	99%		
		(o) dummy - % of loans where lending instruments were new and specific to the purpose of the intervention.	78%		
7. Aid is more predictable		(p) dummy - % of loans with project implementation unit (PIU)	18%		
8. Aid is untied: % of aid that is untied (unconditional).		(q) % of aid disbursements released according with agreed planification	44%		
9. Use of common arrangements		(r) % of aid that is untied	100%		
C. Harmonisation: donor implement common arrangements and simplify procedures to push for greater alignment	10. Encourage shared analysis (In number of products)		(s) % of aid provided as programme-based approaches	83%	
			Missions	(t) % of field missions, by type and year	...
			Analytical work (PRG,PNF, TC and other knowledge studies), including diagnostic reviews that are joint or coordinated to innovate or develop interventions.	(u1) input - output ratio	2.2
			(u2) knowledge density ratio	7.9	
			(u3) non reimbursable/reimbursable products coeficient	9.6	
D. Managing for results : means managing and implementing aid in a way that focuses on the desired results and uses information to improve decision-making		11. Results-oriented frameworks: monitor progress against key dimensions of the national and sector development strategies		(v) % of progress demostrability of the projects in monitoring reports (output and outcomes) regarding (a) targets or (b) baseline established (Evaluability Index of projects)	(a) 60% (b) 71% Total 60%
				(w) % of progress demostrability of the Country Strategy in monitoring reports (output and outcomes) regarding (a) targets or (b) baseline established (Evaluability Index of EP)	(a) 31% (b) 24% Total 31%
				(x) % of public services with Bank's loans where their performance are reported by National Evaluation Systems.	15%

^{1/} See in Annex to Chapter III, the Matrix of Loans Portfolio Reviewed and Use of National Systems.

Cuadro N° 7

RISK MANAGEMENT OF THE PRODUCTS OF THE PROGRAM

Risk Management of Projects	Risk Manament Indicators	(a) % of risks identified at approval (with mitigation actions identified)	52%
		(b) dummy: loans where there are distinction between internal and external risks	0%
		(c) % of risks occurred to date (progress informed in PPMR/PCR, mitigation reported)	43%
		(d) % of unidentified at aproval risks that occurred to date	34%
		(e) % of unidentified risks that occurred to date	20%

Gráfico N° 5



Gráfico N° 6

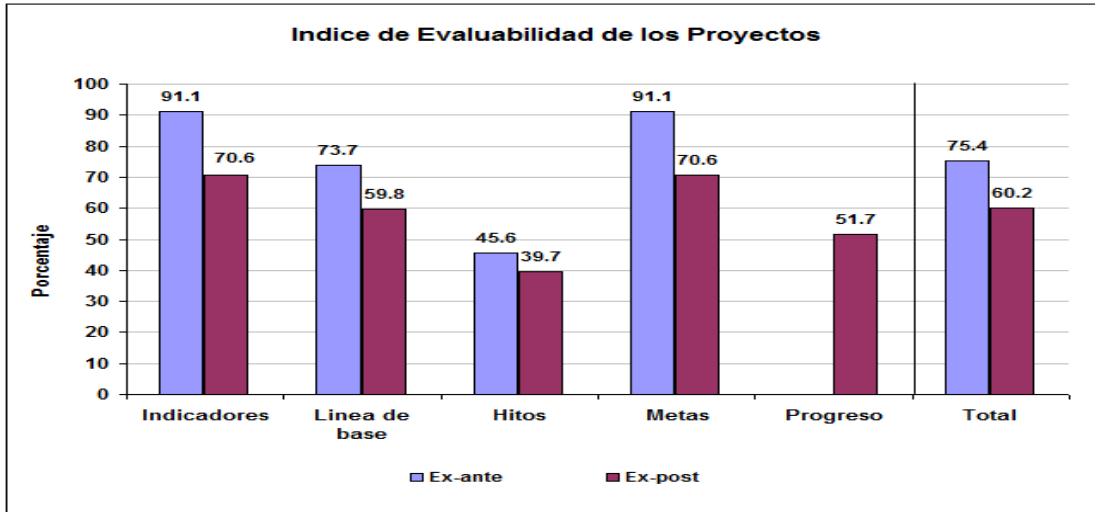
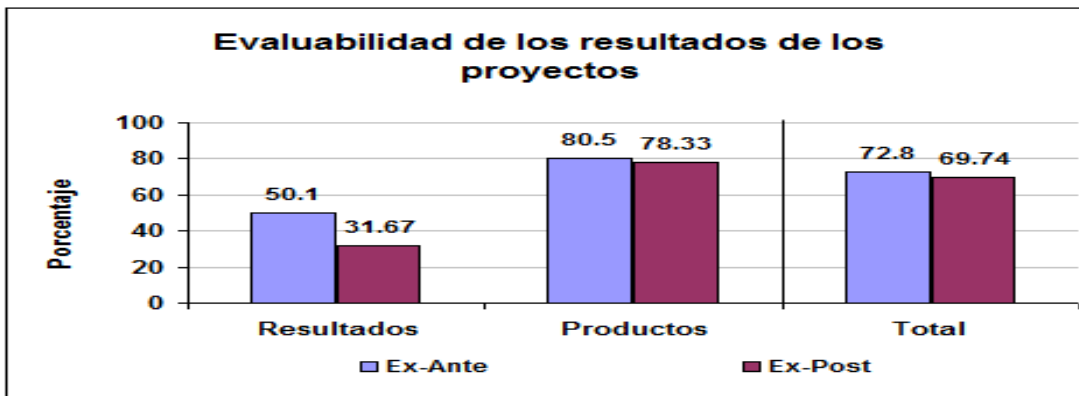


Gráfico N° 7



Cuadro N° 8

Chile: Índice de variación (en %) *

	Doc. de Préstamo (en Nro.)	Agregado en PPMR (en Nro.)	Eliminado en PPMR (en Nro.)	Índice de Variación (en %) *
Objetivos de Desarrollo:	6	0	2	67%
Propósitos:	4	0	0	100%
Productos:	27	1	0	104%
Indicadores:	76	1	24	70%
Línea de Base:	63	3	18	76%
Metas Intermedias:	27	0	5	81%
Metas:	76	1	24	70%

(*) Índice de Variación = (Indicadores en el LD + Indicadores agregados en PPMR - Indicadores Eliminados en PPMR) / Indicadores en el LD

Cuadro N° 9

Chile: Índice de Seguimiento del Progreso (en %) *

	Meta/ Objetivo General	Propósitos / Objetivos Especificos	Productos **	Total
Promedio:	0.0%	25.0%	71.4%	70.4%

(*) Porcentaje de indicadores que presentan información de progreso.

(**) Denota la importancia relativa de los PDL en el total aprobado en 2006-2010.

Notas

¹ El presente capítulo es una abreviación del análisis del contexto de país y desafíos de desarrollo que se preparó para el CPE. La versión completa se encuentra en el Anexo al Capítulo I. Dicho Anexo incluye también los cuadros y tablas a que se hace referencia en las notas de esta versión resumida.

² Ver gráfico 1 en Anexo Estadístico del Capítulo I.

³ Ver cuadro 2.

⁴ WEO IMF 04/2010

⁵ Ver cuadros 3 y 4.

⁶ Medido en PIB per cápita ajustado por PPP.

⁷ Ver gráfico 5 a 8.

⁸ Ver cuadro 2.

⁹ Los episodios de crecimiento de los países de la región (para LAC-9 sin incluir Chile) posteriores a la crisis de la deuda tienen una media de 4.1 años y en ningún caso el PIB per cápita creció más de 6 años consecutivos. Prácticamente todos los países muestran 2 crisis en dicho período. En los últimos 25 años Chile exhibe un solo año con crecimiento negativo (1999). En 1983-2008, el promedio de la región son 7 años de caída, con una tasa promedio de caída por episodio de 5.7% anual.

¹⁰ D. Rodrik (2005) "Growth Strategies".

¹¹ Ver cuadro 2.

¹² Ver gráfico 10.

¹³ Ver gráfico 11.

¹⁴ Ver gráfico 12.

¹⁵ Ver gráfico 13.

¹⁶ Ver gráfico 14.

¹⁷ En efecto, mientras en 2005 las cuentas fiscales mostraron un superávit de 4,6% del PIB, la deuda neta del Gobierno Central alcanzó el 6,5% del PIB y el Fondo de Estabilización Económica y Social, FEES, acumulaba recursos por casi US\$ 1.000 millones; entre 2006 y 2008 el superávit fiscal promedio fue de 7,2%, la deuda bruta disminuyó a 5,2% del PIB y el FEES llegó a tener recursos por US\$ 20,2 mil millones. En 2009, pese a que la crisis financiera internacional afectó negativamente a la economía y a los ingresos fiscales, el gobierno no solo pudo mantener el gasto público, sino que aumentarlo. El financiamiento para la expansión del gasto no provino de la emisión de nueva deuda, sino de los recursos acumulados anteriormente en el FEES, los que a fines de 2009 alcanzaron los US\$ 11,3 mil millones.

¹⁸ Comparable sólo a la de Bolivia, Brasil, Paraguay y los países centroamericanos.

¹⁹ Ver gráfico 12.

²⁰ Sobre todo en la última.

²¹ Afectando el vínculo virtuoso entre productividad, empleabilidad y desarrollo económico, creando empleos de calidad que mantengan y posibiliten el incremento de los salarios, y mejorando, paralelamente, la empleabilidad mediante la protección social contra las inseguridades laborales y económicas, preocupándose por los excluidos y los lugares donde los mercados no funcionan.

²² Nótese que si bien hay diferencias en el ratio FBKF/PIB entre las series a precios constantes y corrientes, los promedios entre los 3 periodos son muy similares y la comparación no se altera.

²³ Ver gráfico 13.

²⁴ Ver gráfico sobre el PIB, PIB Potencial y Productividad de la página 15 del Anexo del Capítulo I.

²⁵ Entendida como el residuo de Solow.

²⁶ Para un desarrollo de las interpretaciones véase el Anexo del Capítulo I.

²⁷ Ver gráfico 22.

²⁸ Ver gráfico 23.

²⁹ En 2009 casi el 70% de las exportaciones eran de origen primario y más de 20% corresponde a industrialización de productos primarios.

³⁰ "La producción, diseminación e intercambio del conocimiento tienen reglas muy particulares, a menudo distintas a las que operan en el mercado de bienes y servicios" Eyzaguirre, 24 de enero de 2007, durante la presentación del "libro blanco" de la estrategia de innovación.

³¹ Ver Anexo al Capítulo IV.

³² Contreras, Dante en base a Encuesta de Ocupación y Desocupación de la Universidad de Chile; ver distribución del ingreso en Chile-Nuevos Hechos y Algunos Mitos, 1999.

³³ Solimano, Andrés y Torche, Aristides (2007) encuentran que "la variabilidad de los Gini regionales es cuatro veces superior a la de los Gini del país", reforzando la idea de que la estabilidad agregada oculta cambios importantes a nivel de regiones. Ver Distribución del Ingreso en Chile, 1987-2003. Análisis y Consideraciones de Políticas. De la comparación entre regiones surgen desigualdades claras: en 2007 el PIB per cápita ajustado por PPP de la ARAUCANÍA es menos de la quinta parte que el de Antofagasta y menos de un tercio del nacional.

³⁴ Fenómeno que se observa en muchos otros países.

³⁵ Ver Anexo al Capítulo II, ver cuadro “La Economía Política de la Estrategia de País—El Valor Agregado del Banco” para mejor detalle de la información.

³⁶ No los de repago porque no es el caso.

³⁷ Las operaciones con el Banco se planifican y aprueban en el contexto de los programas autorizados por el presupuesto. Estos son definidos de acuerdo a la lógica de largo plazo establecida en las prioridades estratégicas del gobierno para los próximos 4 años, agenda preparada por DIPRES y aprobada por Presidencia a comienzos de la administración de gobierno. Por esa responsabilidad, DIPRES participa en la definición de los convenios de crédito, los objetivos a lograr, las instituciones involucradas, su organización en el presupuesto, la consistencia con las normas nacionales y los requerimientos de la aprobación de nueva normativa. Por otra parte, solo si existe un informe financiero que proyecte el gasto requerido en el tiempo, basado en el programa estratégico a implementar en el período de gobierno, el Parlamento discute la incorporación de los proyectos en los presupuestos. Paralelamente, desde hace 10 años el Parlamento monitorea los programas gubernamentales aprobados. Actualmente el proceso implica la selección de 20 de los programas incorporados cada año al presupuesto.

³⁸ Y que redujo la deuda pública desde el 45% en 1990 a un 6% actualmente.

³⁹ “Consejo Nacional de Innovación para la Competividad”, CNIC

⁴⁰ Ver Matriz de la Estrategia de País, Chile 2006-2010 en Anexo al Capítulo II.

⁴¹ Ver Evaluabilidad de la EP más adelante.

⁴² El cuarto desafío de desarrollo del EP focalizó varios de estos aspectos, con el objetivo de hacer los procesos más rápidos y flexibles.

⁴³ Incorporando los criterios de las mejores prácticas organizacionales y nuevos principios que puedan magnificar el impacto de un programa pequeño en recursos en la eficiencia y la efectividad.

⁴⁴ Aunque se enfatizaba su actuación el área social.

⁴⁵ El análisis de efectividad de los proyectos se presenta en el Capítulo IV y su análisis detallado en el Anexo al Capítulo IV. Los resultados en términos de alineación con los propósitos del Programa se resumen al final de este Capítulo IV.

⁴⁶ El Índice de anticipación se calcula como el cociente entre los proyectos aprobados programados y los proyectos programados (aprobados y no aprobados); en montos y número de proyectos.

⁴⁷ Como se verá en el capítulo IV, hubieron dos proyectos que se continuaron ejecutando pero que no se observó que hayan tenido una prioridad manifiesta en su implementación: Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (CH-L1004) y Fortalecimiento de la Estrategia Digital (CH-L 1001).

⁴⁸ El Índice de improvisación se calcula como el cociente entre los proyectos aprobados no programados y los aprobados (programados y no programados); en montos y número de proyectos.

⁴⁹ Solo 2% en montos y 8% en número de proyectos no lo fueron. El resultado es igual sea que se consideren o no las operaciones aprobadas en el período anterior. Del monto de préstamos programados aprobados, US\$ 137, 7 millones corresponden a la cartera aprobada en 2000-2005 que estaba activa al comienzo del período 2006-2010 y US\$ 614, 7 millones a la aprobada con nuevos recursos.

⁵⁰ Principalmente explicado por el proyecto Transantiago por US\$ 400 millones que fue cancelado totalmente en el período y sus desembolsos devueltos por el gobierno en Diciembre de 2009 al Banco.

⁵¹ Excluido Transantiago.

⁵² En 2006-2010 febrero, fueron 52 operaciones por un total de 11.7 millones, contra 29 operaciones por un total de US\$ 5.6 millones en 2000-2005.

⁵³ Ver Anexo del Capítulo III.

⁵⁴ A pesar de que los instrumentos de préstamos tienen una lógica de desembolsos distinta en ambos períodos (predominio de PDL y CCLIP en 2006-feb.2010), el párrafo 3.11 informa algunas de las razones de los bajos desembolsos que se especifican con mayor detalle en la consideración de estos proyectos en el Capítulo IV..

⁵⁵ Incluyendo los préstamos aprobados por el Banco en Diciembre 2009 y Enero 2010, aún no ratificados por el país.

⁵⁶ Ver Sección A. 1. de este Capítulo.

⁵⁷ En los reportes financieros del Banco los gastos corrientes son una categoría de inversión y, a diferencia con el país, lleva una contabilidad de base caja y no por Loas lo devengado, en US\$ y no en moneda nacional y no reconoce los rubros de gastos de la contabilidad presupuestaria del país.

⁵⁸ Los temas más controversiales están en adquisiciones con los temas de lista corta, publicación internacional y de moneda de pago por el riesgo cambiario de usar moneda depreciadas.

⁵⁹ Por ejemplo, el manejo de los anticipos de los PDL que están en caja y se observa por la CGR cuando no se usan.

⁶⁰ Solo los proyectos del Poder Judicial y Poder Legislativo mantienen los sistemas del Banco originado en su independencia legal. Ver en Anexo al Capítulo III el Cuadro de Revisión de Cartera y Utilización de Sistemas Nacionales.

⁶¹ Ver indicador 7 de la Matriz “Effectiveness of the Program Implementation Model”.

⁶² Ver capítulo IV y Anexo al capítulo IV.

⁶³ Básicamente los componentes PDL del CCLIP CH-X1001.

⁶⁴ Los préstamos que se destacan por este hecho son: Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso (CH-L1004), Fortalecimiento de la Estrategia Digital (CH-L 1001) y Fortalecimiento Institucional DIRECON (CH-L1009).

⁶⁵ La información indica un punto de inflexión en 2006 de este aspecto tanto en Chile como en todo el Banco, consecuencia del cambio del sistema de cláusulas, que pasan a ser registradas informáticamente y dejan de aprobarse fácilmente por los especialistas como se hacía anteriormente. A partir del 2008, como consecuencia del realineamiento, se produce un nuevo cambio, pasando a ser el jefe de proyecto y no la Representación, el que aprueba el cumplimiento de las cláusulas contractuales.

⁶⁶ Para ello se desarrollaron los indicadores que se relacionan en el texto, para aproximarse a la medición de ese valor.

⁶⁷ The Paris Declaration on Aid Effectiveness (OECD DAC, Paris March, 2005) & Wood, B; Kabell, D; Sagasti, F; Muwanga, N., *Synthesis Report on the First Phase of the Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration* (Copenhagen, July 2008).

⁶⁸ Para ver como se desempeña la implantación de esta dimensión se utilizó los indicadores manejados en el análisis de la Evaluabilidad de la Estrategia de País y de los proyectos en los Capítulos II y IV respectivamente.

⁶⁹ Evaluación de la Estrategia de País (CPE); Chile 1995-2005, OVE, BID, RE-320.

⁷⁰ Ver Anexo al Capítulo III.

⁷¹ Por ejemplo, las inversiones sectoriales del CCLIP.

⁷² Para más información ver la matriz de Utilización Estratégica de los Productos del Banco en el Anexo al Capítulo III.

⁷³ Ver las secciones de evaluabilidad de la EP y de los proyectos en el CPE.

⁷⁴ Ver Cuadro sobre: "Chile: Bank Country Office's Staff Activities (in working hours)" en el Anexo al Capítulo III.

⁷⁵ Ver Cuadro de las actividades realizadas por COF en Anexo al Capítulo III.

⁷⁶ Ver cuadro más desagregado en el Anexo al Capítulo III, "Chile, Bank Country Office's Staff Activities, in working hours". En ese cuadro se observa que mientras las actividades de soporte casi se duplican, la categoría de soporte administrativo pasa de 2000 horas hombre en 2006, a 8312 en 2009.

⁷⁷ En otro producto de OVE se evalúa concretamente la gestión de CII.

⁷⁸ Ver Anexo al Capítulo IV.

⁷⁹ El Índice de Evaluabilidad ex-ante es un indicador sintético que calcula si en la Matriz de Resultados de los proyectos, cada Resultado estratégico (Objetivos de Desarrollo y Propósitos) y cada Producto para lograrlos, tienen una métrica en términos de Indicadores, Línea de Base de los mismos, Metas Intermedias que indiquen su progreso y las Metas Finales de los indicadores esperados al final de la intervención. Este índice resume la información utilizando una clasificación binaria que atribuye un 0 (no hay evaluabilidad) a un 1 (perfecta evaluabilidad), y se calcula como el cociente de la suma de celdas con una entrada que no es 0, sobre la suma del total de celdas definidas para todas las filas de resultados y productos. El Índice de Evaluabilidad ex - post se calcula de la misma forma pero se agrega otra columna de Progreso, que informa si se realiza el seguimiento (1) o no (0) de los resultados y productos durante la ejecución.

⁸⁰ El índice de variación se define como el número de indicadores en los Documentos de Proyecto (LD) más el número de indicadores que se agregan en la ejecución (en PPMR ó PCR) menos el número de indicadores eliminados (en PPMR ó PCR), todo sobre el número de indicadores en el LD.

⁸¹ Porcentaje de indicadores que son objeto de medición de su progreso en la ejecución.

⁸² El gráfico presenta la métrica de la contribución que tiene al índice de evaluabilidad total (incluido los proyectos del sector privado), la demostración de los productos y de los resultados (objetivos de desarrollo más propósitos).

⁸³ Ver la sección A del Capítulo I.

⁸⁴ La educación es una restricción del punto de vista de la equidad social. La inequidad está en la calidad de la educación, sobre todo en la enseñanza media, afectando a los grupos económicos más desfavorecidos. El incremento de la cobertura hasta la enseñanza media fue impresionante. Los problemas se reproducen de generación en generación. Si bien Chile es el mejor poseedor en la región está lejos de los niveles de la OECD, sobre todo en años de educación terminados y por competencias de los jóvenes. De los entrantes en el mercado de trabajo, el 50% no tiene dominio de la lectura y de las cuatro operaciones básicas.

⁸⁵ En particular, se pueden destacar las operaciones vinculadas a fortalecer las políticas de descentralización y las acciones de inversión para reducir las desigualdades económicas y sociales territoriales y urbanas, en varios de los propósitos del tercer desafío de la CS (ver C. más adelante).

⁸⁶ A pesar de formar parte de otro componente de la EP, se destaca por su contribución a estos propósitos, los resultados de las inversiones sectoriales del CCLIP (CH-X1001), que contribuyeron de avanzar en la misma perspectiva de universalizar de acceso a servicios básicos de la población afectada por grandes disparidades territoriales.

⁸⁷ Por ejemplo, el CCLIP, CH-X1001.

⁸⁸ Como parte de esta política se creó el Consejo Asesor Presidencial en Políticas de Infancia y Familia, con el objetivo de mejorar la calidad de la educación e implementar una política de infancia. Este Consejo efectuó una revisión de la política de la infancia en Chile y su informe definió un conjunto de lineamientos y orientaciones para fortalecer las políticas y programas de atención a la infancia. El corazón de las prioridades fue la de ir a un modelo en donde el control de las organizaciones públicas sobre la calidad de la educación sea mucho más importante, estableciendo estándares mínimos que permitan reducir la brecha respecto a los países avanzados.

⁸⁹ El rol central que tiene el mejoramiento de la educación preescolar, es enfrentar las exigencias del 1° básico que son casi insuperables, condicionando la calidad de la adquisición de conocimientos posteriores. Para cerrar esas brechas de desigualdad que se manifiesta en la calidad actual del capital humano, la formación debería empezar mucho antes. Esto

incorpora también la preocupación por la mujer trabajadora y la baja tasa de actividad de las mujeres, en donde el acceso universal en pre-kínder y kínder va a ayudar, no tanto mientras sea a media jornada.

⁹⁰ Sobre participación laboral femenina y educación preescolar para los hijos de madres que pasan a trabajar.

⁹¹ Otra operación que fue aprobada muy tardíamente por el impacto del problema con Transantiago.

⁹² Los Consejos Asesores Presidenciales son comités ad-hoc creados por la Presidencia, de integración ad-honorem, para resolver la totalidad o ciertos aspectos de una política pública, que reúne expertos y profesionales prestigiosos, que conjuntamente con los actores sociales, generan propuestas directamente para la Presidencia en un plazo corto. Normalmente son asistidos por equipos fuertes de asesores, académicos y organismos internacionales.

⁹³ El proyecto pretendía disminuir los riesgos con una adjudicación directa a una firma consultora en tecnología prevista en el proyecto con comprobada experiencia (Sinapsis), pero muy costosa.

⁹⁴ Ayudó en la implementación con su “estándares” en ejecución de proyectos. En esa tarea adaptó flexiblemente sus procedimientos, facilitando las contrataciones con terceros en forma consistente con los plazos y lo previsto en las glosas presupuestales.

⁹⁵ Había que encontrar un canal idóneo para atender a 600.000 personas en todo el país en un plazo reducido.

⁹⁶ El proyecto propugnaba un modelo de atención centralizado en 50 ventanillas de caja única.

⁹⁷ La operación CH-L1024 fue acompañada por una cooperación técnica CH-T1039 que aportó “expertise” para las entidades que conformaba el marco institucional del sistema previsional, en particular para el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) creado por la reforma, así como para la evaluación de los riesgos institucionales de la apuesta en marcha ésta..

⁹⁸ Este CAP hizo propuestas de subsidios al ingreso laboral, el rediseño del subsidio de desempleo, la introducción del concepto de empleabilidad en el sistema de protección social como alternativo al de asistencialismo, el relevamiento de la situación de las relaciones laborales. Esas propuestas redujeron la exposición del tema de aumento de salario mínimo por el de ingreso mínimo de las familias.

⁹⁹ Ver Capítulo I y Anexo IV.

¹⁰⁰ Su objetivo es asesorar a las autoridades en la identificación y formulación de políticas referidas a la innovación y la competitividad, incluyendo los campos de la ciencia, la formación de recursos humanos y el desarrollo, transferencia y difusión de tecnologías.

¹⁰¹ La creación de las ARDP surgen a partir del reconocimiento que un modelo “bottom-up” se recoge mejor la demanda de los beneficiarios en las regiones para definir los planes estratégicos de desarrollo. Esas Agencias trabajando desde el territorio podrían generar una agenda transversal de desarrollo en forma más consistente y coordinada para promover el desarrollo de los clústeres incipientes, encarando la incorporación masiva de las MyPEs. Mejorar las capacidades de las regiones para encarar esas nuevas competencias fue el instrumento de cambio para poner a dialogar a todas las agencias sectoriales y de promoción existentes, para tratar el tema de la productividad como un negocio sinérgico dentro de cada clúster, juntando en el mismo lugar, los actores públicos y privados, la agenda de desarrollo estratégico generada desde la región y la gerencia.

¹⁰² Esta observación puede generalizarse a los otros desafíos de desarrollo de la CS.

¹⁰³ Una de las medidas comprometidas por la Presidenta Bachelet para los primeros 100 días de su gestión.

¹⁰⁴ Ese espacio requería el fortalecimiento de la coordinación de la oferta de las agencias nacionales y regionales con la demanda de la globalización, privilegiando una nueva arquitectura de incentivos para superar las fallas que se anteponen a la innovación y la diversificación productiva que requiere la expansión comercial lograda por los TLC.

¹⁰⁵ DIRECON, CH-L1009; el Programa de Fomento de Turismo, CH-L1023; y el Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la CONAF, CH-L1021.

¹⁰⁶ “Strengthening Institutional Capacities por Innovation Policy Design and Implementation en Chile. Assessment and Proposals”. OECD, IDB; March 2010.

¹⁰⁷ OECD ha sido el organismo que ha sido invitado por el país a colaborar en el seguimiento del diseño y la implementación de las políticas de innovación y desarrollo territorial en Chile desde 2006. “The Innovation Policy Review” en 2007, con una actualización en 2009 preparada para el CNIC, y el “Territorial Review of Chile” en 2009, indican su importancia en conocimiento y propuestas en las áreas de innovación y desarrollo territorial.

¹⁰⁸ Se propone crear en cada región una nueva institución, los Consejos Regionales para la Innovación (CRI), como responsables de generar los planes estratégicos para la innovación. El proyecto crea también Consejos Regionales para la Innovación y la Competitividad en cada región como órganos de asesoramiento de los GORE y de respaldo a la estrategia de innovación territorial en el nivel nacional (CNIC).

¹⁰⁹ Ver párrafos 81 al 97 del documento OECD-IDB para mayor información.

¹¹⁰ Vinculados al mejoramiento de la disponibilidad de información de mercados y la operación de ruedas de negocios.

¹¹¹ Macro ruedas de negocios regionales multisectoriales, por grandes áreas geográficas; el “coaching” entre empresas grandes y pequeñas, para acelerar el conocimiento de los mercados externos por éstas, que no tienen potencial; y la internacionalización de pequeñas y medianas empresas con alto nivel tecnológico.

¹¹² Hasta julio de 2009, participaron 38 PYMES en el coaching empresarial y 235 en las macro ruedas de negocios. El “coaching” empresarial lo están cursando 53 empresas y se estima que más de 600, conjuntamente con los agregados comerciales en 60 oficinas en 42 países, han participado en macro ruedas.

¹¹³ Por ejemplo, ese enfoque desde cada proyecto hizo que el Banco no aprovechara las sinergias de tener programas de trabajo por el lado nacional (CNIC), el lado regional con CORFO y con SUBDERE y por el lado sectorial con Turismo,

Patrimonio Nacional, DIRECON (ProChile) y CONAF. No se trataron como negocios vinculados que se beneficiaban sinérgicamente. Afortunadamente la lógica colectiva de las agencias nacionales que participaron y la lógica estratégica de DIPRES, más maduros y experimentados para enfrentar estos temas, realinearon algunas de las intervenciones hacia una lógica de ejecución, aunque no se pudo evitar que tomara más tiempo y recursos que el programado en sus actividades, y que no se pudieran escapar de los riesgos exógenos que le impuso el tema de Transantiago al “pipeline” del Banco.

¹¹⁴ Por ejemplo, a pesar de ser una intervención de otro componente de la EP, no se comprendió el cambio de prioridades de la agenda digital con las de la política de innovación. Progresivamente las acciones del proyecto de apoyo a la estrategia digital se centraron en el gobierno electrónico, reformulando gran parte de los productos previstos originalmente.

¹¹⁵ Se planteaba que la intervención podría darse “*especialmente en aspectos que contribuyan a una mayor articulación y eficiencia del sistema nacional de innovación. Este apoyo se enfocaría en el Consejo y sus instancias técnicas, para que pueda constituirse como el agente articulador del SNI y el promotor de una política coordinada, realizando el seguimiento y evaluación de los fondos e instituciones del SNI, mediante la coordinación de un sistema de información para monitorear los instrumentos de fomento y su impacto, consolidando los esfuerzos existentes de prospectiva tecnológica, promoviendo instancias de análisis y diálogo sectorial, catalizando la confección de agendas público-privadas y liderando un esfuerzo sistemático de difusión*”.

116 Las ARDP recientemente fueron transformadas en corporaciones regionales para el desarrollo productivo (CRDP) para aumentar su autonomía, asociadas a los gobiernos regionales en vez de ser agencias nacionales, permitiendo que se potencien como instrumento de gestión de la política de innovación desde el territorio, con la presencia de los sectores privado y público asumiendo responsabilidades claras en innovación y desarrollo productivo.

117 La Agenda de Innovación y Competitividad 2010-2020 del CNIC reciente, retoma el tema de la institucionalidad, planteando que “con el fin de fortalecer los sistemas regionales de innovación y reforzar la vinculación entre la Estrategia Nacional de Innovación y las Estrategias Regionales de Desarrollo, es fundamental rescatar la experiencia de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) y transformarlas en entidades de orientación estratégica equivalentes al CNIC en las regiones. Además, a partir de las recomendaciones estratégicas de las ARDP se debe promover el uso de convenios de programación (que comprometan financiamiento de mediano plazo, complementando recursos regionales con recursos de las agencias nacionales), para la creación de capacidades regionales o meso regionales, especialmente en ciencia, tecnología y capital humano.”

118 No se concretó otra operación en este propósito; promover el desarrollo agrícola, contó solo con una nota técnica.

119 Desarrollo de base comunitaria en Chiloé y Palena, CH-0172

120 ARDP, CH-L1019; Puesta en Valor del Patrimonio Cultural, CH-L1032 del CLP; Desarrollo Integral de Pueblos Originarios, CH-L1014; Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso, CH-L1004.

121 Programa de Fomento al Turismo, CH-L1023; Programa de Modernización y Fortalecimiento de la CONAF.

122 Las relaciones entre el turismo, el desarrollo sustentable del patrimonio nacional y la competitividad son evidentes, en la medida que se tenga en cuenta que su interacción sustentable es fundamental para el desarrollo de clústeres innovadores.

¹²³ Respecto a la coordinación entre los proyectos como, por ejemplo, lo señalado en el párrafo 1.30 del documento de préstamo del Programa de Modernización y Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Corporación Nacional Forestal (CONAF), CH-L1021, donde puede leerse que “*se coordinará con el programa financiado por el Banco y ejecutado por SERNATUR, Programa de Fomento al Turismo (CH-L1023)*”. A pesar de ello poco lo hecho en esa dirección.

¹²⁴ El turismo tiene una identidad propia, funciona por destinos dentro de determinados segmentos del mercado, requiere tener un enfoque territorial y necesita actores locales públicos y privados con características específicas que deben ser asistidos para potenciar la capitalización efectiva de sus emprendimientos.

¹²⁵ Programa de Puesta en Valor del Patrimonio, el Programa de Recuperación y Desarrollo Urbano de Valparaíso, Programa de Turismo en destinos especiales y, en general, el enfoque de todos los proyectos de inversiones sectoriales del CCLIP.

¹²⁶ Esto está justificando la aprobación de un último componente la línea de crédito CLP CH-X1001 que ejecuta SUBDERE.

¹²⁷ El objetivo fundamental de esta operación era atender servicios sectoriales en un tema prioritario para el gobierno, implementando una política que, simultáneamente, cerrara la brecha de acceso al servicio, generando su sustentabilidad mediante flujos de beneficios, de tipo económico y cultural, provenientes de esas inversiones. Lo que se requiera en exceso, se agregaría como aporte público nacional en los presupuestos como gastos permanentes, pero asegurando que la gestión de esos activos tenga una buena institucionalidad.

¹²⁸ Ver Anexo al Capítulo IV, sección B.

¹²⁹ Estos proyectos se desarrollaron en el marco de la crisis energética de fines de 2007 y principios de 2008.

¹³⁰ El país enfrenta un contexto caracterizado por tres aspectos: una alta dependencia de combustibles importados, un alto porcentaje de generación eléctrica a partir de fuentes vulnerables al cambio climático y el desacoplamiento entre el crecimiento económico y el consumo energético.

¹³¹ Las acciones apoyadas por el Banco conjuntamente con otras contribuciones al tema, posibilitaron hacer entender que “las necesidades del país superan las capacidades institucionales que puede entregar el PPEE, pese a los méritos que ha mostrado la implementación de este programa. Las evaluaciones realizadas por el BID y la DIPRES en 2008 recomiendan el fortalecimiento de las estructuras y de la capacidad de accountability, al tiempo que los análisis internos destacan la conveniencia de separar las funciones normativas de aquellas vinculadas a la implementación de las políticas, aspecto que es recogido en la nueva institucionalidad diseñada para el sector energía, en que se define al Ministerio de Energía será quien dictará las normas y una Agencia Chilena de Eficiencia Energética será la responsable de la implementación de planes, programas, instrumentos y proyectos en materia de Eficiencia Energética (EE)”. Ver Informe Final: Asesoría para el diseño de la Agencia Chilena de Eficiencia Energética, Incentivos y Metas, 2009.

¹³² Principalmente organizaciones regionales y MyPES.

¹³³ En materia de clústeres innovadores se destacan los apoyos a la Industria Audiovisual, Turismos por Destinos Específicos, sector Mobiliario, y Agrodesarrollo. Con respecto a las acciones a nivel regional, las aprobaciones fueron consecuencia de un proceso de diálogo concertado y apoyado por talleres territoriales, que justificara el desarrollo de acciones de innovación previo. Se destacan los programas de apoyo a la competitividad en la Provincia de Arauco y la Región del Bio Bío, de las capacidades locales para la competitividad en las Islas de Pascuas, Ecoturismo y Patrimonio de Chañaral y Emprendimientos de Jóvenes en Aysén.

¹³⁴ Hubo una sola operación CH-M1031 aprobada en 2008 sobre expansión de microfinanzas pero no ha tenido desembolsos.

¹³⁵ Ver informe sobre Lecciones Aprendidas del Banco en Chile durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-2009) e Implicancias para una Nueva Estrategia del Banco en el País; Mimeo, Juan Pablo Valenzuela Barros (2010).

¹³⁶ CH-M1002, CH-M1002, CH-M1003, CH-M1004, CH-M1005, CH-M 1006, CH-M1015.

¹³⁷ Las operaciones con el FOMIN presentaron importantes problemas vinculados a “las dificultades de los ejecutores para cumplir con los plazos preestablecidos; las debilidades institucionales de algunos ejecutores y la falta de su capacidad de articulación de empresarios Pymes respecto al impacto posterior de alguna de estas iniciativas. Esa falta de capacidad de los ejecutores ha imposibilitado el escalamiento o replicabilidad del modelo.”

¹³⁸ Esa desigualdad inicial se veía vinculada con: i. la desigual distribución del capital humano; ii. los déficits en la equidad en el acceso universal a servicios básicos a nivel territorial; y, iii las brechas en oportunidades de desarrollo económico regional. La desconfianza en las capacidades técnicas e institucionales de los actores subnacionales para el manejo eficiente de los recursos para aumentar la productividad y lograr mejoras en la equidad, fue una de las razones fundamentales para involucrar las intervenciones del Banco en este desafío.

¹³⁹ El primer préstamo de este CLIP fue para el fortalecimiento de la entidad nacional (SUBDERE), responsable de generar las capacidades actualizadas de gestión en los gobiernos regionales. Los resultados de los otros proyectos del CLP financiados con fondos sectoriales de asignación regional (provisiones), buscaban la reducción de algunas de las desigualdades identificadas en: Saneamiento Rural, CH-L1025; Manejo Integral de Residuos Sólidos, CH-L1026; Puesta en Valor del Patrimonio, CH-L1032; y Programas Ciudades Bicentenario, CH-L1033.

¹⁴⁰ Los últimos 10 años muestran que existió un trabajo permanente en apoyar las inversiones en el desarrollo regional y más actualmente en transporte urbano.

¹⁴¹ Las ARDP suponían la creación de consejos público-privados en las regiones para buscar emprendimientos productivos privados en los territorios, que revitalicen el mercado en “clusters” estratégicos como forma de arrastrar a los más pequeños y crear la densidad económica y la formación del capital humano necesaria, y para definir prioridades de inversión en infraestructura para el FNDR. Se eligió a CORFO para hacer pertinente el fomento productivo en la particularidad del territorio, que significaba afectar su visión tradicional de trabajar hacia proyectos individuales. Los resultados no muestran un descubrimiento de nuevos pilares que sean independientes de los recursos naturales.

¹⁴² El diagnóstico de los problemas regionales y de la descentralización lo realiza la OECD (ver OECD Economic Surveys Chile 2007), al igual que actualmente la propuesta de resolución de los problemas que han surgido por la implementación de esa agenda y los conflictos que surgieron de su relación con la estrategia de innovación (ver OECD Economic Surveys Chile 2007). El principal mensaje que surge del estudio de la OECD es la profunda desigualdad de oportunidades que tienen los territorios, en donde solo 3 regiones aportan al crecimiento sostenido.

¹⁴³ El cambio de la lógica de las inversiones en esta operación con respecto al pasado (FNDR), funciona como una incubadora de innovaciones. Si las iniciativas funcionan y son sustentables, se presupuestan en forma permanente, dándoles espacio fiscal de largo plazo. El fondeo del FNDR se componía de recursos centrales de libre disponibilidad que le transfería el TGN a través de SUBDERE que los distribuía en base a una fórmula basada en población y riqueza principalmente, y de provisiones específicas para inversiones en nuevas oportunidades que era casi todo con el Banco.

¹⁴⁴ Los subsidios son en la oferta (a nivel de la inversión en el servicio) y en la demanda (para co-pagar el consumo de población vulnerable identificada por la ficha social del Programa Chile Solidario, pagándose la factura a la empresa proveedora directamente hasta 10 metros cúbicos).

¹⁴⁵ Los costos para el Banco están bien estimados aunque está en discusión en el país.

¹⁴⁶ Recién se esperan gastos más importantes desde las el tercer año, aspecto que justifica en parte que hasta el momento se haya desembolsado solo el 20% del proyecto.

¹⁴⁷ Otro elemento que incidió en las demoras fue la falta de experiencia con la metodología de acompañar con un modelo de gestión cada inversión, que requirió la contratación de especialistas en cada región¹⁴⁷. Ello se acompañó con problemas de liderazgo para llevar adelante las iniciativas, debilidad en los recursos humanos y dificultades en la gestión financiera local. El proyecto contribuyó generando una base de datos con oferta profesional de profesionales en temas de patrimonio, a pesar de que hay especialidades que no se encuentran. El impacto de la crisis en las finanzas locales los obligó a re-direccionar recursos, lo que le ha quitado prioridad a varias iniciativas del programa, poniendo en riesgo el cumplimiento de las metas.

¹⁴⁸ El instrumento de crédito por resultados se justificó plenamente por las ventajas transaccionales en la ejecución, pero no previó adecuadamente los impactos de las menores capacidades técnicas y organizacionales para lograr las metas que justifican los desembolsos. La anticipación correcta de estos aspectos es tan importante como los transaccionales.

¹⁴⁹ El enfoque se inscribió en la idea de que las ciudades necesitan una reforma urbana manejada por ellas mismas, legitimando la iniciativa y juntando estratégicamente las voluntades políticas, los programas públicos y la participación de la sociedad civil.

¹⁵⁰ Adjunto a este informe se encuentran los documentos de evaluación que fueron recopilados durante la misión de evaluación.

¹⁵¹ Un completo análisis de riesgos de todos los proyectos evaluados en este informe se adjunta a la entrega de este informe. El diseño de un proyecto de esta naturaleza debería formar parte de un plan de desarrollo urbano legitimado por los distintos actores que concurren y con un modelo de gestión que priorice la sustentabilidad del apoyo y de los componentes que se movilizan para cumplir con los resultados. El plan estratégico y el modelo de gestión son partes indisolubles del diseño, deben ir juntos los resultados, con los procesos de intervención y los productos. Si además los actores no son los adecuados, es muy difícil seguir adelante con lo que hay que hacer.

¹⁵² Ver Capítulo II.

¹⁵³ En palabras de la contraparte nacional al programa del Banco entrevistadas, “lo que se tiene que hacer por el gobierno que se haga de la mejor manera posible”.

¹⁵⁴ El desafío planteado en el modelo de negocios del Banco, de transformarse también en un Banco de conocimientos, abre espacios para desarrollar su contribución a la “accountability” de los países. Las alianzas con otras agencias especializadas como la OECD, basadas en la complementariedad de sus ventajas relativas (como facilitador de la implementación de iniciativas, por su flexibilidad instrumental para actuar en prioridades específicas de gobierno, su presencia permanente en el país y su capacidad de financiar acciones de desarrollo y productos del conocimiento), debería conducir a replantearse también el destino del financiamiento de los productos del conocimiento a ello.

¹⁵⁵ En varios casos dicho marco jurídico proviene de una ley. En este sentido la operación CH-L1008 de Fortalecimiento de la Dirección Nacional de Servicio Civil es la implementación de la ley 19.982, mientras que CH-L1024 de Fortalecimiento de la Gestión de Información del Sistema de Pensiones es la implementación de la ley 20.255. Pro su parte la operación CH-L1012 de Fortalecimiento de la Corporación Administrativa del Poder Judicial refiere a una ley donde se flexibilizarían ciertos elementos del manejo presupuestario.

¹⁵⁶ La interpretación de que el país prefirió hacerlo por sí mismo o recurrir a otra IFI, no se comprobó.

¹⁵⁷ Contribuyendo con sus estándares al monitoreo y la evaluación de sus progresos en la implantación de los programas públicos.

¹⁵⁸ El sector público chileno es sumamente centralizado, con un gobierno central competente y gerencial, conducido estratégicamente y presupuestalmente por el M. de Hacienda. Pero las estructuras públicas sectoriales/regionales poseen menores capacidades institucionales. En algunos casos esa desigualdad crea dificultades para la interacción eficiente en la administración y apropiación de los programas presupuestarios, requiriéndose la existencia de una agencia especializada que articule y fortalezca esas capacidades, sobre todo cuando se enfrentan desafíos de implantación de programas públicos renovados.

¹⁵⁹ Se preveía que el Sistema de Alta Dirección Pública permitiría para 2010 reducir en un 80% de los cargos de designación directa. Se esperaba al comienzo que se concursarían unos 735 cargos en el período 2004-2010. Actualmente la cifra de concursos alcanza a unos 900 cargos; el informe de septiembre de 2009 ya mostraba un grado de avance de 71%, esto es 642 cargos (provistos o en proceso). El 59% de los nombrados no eran titulares del cargo y el 16% provienen del sector privado. El sector salud es el que más ha utilizado el SADP, 34% de los nombramientos corresponden a dicho sector. Las remuneraciones subieron en promedio un 50%. Hoy cada puesto concursado tiene un contrato por desempeño donde se establecen los objetivos asignados y las reglas por las cuales va a ser evaluado. El nivel de rotación es alto, se concursan unas 300 posiciones al año.

¹⁶⁰ Esta operación fue aprobada por el Banco pero no fue ratificada por los nuevos responsables de la DNSC cuya agenda difiere de la del gobierno anterior, por lo cual la cooperación técnica será reformulada.

¹⁶¹ Estimaciones de la Unidad Ejecutora sitúa en el 60% los gastos del programa que fueron gastos permanentes.

¹⁶² No se llegaba al usuario final (el parlamentario) con asesoramiento, no se podía reducir la brecha de la poca experiencia y la desigualdad de conocimientos en la negociación de las políticas públicas.

¹⁶³ De un modo indirecto este proyecto fortaleció resultados en otras áreas (agenda digital por la instalación de un portal de consulta abierto, la preparación de evaluación de casos en base a agendas predefinidas, etc.), todo ello con el reconocimiento de sus beneficiarios.

¹⁶⁴ El valor agregado estuvo en i) proveer de un mecanismo que permitió experimentación en políticas públicas ii) aislar al proyecto de la economía política del presupuesto que implica un mayor grado de compromiso en la continuidad de una política pública, iii) una sociedad con el Banco para compartir los riesgos políticos, y iv) un mecanismo que ayuda a legitimar el proyecto al “despolitizarlo”.

¹⁶⁵ El año 2006 cerró con una ejecución acumulada de \$ 3,9 millones (la tercera parte de lo previsto), y para finales de 2009 se había ejecutado \$ 10,6 millones de los \$ 12,6 inicialmente previstos para la primer fase.

¹⁶⁶ A pesar de la flexibilidad para el manejo de recursos que posee el instrumento financiero utilizado¹⁶⁶, el proyecto no logró sortear con éxito el cambio de gobierno, en una operación que preveía 6 co-ejecutores¹⁶⁶ que fueron sustituidos en el cambio de administración (y con ellos la capacitación en los procedimientos del Banco). El Director Ejecutivo renuncia y el proyecto queda un año sin coordinador. Los nuevos ministros de la administración entraron en algunos casos, con objetivos distintos a los previstos en el proyecto, y bastiones importantes del mismo se discontinúan (Chile Compras, alfabetización escolar, SUBDERE) o prevén otros usos de los recursos para sus propias iniciativas.

¹⁶⁷ Dichos costos refieren a una operación estructurada con un ejecutor y seis co-ejecutores que no ha funcionado y a la centralización de funciones en la Sede del Banco (se entiende que una contraparte técnica en el país hubiese facilitado la ejecución), la rigidez de ciertos procesos que no se adaptaron a soluciones tecnológicas que requieren flexibilidad y un ejercicio permanente de ensayo y error, y los pocos incentivos de la Administración para asumir ciertos riesgos, mostrando una excesiva preocupación por el cómo se usa el dinero desde el punto de vista operativo y formal, considerado exagerado para un país como Chile.

¹⁶⁸ Sobre todo en Gobierno Electrónico.

¹⁶⁹ Por ejemplo el desarrollo del nuevo portal de educación (Educar Chile 2.0) y la plataforma de interoperabilidad en el desarrollo del gobierno electrónico (PISEE).

¹⁷⁰ Se demoró mucho en adaptarse a la nueva situación tanto en lo operativo como en lo conceptual. Ejemplo de lo primero son las dificultades en sortear los problemas originados en el cambio de coordinador de la agenda digital o las dificultades de trabajar con una agenda transversal. Ejemplo de lo segundo es no repensar estratégicamente los contenidos de la agenda en función de las nuevas prioridades y las nuevas líneas de trabajo iniciados en la administración de gobierno como desigualdad e innovación (que incluso habían sido reconocidas en la EP), y seguir insistiendo con ideas que no tenían recepción. El gran tema pendiente es avanzar integrando más agencias a la interoperabilidad entre los sistemas informáticos públicos en la plataforma PISEE que enfrenta problemas de coordinación de esfuerzos y de compartir información.

¹⁷¹ El proyecto estaba inicialmente en pipeline con prioridad B y luego pasó a prioridad A.

¹⁷² Por ejemplo, el cambio en las políticas de adquisiciones del Banco, el cambio y la poca disponibilidad en los encargados del proyecto, la lentitud de ciertos procesos de ejecución, la falta de sanciones adecuadas para el incumplimiento por parte de proveedores¹⁷² o las dudas planteadas por el Banco respecto a la pertinencia de ciertas auditorías. Otro elemento que se criticó fueron las restricciones del marco lógico que demandan el cumplimiento periódico de hitos de forma de mostrar avances, algo que no necesariamente se ajustaba a la lógica del proyecto donde no hay productos observables en las etapas iniciales. La exigencia de forzar dichos productos intermedios no tiene beneficios para el programa y eleva los costos de transacción¹⁷² del mismo.

¹⁷³ El PPMR de Junio 2009 muestra una ejecución de los fondos inferior a 60% de lo presupuestado¹⁷³ pero con un alto grado de avance en la implementación, siendo la diferencia debida a recursos por desembolsar de contratos grande. Los componentes de fortalecimiento de la gestión estratégica y descentralización de la CAPIJ, (ii), y de reingeniería de procesos críticos, (iv), ya habían alcanzado sus objetivos mientras que los otros dos componentes exhibían avances significativos pero no estaban completos. No está completa la información sobre el grado de cumplimiento de los resultados esperados a partir de las actividades cumplidas, por lo que no fue posible evaluar el alcance en los objetivos de desarrollo.

¹⁷⁴ Los objetivos del nuevo sistema fueron reducir los períodos de espera y de viaje de los pasajeros, disminuir los niveles de emisión de los vehículos, los accidentes de tránsito y aumentar la seguridad en el transporte. Este nuevo sistema dividió a la ciudad en 10 zonas que fueron concesionadas, así como la operación de troncales centrales que se implementarían posteriormente, que serían alimentadas por la oferta de transporte ínter zonal integrado entre sí y al Metro, agregando velocidad y evitando la congestión.

¹⁷⁵ El incremento en el uso del transporte público se extornó de inmediato, la oferta de buses se desacopló aún más respecto a las frecuencias y la población se volcó masivamente al Metro al que le transfirió el problema. El sistema entró en significativos déficit en sus flujos de caja, que requería subsidios para equilibrarse.

¹⁷⁶ Incluyendo ganancias de eficiencia

¹⁷⁷ Equivalente al subsidio a las tarifas de escolares que antes lo financiaban los otros usuarios

¹⁷⁸ Estas cartas eran más un compromiso de palabra del país, que un documento que se le atribuyera validez jurídica.

¹⁷⁹ Informe de la Comisión Investigadora encargada de analizar diversas materias relacionadas con el crédito BID-Transantiago y gestiones de las autoridades vinculadas al financiamiento del sistema de transportes referido, Marzo 2009.

¹⁸⁰ Ver indicadores en Anexo al Capítulo IV.

¹⁸¹ Los recursos nacionales en los presupuestos se aprobaron sin que se concretaran los préstamos que estaban prontos para ser aprobadas pero no lo hicieron. Ello exigirá una actualización de sus programas de trabajo, siempre y cuando las cinco operaciones aprobadas entre diciembre 2009 y enero 2010, sean finalmente ratificadas por el nuevo gobierno. Esto genera una situación paradójica de que la cartera activa potencial a desembolsar, de acuerdo a las operaciones aprobadas no ratificadas o las aprobadas con bajos desembolsos, es equivalente al escenario financiero de todo el período del programa.