

LECCIONES APRENDIDAS POR EL BANCO EN CHILE: 1994-2004¹

Nota Técnica

Como un insumo a la definición de un nuevo programa de trabajo del Banco con Chile, se efectuó una evaluación de las actividades desarrolladas por el BID en los últimos 10 años con el fin de identificar sus principales logros, lecciones y recomendaciones. Durante la década analizada se prepararon dos Estrategias de País (EP). Sus áreas prioritarias fueron: i) competitividad e integración a la nueva economía; ii) reducción de las desigualdades e incremento en la calidad de vida y iii) modernización del Estado y fortalecimiento de alianzas con la Sociedad Civil. Las principales lecciones aprendidas fueron las siguientes.

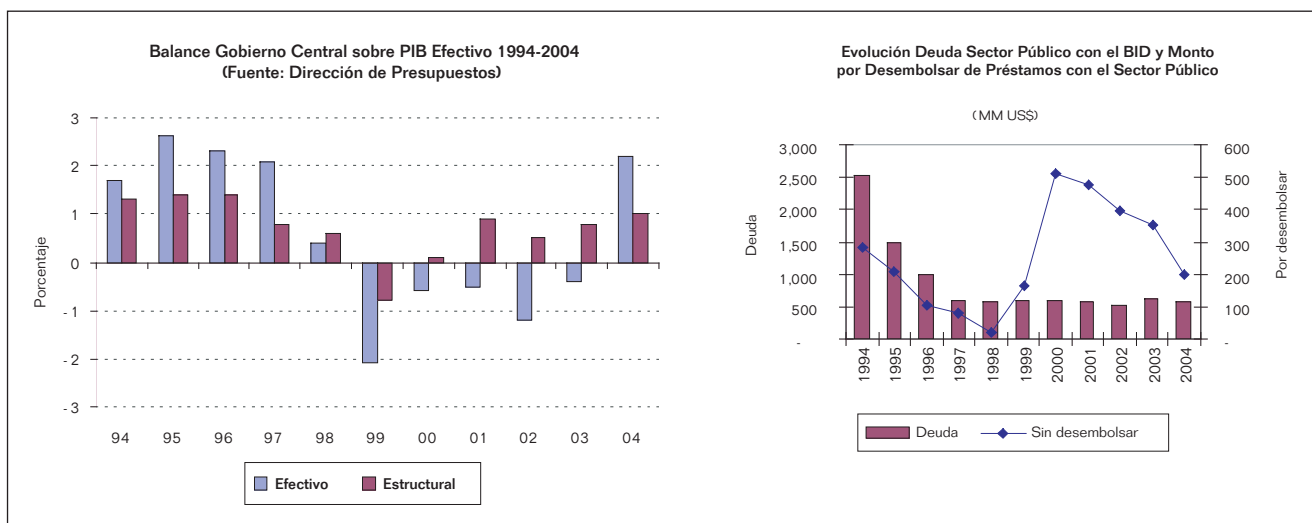
1. **Evolución financiera del país con el Banco:** Durante la década analizada la relación del país con el Banco experimentó importantes cambios (Cuadros 1 y 2). Esta caracterizó por un alto componente contracíclico entre 1994-2000, lo que implicó que, durante la fase expansiva (1994-1998), el país no solicitó créditos y prepagó la deuda externa acumulada con el Banco, como resultado de su superávit fiscal; mientras que durante la fase recesiva (1999-2000) el Banco apoyó financieramente al país a través de nuevos créditos externos. Esta relación cambió a partir de la fijación de la Regla de Superávit Estructural, por medio de la cual, en los períodos negativos del ciclo (2000-2003), el gobierno central financió su déficit a través de emisiones programadas de bonos en el mercado financiero privado (nacional e internacional). La relación que establece el país con el Banco a partir del 2001 se independiza del ciclo fiscal y se basa en el apoyo del Banco en sectores estratégicos donde éste presenta claras ventajas comparativas para el país. Ello ha llevado a que actualmente el Banco administre un número creciente de nuevos programas, de mucha mayor complejidad, aunque de menor monto financiero, que la cartera manejada hasta comienzos de la década de los 90, y caracterizados por ser altamente innovadores (Cuadro 2).

¹ Documento elaborado por Juan Pablo Valenzuela (consultor).

Las ventajas comparativas del BID están radicadas en: i) el proceso de diseño y gestión de la operación; ii) la entrega de un sello de calidad; iii) el expertise del Banco, y iv) la posibilidad de explorar experiencias innovadoras.



CUADRO 1



2. **Valor agregado del Banco al país:** En esta nueva relación entre el país y el Banco, las ventajas comparativas del BID están radicadas en: i) *el proceso de diseño de la operación*, a través de un mayor nivel de participación de los ciudadanos o de las organizaciones vinculadas a los programas, y el uso de instrumentos efectivos para lograr un mejor proyecto; ii) *el proceso de gestión de la operación*,

permitiendo el diseño de programas intersectoriales, mejores mecanismos de coordinación y reduciendo el riesgo de fracaso de las operaciones; iii) *el expertise del Banco*, tanto provenientes de otras experiencias internacionales, como del aprendizaje obtenido en el país a través de otras operaciones; iv) *entrega de un sello de calidad* y v) *la posibilidad de explorar experiencias innovadoras*.

Áreas más relevantes de la acción del Banco durante el período.

En cada uno de las tres áreas prioritarias identificadas en las Estrategias País del Banco con Chile han existido sectores donde el valor agregado del Banco ha sido muy relevante, entre los más destacados están:

1. **Competitividad e integración a la nueva economía:** En esta área los aportes más sustantivos estuvieron vinculados al proceso de **integración de inversiones privadas en el desarrollo de la infraestructura**, particularmente, a través del apoyo al sistema de concesiones en infraestructura, privatización de los servicios sanitarios y al diseño del TranSantiago. También, fueron relevantes los aportes del Banco en **innovación tecnológica**, en la cual sobresalen el Programa de Ciencia y Tecnología (672/OC-CH), realizado entre 1992-1995, a través del cual se crearon los programas FONTEC y FONDEF y se logró una estrecha vinculación del sector privado al desarrollo de innovaciones productivas. Asimismo, cabe destacar el Programa de Innovación Tecnológica (1286/OC-CH), entre 2000-2006, fundamental para el desarrollo en biotecnología que ha experimentado el país, así como el desarrollo de nuevas áreas de investigación como la biominería y los Programas de Genoma de Recursos Naturales. También la operación colaboró en el diseño e implementación de los principales componentes de la agenda digital firmada entre el gobierno y el sector privado. En el **Apoyo a las PYMEs**, las líneas apoyadas por el Banco hacia este grupo de empresas fue muy amplio. Sobresale el desarrollo de políticas y modelos de gestión fácilmente replicables y se destaca el Programa de

Producción Limpia así como el Programa de Fomento a la Calidad para la Competitividad orientado a las PYMES (1286/OC-CH); el desarrollo de mecanismos de acceso al financiamiento y bancarización de las microempresas a través de la operación Implementación de Tecnologías de Microcrédito, iniciado en el 2002; así como programas de asistencia técnica en TICs que beneficiaron a cerca de 40,000 PYMES (1286/OC-CH). A partir del 2000, se suma a los anteriores, los avances en el desarrollo de la **economía digital** (adicionalmente a los importantes logros en la agenda digital acordada entre el sector público y el privado), donde el Banco ha estado colaborando en el proceso de simplificación de trámites de municipios y otras entidades públicas, así como en mejorar el acceso de los ciudadanos a las TICs a través del Programa de Fortalecimiento de la Estrategia Digital en Chile (1585/OC-CH), iniciado en el 2004; el fortalecimiento del comercio electrónico y el uso de las TICs para mejorar la competitividades de las micro y PYMEs, a través de los Programas para Fortalecer la Seguridad y la Confianza del Comercio Electrónico en Chile (desde el 2002) o el Desarrollo de la Factura Electrónica para MiPYME (desde el 2004). Otro tema digno de destacar es el **inicio de importantes operaciones del PRI y la CII**, particularmente desde 1999, en el financiamiento de créditos y garantías para el sector privado por US\$ 285 millones.

2. **Reducción de las desigualdades y mejoramiento de la calidad de vida:** En esta área el aporte más relevante del Banco fue en el financiamiento de la **inversión en infraestructura social en regiones, particularmente a través del financiamiento del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**. Además, tuvo un rol significativo en el ámbito de **empleo y capacitación**. El aporte del BID ha sido muy importante en el tema de las **comunidades indígenas**, a través del programa ORIGENES (1311/OC-CH), iniciado en el 2001, y que es la primera iniciativa multisectorial e integral para el desarrollo de la población indígena de zonas rurales en Chile
3. **Mejoramiento de la gestión del Estado y relación con la sociedad civil:** Sobresalen durante toda la década las operaciones orientadas al **fortalecimiento institucional de entidades públicas**, en especial las acciones realizadas durante los 90 en la modernización de las instituciones públicas vinculadas con el sector agrícola, a través del Programa de Modernización y Mejoramiento del Sector Agropecuario (673/OC-CH), ejecutado entre 1992-1997, y al sector medioambiental, a través de la operación de Fortalecimiento de la Comisión Nacional del Medioambiente (CONAMA). Esta línea se ha intensificado mucho más a partir del año 2000, desarrollándose programas vinculados a la modernización de la Contraloría General de la República, la instalación del Servicio del Adulto Mayor (SENAMA), y la creación e instalación del Servicio Civil del Sector Público, a partir del 2004. Por otra parte, a partir del 2000, un conjunto de acciones específicas generaron un efecto relevante en los componentes de **descentralización y participación** en políticas y programas del sector público, los cuales pasaron a representar componentes transversales en gran parte de las nuevas operaciones del Banco en el país. Dos experiencias que merecen ser destacadas han sido el Programa para Fortalecer Alianzas entre la Sociedad Civil y el Estado (1291/OC-CH), entre 2001-2004, así como el componente de fortalecimiento de gestión territorial contemplada en la última operación FNDR (1281/OC-CH) , entre 2000-2005, el cual permitió el desarrollo de nuevos instrumentos de coordinación territorial, entre los cuales se encuentra el exitoso modelo de desarrollo territorial de la región del BíoBío. Igualmente, desde el 2000 el Banco ha venido realizando un importante aporte en el tema de **gobierno digital**, el cual se mantendrá en ejecución durante los próximos años a través de varias de las operaciones ya descritas.

3. **Estrategia País como instrumento de programación:** La metodología y proceso para elaborar la Estrategia País son más relevantes que el documento final, puesto que ellos permiten definir participativamente las prioridades de trabajo del Banco con el país. Una recomendación es que el proceso se actualice en forma

sistemática durante el avance del período gubernamental, de modo que permita incluir las modificaciones que ocurran en las prioridades del propio país, así como los aprendizajes obtenidos en el proceso de ejecución de las operaciones apoyadas por el Banco.

4. **Algunos factores que inciden en el éxito**

de los programas: Más allá de los factores asociados a la capacidad institucional de la entidad ejecutora y a la experiencia previa de ésta en programas con el Banco, surgen, al menos, otros cuatro elementos relevantes para lograr buenos resultados: i) realizar un adecuado diseño institucional de los programas; ii) que las Unidades de Ejecución de Proyectos sean pensadas para permanecer en las entidades ejecutoras; iii) inclusión temprana de las entidades públicas que pueden hacer sustentables los programas, en particular a los municipios y gobiernos regionales y iv) el uso, en especial, de algunos instrumentos del Banco, tales como la FAPEP, los programas multifase y las evaluaciones intermedias.

5. **Modernización de la gestión de programas por parte del Banco respecto de la administración pública chilena:** Actualmente, gran parte de las acciones administrativas vinculadas a las operaciones del Banco son duplicaciones de las realizadas por el Estado. Todo indica la necesidad de reducir esta duplicidad, lo cual permitirá que las operaciones con el Banco sean más simples para el país y reduzcan los costos de transacción asociadas a éstas, tanto para el país como para el Banco.
6. **Capacidad operativa de la representación en el país:** La representación es reconocida por las entidades ejecutoras por su eficacia y acompañamiento en la gestión de las operaciones. Sin embargo, su carga de trabajo ha crecido sostenidamente durante los últimos 5 años. Actualmente administra un gran número de operaciones de

crédito con el sector público, operaciones FOMIN y cooperaciones técnicas. Ante esta situación resulta imperativo realizar modificaciones para coordinar los procedimientos del Banco con los del sector público chileno. Por otra parte, existe una alta demanda para que la representación asuma un rol más estratégico en su quehacer, más allá del actual enfoque, centrado en el manejo administrativo y financiero de las operaciones.

7. **Desafíos respecto de la participación ciudadana y de las organizaciones de la sociedad civil:** Uno de los principales objetivos del Estado chileno es profundizar la participación de la sociedad civil y sus organizaciones en los programas y políticas públicas. En este marco, la mayor parte de las nuevas operaciones del Banco en el país han considerado diferentes componentes participativos, incorporando un proceso de aprendizaje para el rediseño de la gestión del Estado. Sin embargo, su incorporación a las acciones gubernamentales, en algunas ocasiones, involucra un costo adicional y demora en la implementación de las mismas, particularmente debido a los requerimientos de aprendizaje en el rediseño de los procedimientos asociados con la elaboración, ejecución y evaluación de estas acciones. De ahí que se debe incorporar en la planificación de los programas, que directamente incluyan un objetivo de fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, el que estos tendrán una operación más compleja, generarán resultados graduales en el tiempo y requerirán un proceso continuo de discusión y aprendizaje.

Principales elementos de rediseño administrativo para las futuras operaciones del Banco con el país

El fortalecimiento de la acción del Banco con Chile en los próximos años depende, en gran medida, de la capacidad de la institución de disminuir sus costos de transacción, tener una gestión más proactiva y estratégica, y desarrollar productos y servicios adecuados a las necesidades del país. Al mismo tiempo, el contexto de desarrollo del país indica que estos desafíos revisten un carácter de urgencia. En este contexto, se identifican seis áreas en las cuales el Banco debe avanzar, muchas de las cuales serán aplicadas en un programa piloto que el Banco implementará en Chile durante el 2006.

Primera, aprovechar, siempre que sea posible, la capacidad fiduciaria existente en Chile (ChileCompra, SIGFE, Contraloría General de la República - CGR y el Sistema de Evaluaciones de Programas de la Dirección de Presupuestos), eliminando duplicaciones en el trabajo de los ejecutores y de los funcionarios de la Representación del Banco (COF/CCH). Esto incluye: i) utilizar el Sistema ChileCompra para toda la cartera en ejecución y para las nuevas operaciones a ser aprobadas; ii) utilizar los procedimientos nacionales, en el caso de que el servicio público no utilice el sistema ChileCompra; iii) sustentarse en el trabajo efectuado por la CGR para la revisión de adquisiciones bajo los límites de Licitación Pública Internacional y de todos los desembolsos; y iv) basarse, en la medida de lo posible, en las evaluaciones intermedias y finales realizadas por la Dirección de Presupuestos en su programa regular. Esto permitirá concentrar el foco de la supervisión del Banco en la gestión del programa o proyecto por parte de los ejecutores; su ambiente de control; estructura de control interno; procesos de adquisiciones y desembolsos; gestión financiera; y la confiabilidad y calidad de los indicadores de desempeño e información financiera.

Segunda, replicar experiencias chilenas en otros países de la región. Aunque el proceso de aprendizaje del Banco en el país tenga ya resultado en transferencias de experiencias exitosas de Chile a varios otros países de la región, se pretende crear mecanismos para que esta transferencia de buenas prácticas se haga de manera más sistemática. Uno de estos mecanismos, a ser explorado con las nuevas autoridades, consiste en la creación de un Fondo de Cooperación Técnica Chileno, a ser manejado por el Banco, con recursos del Gobierno de Chile. Este fondo financiaría asistencia técnica por consultores o funcionarios gubernamentales chilenos a países de la región.

Tercera, desarrollar un proceso de programación más proactivo y estratégico con el país. Establecer con la contraparte nacional un conjunto de temas a ser desarrollados previamente a la misión de programación. Esto involucraría hacer un levantamiento y

análisis de las brechas existentes en sectores específicos e identificar posibles áreas de colaboración del Banco con el país en ciclos más reducidos que en la actualidad, principalmente asociados a la elaboración de la Estrategia de País.

Cuarta, desarrollar o flexibilizar instrumentos para hacerlos más pertinentes al trabajo con el país. En este contexto, revisar el Programa de Servicio de Asesoría, para adecuarlo a las solicitudes del país, estableciendo un sistema de remuneración de los servicios prestados por el Banco más compatible con el costo de oportunidad de sus especialistas. Al mismo tiempo, relacionar más estrechamente el Programa al ciclo de programación con el país.

Quinta, fortalecer la articulación del Banco en Chile con el sector público, centros de investigaciones, universidades, entidades privadas y organizaciones de la comunidad, en los temas estratégicos en que colaborará el Banco, durante los próximos años en el país, de tal forma de crear actividades vinculadas al diálogo entre actores nacionales, mayor difusión de los logros y aprendizajes en las etapas de ejecución y evaluación de las acciones que cuentan con el apoyo del Banco, entre otras.

Sexta, dar mayor flexibilidad y autonomía a la gestión y toma de decisiones en la Representación del Banco en Chile, sin cambiar los objetivos de los programas en ejecución. Adicionalmente, cada año, y como insumo a la misión de revisión de cartera, se revisaría la pertinencia y posibilidad de simplificación adicional de los procedimientos del Banco utilizados con el país versus los procedimientos nacionales, de tal forma de identificar posibles nuevas oportunidades para simplificación y evaluar las previamente aprobadas. ■