



Evaluación de Programa País

Chile

2014-2018

Copyright © [2018] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

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

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

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



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2018**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-526-1
Dec 2018

Evaluación del Programa de País
Chile
2014-2018

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	vi
Reconocimientos	viii
Siglas y abreviaturas	viii
Resumen Ejecutivo	x
El Contexto del Programa de País 2014-2018	01
A. Contexto macroeconómico y finanzas públicas.....	01
B. Contexto de productividad y competitividad.....	03
C. Contexto social.....	05
D. Contexto institucional	07
El Programa del BID con Chile	10
A. Posicionamiento estratégico	11
B. Relevancia financiera.....	16
C. Relevancia no financiera	19
D. Eficiencia del programa operativo.....	21
Efectividad del Programa Operativo	24
A. Evaluación del apoyo a las reformas de políticas (PBL/PBP)	25
B. Evaluación de la estrategia de generación de conocimiento	26
C. Resultados del programa del Grupo BID por eje estratégico de la EBP	28
Conclusiones y recomendaciones	42

Anexos

Prefacio

Como parte del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para 2018, se realiza la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) del Grupo BID con Chile para el periodo 2014-2018. El Grupo BID está compuesto por la ventanilla pública del BID y la ventanilla privada de BID Invest. Esta es la cuarta evaluación independiente que realiza OVE del programa del BID en Chile. Tanto los CPE anteriores (RE-320, RE-380 y RE-465-1) como la evaluación de OVE sobre los países de renta media y alta (RE-447-1) destacaron la limitada competitividad del BID en un país con acceso a financiamiento en los mercados de capitales y, en consecuencia, la dificultad para encontrar un modelo de negocios adaptado a él. Algunas de estas evaluaciones resaltaron también la importancia del “valor agregado” no financiero que puede tener el BID en este contexto.

Este CPE evalúa la relación del Grupo BID con Chile durante el periodo 2014-2018 y presenta recomendaciones para la definición de una nueva estrategia con la administración entrante. Para ello, OVE realizó reuniones con el personal del Grupo BID y con funcionarios del gobierno de Chile que incluyeron tanto a las autoridades en funciones durante el periodo 2014-2018 como a las que tomaron posesión de su cargo en marzo de 2018. Esto con el objetivo de comprender el enfoque de la nueva administración respecto a los organismos multilaterales y preparar una evaluación de país que sea de utilidad para la definición de la nueva Estrategia del Banco con el País (EBP). La evaluación utilizó también información de las bases de datos corporativas y de las estadísticas del país, análisis documental y fuentes de información secundarias.

La evaluación resalta los aprendizajes sobre la relación del Grupo BID con el gobierno -en particular la oferta de financiamiento, el uso de instrumentos financieros y no financieros, la eficacia de los programas y el valor agregado aportado-, elementos relevantes para el establecimiento de una nueva estrategia. Este CPE se organiza de la siguiente manera: el capítulo I analiza el contexto macroeconómico, social e institucional en el que se implementó la EBP; el capítulo II analiza el posicionamiento estratégico del BID en el país: el programa

operativo, la relevancia financiera y no financiera y la eficiencia del programa. El capítulo III analiza la efectividad de las operaciones en relación con los objetivos estratégicos planteados. Finalmente, el capítulo IV presenta conclusiones y recomendaciones.

Reconocimientos

Este documento fue preparado por un equipo conformado por Verónica González Díez, jefa de equipo; Juan Manuel Puerta, Agustina Schijman, Odette Maciel, Regina Legarreta, Claudia Figueroa, Juan Felipe García, Angélica McInerney y Melanie Putic, bajo la supervisión general de Ivory Yong Prötzel, Directora de OVE.

Siglas y abreviaturas

ALC	América Latina y el Caribe
BE	Balance estructural
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CDS	<i>Credit Default Swaps</i>
CII	Corporación Iberoamericana de Inversiones
CNIC	Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo
CNP	Comisión Nacional de Productividad
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CPE	Evaluación del Programa de País (por sus siglas en inglés)
CT	Cooperación técnica no reembolsable
CTF	Fondo de Tecnologías Limpias (por sus siglas en inglés)
DB	<i>Doing Business</i>
DIPRES	Dirección de Presupuestos
DM	Dispositivos médicos
DPL	<i>Development Policy Loan</i> (Banco Mundial)
EBP	Estrategia del Banco con el País
ERNC	Energías Renovables No Convencionales
ETP	Educación Técnico-Profesional
FFS	Pago por servicios (por sus siglas en inglés)
FIE	Fondo de Inversión Estratégica
FMI	Fondo Monetario Internacional

FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GCI	<i>Global Competitiveness Index</i>
GS	Garantía Soberana
IFNB	Instituciones Financieras no Bancarias
JSP	<i>Joint Studies Program</i>
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
MC	Marco de Cualificaciones
MINECON	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINVU	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MiPyME	Micro, pequeñas y medianas empresas
MTPS	Ministerio del Trabajo y Previsión Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PBL	Préstamo basado en políticas (por sus siglas en inglés)
PBP	Préstamo programático basado en políticas
PDL	Préstamo basado en desempeño (por sus siglas en inglés)
PDP	Política de Desarrollo Productivo
PIB	Producto Interno Bruto
PNIS	Plan Nacional Inversiones de Salud
PPA	Acuerdo de venta de energía (por sus siglas en inglés)
PTF	Productividad Total de los Factores
PYME	Pequeña y mediana empresa
Red PLAC	Red de Pensiones de América Latina y el Caribe
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (por sus siglas en inglés)
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SGS	Sin Garantía Soberana
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SICEX	Sistema Integrado de Comercio Exterior
SINEA	Sistema de Interconexión Eléctrica Andina
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
TFFP	Programa de Facilitación al Financiamiento del Comercio Exterior (por sus siglas en inglés)
TIR	Tasa Interna de Retorno
UF	Unidades de fomento

Resumen Ejecutivo

Como parte del programa de trabajo de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para 2018, se realiza la Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) del Grupo BID con Chile para el periodo 2014-2018. Este CPE evalúa la relación del Grupo BID con el país durante el periodo de la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2014-2018 y presenta recomendaciones para la definición de una nueva relación con el gobierno entrante por parte de la Administración del BID.

Chile es uno de los países con el ingreso por habitante más alto de la región y con el riesgo país más bajo. Sin embargo, enfrenta retos relacionados con el relativamente bajo nivel de crecimiento de la productividad económica, los elevados niveles de desigualdad social y la limitada capacidad institucional a nivel subnacional. Durante el periodo de la EBP (2014-2018), el crecimiento de la economía chilena promedió el 1,9% anual en comparación con el 4,6% del periodo 2010-2014. A pesar de esta desaceleración, la economía chilena creció más que sus pares regionales y demostró estar mejor preparada para enfrentar choques externos. Si bien las condiciones externas han dado señales de mejora en 2017 y se pronostica una recuperación de la tasa de crecimiento para los próximos años, el bajo desempeño de la productividad es un desafío estructural que dificulta la convergencia de Chile hacia los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Entre los principales factores que afectan el crecimiento de la productividad, se destacan la limitada diversificación de la matriz productiva y los bajos niveles de innovación. En materia social, las políticas de protección social promovieron importantes avances, incluyendo una notable reducción de la pobreza. A pesar de estos avances, Chile sigue siendo una sociedad altamente desigual entre regiones y grupos vulnerables. La escolaridad promedio en Chile es alta, pero subsisten problemas de calidad y desempeño educativo. Chile tiene los mejores indicadores regionales de salud, aunque enfrenta retos de cobertura en términos de recursos humanos. El mercado laboral chileno, por su parte, se caracteriza por bajos niveles de productividad y protección previsional. Finalmente, si bien Chile es un referente en la región en temas de capacidad y calidad institucional, persisten limitaciones a nivel subnacional y con relación a la calidad de los servicios públicos.

Durante el periodo de evaluación, el gobierno de Chile avanzó en varios procesos de reforma para atender los retos de largo plazo del país. Destacan la reforma tributaria, que buscó otorgar mayor progresividad al sistema, y la reforma educativa, que buscó incrementar las oportunidades de acceso para todos los estratos sociales. En el sector eléctrico se puso en marcha un programa centrado en la reducción de costos y la equidad tarifaria. Además, en el ámbito laboral, el gobierno promovió políticas para ampliar los derechos de los trabajadores. En temas de gestión pública, el gobierno avanzó con la reforma de transparencia y probidad. Y, hacia el final del periodo, el gobierno logró impulsar las reformas para avanzar en el proceso de descentralización y desarrollo regional.

Chile cambió su estrategia de financiamiento, moviéndose de un endeudamiento de corto plazo con bancos a un financiamiento de más largo plazo con bonos. Con el objetivo de entregar liquidez al fisco y dar profundidad a las tasas de interés de referencia de mediano y largo plazo para el mercado de renta fija, entre 2014 y 2018 la política de endeudamiento de Chile privilegió las colocaciones de bonos en los mercados nacionales e internacionales. Dentro de la estrategia de manejo de la deuda pública, el espacio que se ha destinado a las instituciones multilaterales ha sido relativamente pequeño.

La Estrategia del Banco en Chile para el periodo 2014-2018 se aprobó en octubre del 2014 y se basó en un diagnóstico que enfatizaba el proceso de desaceleración en la convergencia hacia el nivel de desarrollo de los países avanzados. En este contexto, la EBP identificó una ventana de oportunidad para el BID para desarrollar un programa que pudiera servir de modelo para otros países. El objetivo de la EBP fue apoyar el programa de gobierno para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible, y para ello se propuso trabajar en tres ejes estratégicos: desarrollo productivo y competitividad, desarrollo del capital humano y desarrollo regional. También se incluyeron temas transversales de desarrollo de pueblos indígenas y temas de género, así como áreas de diálogo que incluyeron el apoyo a la reforma tributaria, integración regional, transporte y logística, y desastres naturales.

El programa operativo del BID durante este periodo más que duplicó el nivel de aprobaciones previsto en el marco de financiamiento de la EBP. Entre 2014 y 2017 el Banco aprobó US\$1.175 millones en préstamos con garantía soberana (GS), superando el promedio de aprobaciones de ciclos anteriores y el nivel de aprobaciones de otros multilaterales. Del monto total aprobado, casi la mitad fueron préstamos de apoyo a las reformas de políticas (PBL y PBP, por sus siglas en inglés), una característica distintiva de este periodo; la otra mitad fueron préstamos de inversión. Las aprobaciones de préstamos sin garantía soberana (SGS) sumaron US\$588,7 millones durante el periodo. En términos sectoriales, el programa del BID

exhibió una alineación con los objetivos estratégicos de la EBP, pero con una importante concentración en el eje de desarrollo productivo y competitividad, principalmente energía; seguido por el eje de desarrollo de capital humano, principalmente educación. Además, el Banco aprobó US\$15 millones en cooperaciones técnicas (CT) no reembolsables que estuvieron alineadas con los objetivos estratégicos de la EBP y con su programa operativo, y que se usaron para apoyar la cartera de préstamos, apalancar recursos y generar productos de conocimiento. El BID también facturó US\$1,2 millones en concepto de pago por servicios remunerados de asesoría (FFS por sus siglas en inglés). La cartera heredada, por su parte, estuvo alineada con los objetivos estratégicos de la EBP, pero tuvo importantes cancelaciones totales y parciales.

Si bien el financiamiento del BID en el presupuesto de Chile es marginal, el Banco ocupó más de la mitad del espacio total para endeudamiento multilateral del país. Sin embargo, las tasas de interés del BID han sido poco competitivas en relación con aquellas a las que Chile accede en los mercados internacionales. La comparación del rendimiento financiero de un bono soberano con el costo de financiamiento de los proyectos financiados por el BID muestra que el Banco es relativamente más costoso. Estos costos se incrementan si se tiene en cuenta el perfil de ejecución efectivo de las operaciones. En efecto, las estimaciones de las Tasas Internas de Retorno (TIR) del BID como inversionista muestran que la TIR de los créditos del BID es mayor que la de un bono soberano a igual plazo (10 años); que la TIR efectiva de las operaciones del BID está, en promedio, 10 puntos básicos por encima de la TIR de la operación según lo estipulado en el contrato; y que los recursos no reembolsables de CT ayudan a mejorar la competitividad de la oferta financiera del BID.

A pesar de los desafíos que enfrenta el BID para competir con una oferta financiera en Chile, existen otros factores que lo hacen atractivo para el gobierno. Las contrapartes en el país destacaron el valor agregado que supone su contribución de alta calidad técnica. También destacaron la contribución del BID en su rol de *honest broker*, ayudando a contrastar ideas, validar logros e identificar oportunidades de mejoras como un tercero imparcial. Las autoridades del gobierno resaltaron el rol del BID ayudando a resolver fallas de coordinación entre los agentes. El Banco asumió un papel de facilitador en proyectos innovadores de alto riesgo (integración regional) y de nicho (indígenas), así como en áreas de intervención que requerían estudios de alta calidad técnica (educación, pensiones). El BID ayudó también a dar visibilidad y continuidad a reformas de políticas con una visión de largo plazo (transparencia y probidad, energía y competitividad).

Respecto a la eficiencia del programa operativo, el perfil de desembolsos de la cartera de inversión con GS en Chile estuvo ligeramente por debajo del promedio del BID y de los países comparables, mientras que las operaciones SGS ejecutaron mejor que el promedio. Del total de recursos con GS aprobados durante el periodo, se desembolsó el 20%. Los principales factores que afectaron la ejecución de la cartera de préstamos con GS en Chile fueron de naturaleza exógena (cambios en la administración del sector público, rotación de personal, retrasos en la aprobación de leyes marco y falta de espacio presupuestario). Si bien estos fueron identificados entre los riesgos de los proyectos, las medidas de mitigación no siempre fueron efectivas. A pesar del uso de sistemas nacionales, los costos de preparación y ejecución de las operaciones con GS cerradas en Chile resultaron relativamente más elevados para el BID que los de países comparables. Dado el tamaño relativamente pequeño de las operaciones cerradas en Chile, el costo por dólar aprobado para préstamos de inversión en Chile es aún mayor. Aislado el efecto neto del tamaño de las operaciones, alrededor de un tercio del diferencial en costos se explica por el perfil de alto nivel de los profesionales del BID que trabajan en/para Chile, algo que a su vez forma parte de la propuesta de valor del Banco en el país. Por su parte, los tiempos de preparación y desembolso de las operaciones SGS fueron menores en Chile que en los países comparables.

La evaluación analizó la efectividad del programa operativo del BID tanto por tipo de instrumento como por los sectores estratégicos definidos en la EBP y su contribución al logro de los objetivos planteados. Dado el tamaño del programa del BID en Chile, en la mayoría de los casos no es posible atribuir al BID los avances de los indicadores de la EBP. Sin embargo, sí es factible medir su contribución. Por eje estratégico de la EBP, la mayoría de los resultados esperados avanzaron de acuerdo con la dirección propuesta:

Desarrollo productivo y competitividad:

El trabajo del BID en materia de competitividad e innovación creció sustancialmente durante el periodo de evaluación, apoyando las políticas de desarrollo productivo. El Banco ayudó al país a avanzar en su objetivo de lograr una mayor institucionalización del Sistema Nacional de Innovación. Las intervenciones del BID se orientaron a mejorar la gestión de la cartera del Fondo de Inversiones Estratégicas (FIE) para proyectos de innovación productiva y a financiar pilotos de innovación. El Banco encontró un nicho de trabajo apoyando la expansión de programas de fomento y desarrollo de grupos indígenas, aunque aún es pronto para ver resultados. El Grupo BID apoyó programas de acceso al financiamiento para micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) a través de las ventanillas del sector público y privado con resultados preliminares satisfactorios, mostrando segmentación de mercados.

En el sector de energía, el Grupo BID fue un importante socio en la implementación de la reforma sectorial que permitió avanzar en los objetivos trazados por la EBP. La cartera del sector público, en el marco del PBL, se orientó a apoyar el desarrollo de una política energética de largo plazo, promover las energías renovables, apoyar la eficiencia energética y fomentar la integración energética. La cartera del sector privado se alineó con el objetivo de la EBP de apoyar la generación de Energías Renovables No Convencionales (ERNC). Los proyectos aprobados en el contexto de implementación del Fondo de Tecnología Limpia (CTF por sus siglas en inglés) respondieron a una estrategia de intervención explícita y promovieron la coordinación entre las ventanillas pública y privada del Grupo BID, mientras que en el resto de las operaciones SGS no se observa un posicionamiento estratégico para el desarrollo de mercados. La cartera de generación renovable estuvo expuesta al riesgo de reducción del precio de mercado spot. Sin embargo, vale la pena resaltar el apalancamiento de recursos concesionales para las operaciones del sector privado y la adicionalidad en términos de plazos.

El BID ha tenido una larga trayectoria de apoyo a la gestión pública en Chile y ha contribuido al avance del objetivo estratégico de preparar al Estado para las demandas ciudadanas. En 2014 el Banco aprobó el Programa de Mejora de la Gestión Pública y de los Servicios al Ciudadano, que se encuentra en ejecución, apoyando instituciones clave de prestación de servicios con resultados satisfactorios. Por otro lado, el BID apoyó la Agenda de Probidad y Transparencia, mostrando adaptabilidad y flexibilidad frente a las demandas del país. Estas políticas tuvieron altos niveles de cumplimiento.

Desarrollo del capital humano

El sector educativo recibió un importante apoyo financiero y técnico del BID. En este sentido, el BID se perfiló como uno de los socios de desarrollo con mayor presencia en el sector. En términos de resultados, la mayor contribución del BID fue al objetivo de mejorar la cobertura en educación inicial, apoyando un programa presidencial de ampliación de la cobertura de salas cuna y jardines infantiles y contribuyendo con el 25% de su meta. En el objetivo de mejorar la calidad educativa, el BID apoyó al gobierno con el financiamiento de un PBL para el fortalecimiento de la Educación Técnico-Profesional (ETP). Las condiciones de política de los primeros tramos tienen un nivel de profundidad medio-bajo, pero esta aumenta en las condicionalidades del último tramo (aún sin desembolsar). Por otro lado, el BID aprobó un programa de fortalecimiento de la gestión educativa, pero este no ha avanzado en su ejecución, por lo cual no se reportan resultados.

En el sector salud, a pesar del limitado apoyo financiero, el BID ha buscado posicionarse en nichos específicos, proporcionando apoyo técnico de alto valor. Sin embargo, estas acciones son insuficiente para contribuir al logro de los objetivos planteados en la EBP. Entre los aportes técnicos del BID en el sector, se destaca el apoyo al plan de inversiones en Salud, el apoyo para la mejora del registro y la regulación de los Dispositivos Médicos y el fortalecimiento de la capacidad de respuesta para disminuir la probabilidad de ocurrencia de brotes epidémicos en la Isla de Pascua.

Respecto a mercados laborales, el programa del BID estuvo alineado con el objetivo estratégico de la EBP de mejorar la participación laboral y empleabilidad de los grupos más vulnerables, pero las operaciones no reflejaron el énfasis específico de género que planteaba la EBP. Sin embargo, el programa abordó temas estructurales y relevantes para el país. En relación con el objetivo de mejorar la empleabilidad y el sistema de intermediación laboral, el BID contribuyó a fortalecer las capacidades técnicas, de gestión y administrativas del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE) y del sistema de intermediación laboral con resultados parciales. En materia de pensiones, las CT del BID generaron diagnósticos que abonan el diálogo de políticas.

Equidad territorial y desarrollo regional

El Banco continuó apoyando a la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) y al proceso de descentralización a través de programas de puesta en valor del patrimonio, con algunos resultados positivos. Sin embargo, no se avanzó en los objetivos estratégicos de la EBP. De forma paralela, el BID apoyó a la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE a impulsar la agenda subnacional con la elaboración de un informe sobre áreas metropolitanas (FFS) y la implementación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles en cuatro ciudades intermedias.

Durante el periodo de evaluación el BID apostó por un cambio en el modelo de negocios con Chile, haciendo un uso más intensivo de los instrumentos de PBL/PBP, que implican menores costos de transacción y mayor celeridad en los desembolsos. A través de sus préstamos PBL/PBP, el BID apoyó reformas de política altamente relevantes para el país. Las condicionalidades de políticas incluidas en los préstamos fueron, en su mayoría, de media y alta profundidad. El BID acompañó procesos de reforma desde su inceptión con importantes recursos de CT. Sin embargo, es importante mencionar que, en los sectores de educación, mercados laborales y competitividad, todavía no se han aprobado los últimos tramos

con condicionalidades más profundas, con lo que los resultados dependerán de la voluntad política de las nuevas autoridades de trabajar en la dirección establecida.

El BID apoyó también a Chile con productos de conocimiento financiados con recursos de CT y a través de los FFS que fueron altamente valorados por las contrapartes en el país y compensaron los elevados costos de financiamiento. Dos tercios de las CT incluían productos de conocimiento y más de la mitad apoyaron productos de conocimiento de carácter público, con el potencial de beneficiar a toda la región. El BID incluyó dentro de su oferta de financiamiento un paquete de CT que se utilizaron para apalancar recursos de préstamos, abrir nuevas áreas de intervención o para expandir la base de conocimiento de acuerdo con las demandas del gobierno. Por otro lado, Chile ha sido el mayor usuario de FFS del Banco y el único país que elaboró un Acuerdo Marco simplificando la contratación de estos servicios. Los FFS del BID están financiados estudios de alta calidad técnica en temas relevantes para informar la toma de decisiones. En comparación con los servicios remunerados de otros organismos internacionales, los FFS del BID destacan por su mayor adaptación al contexto local. El BID se beneficiaría de una planificación más estratégica de sus recursos no reembolsables, de manera que estos se incluyan dentro de una estrategia más amplia de generación y difusión de conocimiento.

Los préstamos de inversión (GS) tuvieron elevados costos operativos y las demoras en la ejecución de los programas impactaron negativamente en la competitividad financiera del BID. El proyecto con mejor ejecución durante el periodo de evaluación fue el de expansión y mejoramiento de la educación inicial, que financió parte de la meta del programa presidencial de ampliación y cobertura de sala cuna y jardines infantiles, incorporando altos estándares de calidad en infraestructura, equipamiento y modelo de atención. Los proyectos de inversión de la cartera heredada, que no fueron cancelados, mostraron resultados parciales.

Los préstamos SGS fueron, en general, relevantes y mostraron adicionalidad. Sin embargo, la EBP no contó con una definición del posicionamiento estratégico de las ventanillas del sector privado en el país. Las operaciones de las distintas ventanillas (antigua CII y SCF, y ahora BID Invest) apoyaron principalmente al sector de energía y acceso al financiamiento.

En línea con los hallazgos de esta evaluación, y en el marco de la definición de la nueva estrategia, OVE recomienda que la Administración considere:

1. Ofrecer al país instrumentos de financiamiento más apropiados que ayuden a maximizar el impacto en el desarrollo minimizando los costos de transacción para el BID y el país. Esto requiere buscar alternativas a través de instrumentos de préstamo con características innovadoras que reduzcan tiempos de ejecución y/o los costos de transacción, como podrían ser los nuevos Préstamos Basados en Resultados (PBR) que financian el marco de gastos de un programa gubernamental. Asimismo, la Administración del BID podría explorar una estrategia de financiamiento directo a líneas de presupuesto de programas gubernamentales por un tiempo predeterminado. Esta opción requeriría incluir un proceso de “certificación” de los programas gubernamentales tanto en temas técnicos como fiduciarios. Técnicamente, los programas deberían probar su efectividad en el desarrollo y su alineación con las prioridades sectoriales e institucionales del Grupo BID. En términos fiduciarios, estos deberían contar con sistemas nacionales sólidos en términos financieros y de control, como es el caso de Chile. Finalmente, se podría explorar combinar estas opciones con el uso de bonos de impacto social.

2. Desarrollar una agenda de conocimiento compartida entre el BID y el gobierno de Chile que le permita al Banco agregar valor explotando su ventaja comparativa como institución multilateral. Un eje clave del valor agregado en países de renta alta está alrededor de los temas de conocimiento. En este sentido, el Banco podría maximizar su impacto en términos de conocimiento a través de la elaboración de una estrategia de generación de conocimiento que incluya acuerdos sobre las prioridades técnicas y de política, así como la identificación de socios potenciales; una estrategia de financiamiento que incluya los recursos de CT, FFS y la búsqueda de otras fuentes de fondeo; y una clara estrategia de disseminación del conocimiento.

3. Promover la coordinación entre las ventanillas del sector público y privado aprovechando las oportunidades de trabajar como Grupo BID. En el nuevo contexto de trabajo con BID Invest, se debería promover una mayor coordinación estratégica entre las ventanillas que permita definir el posicionamiento estratégico del Grupo BID en el país para maximizar su impacto en el desarrollo.



01

El Contexto del
Programa de País
2014-2018

- 1.1 Chile es un país de ingreso alto, con una economía abierta y un sólido marco institucional. Chile es la quinta economía más grande de América Latina y el Caribe (ALC) en términos de Producto Interno Bruto (PIB) y cuenta con un ingreso por habitante cercano a los US\$14.000 (precios corrientes), uno de los más altos de la región. Tiene un sólido marco institucional y es miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde 2010. El comercio internacional es significativo para la economía chilena; el valor combinado de exportaciones e importaciones supera el 50% del PIB y la tasa arancelaria promedio es del 0,6%. La estructura productiva está dominada por el sector de servicios, que representa cerca de dos terceras partes del PIB. Las industrias manufacturera y minera representan el 12% y 10% del PIB respectivamente –esta última dominada por el cobre, que en 2016 representó el 41% de sus exportaciones y del que Chile es el principal productor y exportador mundial.

A. Contexto macroeconómico y finanzas públicas

- 1.2 Durante el periodo de la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2014-2018, el crecimiento económico se desaceleró, promediando el 1,9% anual en comparación con el 4,6% anual entre 2010 y 2014. La desaceleración de los últimos años se explica, en parte, por un menor crecimiento de la demanda mundial, y el fin del super-ciclo de materias primas, en particular del cobre, cuyo precio cayó un 35% entre 2011 y 2016. Ambos factores impactaron negativamente en la inversión y los ingresos por exportaciones¹. El estancamiento de la productividad y el fin del bono demográfico² también explican la caída del crecimiento³.
- 1.3 A pesar de esta desaceleración, la economía chilena creció más que sus pares regionales y demostró estar mejor preparada para enfrentar choques externos. El crecimiento del PIB en Chile entre 2014-2018 estuvo por debajo del promedio de la OCDE, pero se mantuvo cerca de 1,4 puntos porcentuales (pp) por encima del promedio de ALC, en donde el choque en los términos de intercambio fue acompañado por una contracción en 2015 y 2016 (gráfico 1.1). El buen desempeño de la economía chilena

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

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

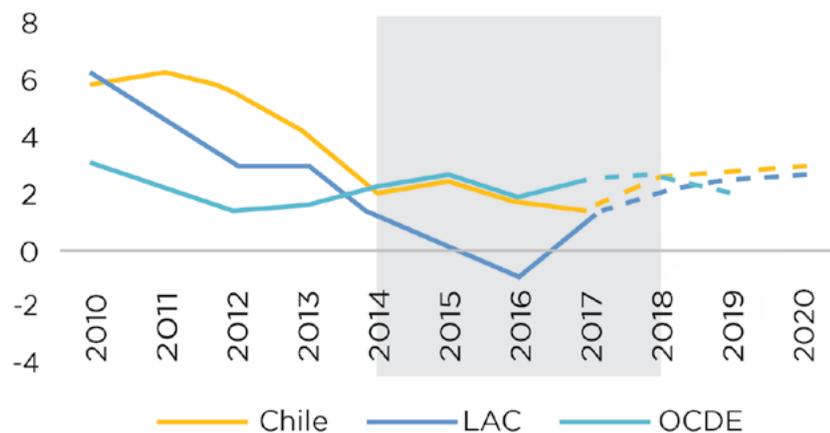
3 La caída en la productividad total de los factores (PTF) en Chile restó cerca de dos puntos porcentuales al crecimiento anual del PIB entre 2014 y 2016. La caída fue superior a la de Colombia, México y Perú e inclusive mayor a la de otros países de la OCDE con exportaciones intensivas en recursos naturales como Australia, Canadá o Noruega.

se relaciona con su política de responsabilidad fiscal y tipo de cambio flexible. La política fiscal se guía por la regla de balance estructural (BE) que determina el nivel de gasto y define el marco para la Ley Presupuestaria⁴ (Figura 1 del Anexo). El tipo de cambio flexible ayuda a corregir desequilibrios externos y absorber choques. En este contexto, Chile pudo contrarrestar la desaceleración de la demanda externa y la caída en los precios de materias primas y aplicar políticas fiscal y monetaria contracíclicas (Artículo 4, FMI, 2016).

Gráfico 1.1
Crecimiento del PIB real (cambio porcentual anual)

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), OCDE

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



1.4 Chile cambió su estrategia de financiamiento moviéndose de deuda de corto plazo con bancos a financiamiento de más largo plazo con bonos. El riesgo país de Chile es el más bajo de la región, garantizándole un acceso a los mercados financieros a tasas competitivas. Con el objetivo de entregar liquidez al fisco y dar profundidad a las tasas de interés de referencia de mediano y largo plazo para el mercado de renta fija, la política de endeudamiento de Chile viene privilegiando las colocaciones de bonos en los mercados nacionales e internacionales (gráfico 1.2)⁵. Entre 2014 y 2017, Chile realizó 10 colocaciones de bonos por unos US\$5.648 millones y EUR4.920 millones a plazos de entre 10 y 30 años. Chile también realizó emisiones de bonos en moneda local por unos \$9,6 billones de pesos chilenos y

4 En 2014, el gobierno estableció que el BE convergería al 0% del PIB en 2018. La revisión de los parámetros estructurales en 2015 estableció que el BE disminuiría un 0,25% del PIB por año entre 2015 y 2018.

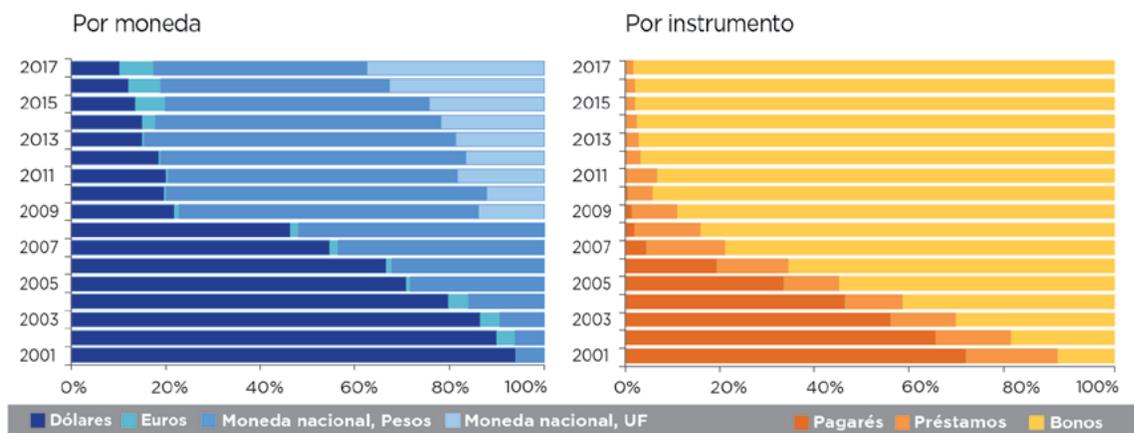
5 La deuda bruta del gobierno central se ha mantenido en niveles relativamente bajos. Sin embargo, luego de alcanzar un mínimo histórico del 3,9% del PIB en 2007, tuvo un aumento sostenido, llegando a representar un 23,6% del PIB en 2017. El cambio en la composición de la deuda disminuyó su perfil de riesgo. La deuda denominada en moneda extranjera disminuyó de un 94% en 2001 a un 17,6% en 2017, mitigando los efectos de la depreciación del peso sobre el nivel de deuda del fisco. Asimismo, las obligaciones contraídas en los mercados de bonos aumentaron del 12% al 98% en el mismo periodo, en desmedro de las obligaciones contraídas mediante préstamos o pagarés, instrumentos con menor plazo de madurez y tasas de interés variable a diferencia de los bonos, con plazos más largos y a tasa de interés fija.

unas 362 unidades de fomento (UF)⁶. Dentro de la estrategia de manejo de la deuda pública, el espacio de deuda destinado a las instituciones multilaterales ha sido limitado⁷.

Gráfico 1.2

Composición de la deuda del gobierno central, 2001-2017 (%)

Fuente: Dirección de Presupuestos de Chile



B. Contexto de productividad y competitividad

1.5 El bajo desempeño de la productividad sigue siendo un desafío estructural en Chile. Hay múltiples factores que afectan al crecimiento de la productividad, entre los que destacan la limitada diversificación de la matriz productiva y los bajos niveles de innovación. De acuerdo con algunas estimaciones, la PTF de Chile se estancó a finales de los años noventa y comenzó a caer a partir de 2007 (UAI/CORFO, 2015). Esto se explica, en parte, por la limitada diversificación productiva y exportadora. La economía chilena está concentrada en actividades de bajo valor y poca complejidad –como la extracción de recursos naturales– y cuenta con pocos sectores intensivos en conocimiento⁸. Por su parte, la capacidad de innovación y adaptación al cambio tecnológico son factores clave para el crecimiento de la productividad. Sin embargo, Chile se compara negativamente con otros países en indicadores de innovación. El gasto en investigación y desarrollo (I+D) representó solo el 0,4% del PIB en 2015, comparado con el 0,7% en Latinoamérica y el 2,4% en la OCDE. Asimismo, mientras que el 64% del gasto en I+D proviene del sector privado en los países de la OCDE, en Chile el gasto privado no supera el 35% y está concentrado en un número

6 Fuente: http://www.dipres.gob.cl/598/articles-169520_doc_pdf Nota: 1UF=US\$44.25 (1 junio de 2018)

7 En 2014 se estimó un espacio de deuda para los créditos provenientes de instituciones multinacionales de US\$300 millones, en tanto que entre 2015 y 2018 este monto alcanzó los US\$500 millones.

8 El sector minero representó cerca del 10% del PIB y más del 40% de las exportaciones durante el periodo de evaluación y ha mostrado una caída sistemática en la productividad desde 2000 (OCDE, 2017).

limitado de empresas. Otros factores que afectan el crecimiento de la productividad, aunque en menor medida, son la limitada capacidad de gestión de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y las brechas de capital humano e infraestructura⁹.

- 1.6 En materia de dotación de infraestructura, Chile está rezagado con relación a sus pares de la OCDE y, en algunos casos, a sus pares regionales. La dotación de infraestructura de transporte, por ejemplo, está por debajo del promedio de ALC y se encuentra entre las más bajas de la OCDE. La extensión de la red de carreteras (78.000 kilómetros en 2010) se ha mantenido básicamente sin cambios desde 1990, aunque el porcentaje de la red pavimentada aumentó. En términos de capacidad de generación de electricidad (kilovatios/hora por trabajador) y telecomunicaciones (número de líneas por trabajador) los indicadores están en los rangos esperados. Sin embargo, si se utilizan indicadores como pérdidas técnicas en generación y distribución eléctrica y calidad de las carreteras, Chile se mantiene muy por detrás de sus pares de la OCDE (Banco Mundial, BM, 2017). Entre los principales factores que ralentizan las inversiones en infraestructura están la limitada planificación y los cuellos de botella en la implementación de proyectos, entre los que destacan los temas ambientales y sociales. En el sector eléctrico, donde la participación del BID ha sido importante durante el periodo de evaluación, se puso en marcha un programa de mejora centrado en la reducción de costo de la electricidad, en donde se destacan las siguientes reformas: el rediseño del sistema de subastas, la aprobación de la Ley de Transmisión Eléctrica y la Ley de Equidad Tributaria (Recuadro 1 del Anexo).
- 1.7 En materia de ambiente para los negocios, Chile es uno de los líderes regionales. Distintos rankings lo ubican en una posición privilegiada en la región, primero según el *Global Competitiveness Index (GCI)*¹⁰ y *The Economist Intelligence Unit*¹¹, y segundo según *Doing Business (DB)*¹². El ambiente positivo para los negocios viene dado, principalmente, por el buen funcionamiento de su economía de mercado, la sofisticación de sus mercados de capitales y su apertura económica. A pesar de ello, el sector privado encuentra restricciones en términos

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

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

11 <https://www.eiu.com/public/signup.aspx>

12 <http://www.doingbusiness.org/-/media/wbg/doingbusiness/documents/profiles/country/chl.pdf>

del tamaño del mercado doméstico y el acceso a crédito¹³. Del lado regulatorio, los negocios enfrentan retos a la hora de pagar impuestos, crear nuevas empresas y con respecto a las competencias del mercado laboral.

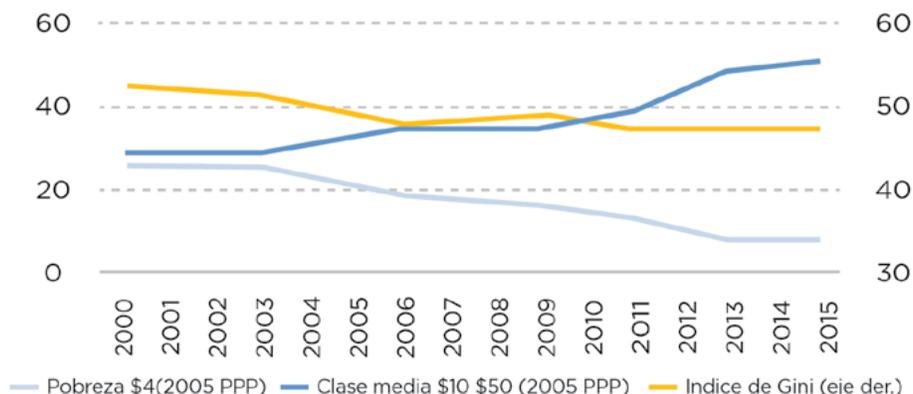
C. Contexto social

1.8 El crecimiento económico y las políticas de protección social promovieron importantes avances sociales, incluyendo una extraordinaria reducción de la pobreza. Entre 2010 y 2015, la pobreza en Chile (medida por la proporción de la población viviendo con menos de US\$4 por día) se redujo del 13% al 8%. La tasa de pobreza en ALC se situó alrededor del 23,6% promedio en 2015¹⁴. La clase media (porcentaje de la población con un ingreso diario de US\$10 a US\$50) superó el 50% de la población en 2015 (Figura 1.3). Los ingresos laborales y las transferencias públicas a través de los programas de protección social (Chile Solidario, Seguridades y Oportunidades, Ingreso Ético Familiar) explican gran parte de la reducción de la pobreza en la última década¹⁵.

Gráfico 1.3
Incidencia de pobreza y clase media

Fuente: Banco Mundial, LAC Equity Lab, PPP Purchasing Power Parity.

Eje derecho: Índice de Gini



1.9 A pesar de estos avances, Chile sigue siendo una sociedad desigual y subsisten disparidades de ingreso entre regiones y grupos vulnerables. El coeficiente de Gini de Chile se redujo ligeramente, pasando de 0,50 en 2006 a 0,49 en 2015, última fecha de medición, y si bien es menor que el promedio regional (0,51), lo coloca como uno de los países más desiguales

13 Las restricciones en el acceso a financiamiento para PYME son importantes: 18,6% de los préstamos comerciales financian PYME, uno de los más bajos de la OCDE y por debajo de países como Colombia (26%) y Brasil (40%). *Economic Intelligence Unit (EIU) Chile Financial Services Report*, enero 2018

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

15 Banco Mundial (2017) Op.Cit. pp. 56-60.

de la OCDE (promedio 0,31 en 2014). Todas las regiones del país experimentaron una reducción de la pobreza, pero las diferencias regionales siguen siendo significativas (Figura 2 del Anexo) y los índices de pobreza rural doblan los de pobreza urbana. La incidencia de la pobreza es mayor entre pueblos indígenas, jóvenes y mujeres¹⁶.

- 1.10 En educación, Chile gasta un porcentaje del PIB similar al promedio de la OCDE y la escolaridad promedio es alta, pero subsisten problemas de calidad y desempeño educativo. En 2015, Chile gastó el 5,2% del PIB en educación, el mismo promedio que la OCDE. Sin embargo, hay diferencias en el gasto por nivel educativo y el gasto anual por estudiante es bajo comparado con países desarrollados (aunque similar a países como Argentina, Brasil, Colombia o México). En relación con los indicadores sectoriales (Tabla 1 del Anexo), la escolaridad promedio en Chile alcanza los 11 años (una de las más altas de ALC). La cobertura en educación básica y media ha tenido importantes logros, pero subsisten desafíos en educación parvularia. En calidad y desempeño educativo (Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, PISA 2015), Chile está por debajo del promedio de la OCDE en todas las disciplinas¹⁷. La última década estuvo marcada por reformas profundas en todos los niveles educativos. Estas reformas abarcaron temas de financiamiento, administración y lucro de establecimientos educativos, de inclusión, carrera docente, aseguramiento de la calidad educativa e institucionalidad del sector (Recuadro 2 del Anexo).
- 1.11 En el sector salud, Chile tiene los mejores indicadores de la región, aunque sigue enfrentando retos en términos de recursos humanos. El gasto en salud aumentó, pero sigue siendo más bajo que en la mayoría de los países de la OCDE¹⁸. Por su parte, el gasto de bolsillo (como proporción del consumo final de los hogares) es más alto que el promedio de la OCDE (4,1% versus 3%). Indicadores como la esperanza de vida y la mortalidad infantil mostraron mejoras (Tabla 2 del Anexo). Si bien Chile tiene casi total cobertura previsional de salud (95,3% en la

16 Los índices de pobreza de la población indígena se redujeron, pero hay una brecha de siete puntos con respecto a la población no indígena. La pobreza extrema de los pueblos indígenas (6,6%) dobla la de la población general (3,2%). La pobreza entre jóvenes (18,3%) dobla la registrada entre los adultos (9,7%), la brecha entre hombres y mujeres está en un punto porcentual. Banco Mundial (2017) Op. Cit. pp. 52.

17 Chile obtuvo los siguientes resultados en la prueba PISA 2015: ciencias, 447 (frente al promedio de 493 de la OCDE); lectura, 459 (493, OCDE); y matemáticas, 423 (490, OCDE).

18 El gasto per cápita fue de US\$1.977 (2016), comparado con US\$4.003 de la OCDE. Como proporción del PIB, el gasto fue del 8,5%, comparado con el 9% de la OCDE.

CASEN 2015), el sistema público está sobrecargado: el número de doctores, enfermeras y camas de hospital es relativamente bajo y el uso de servicios preventivos también.

- 1.12 El mercado laboral chileno se caracteriza por bajos niveles de productividad y protección previsional. Mujeres y jóvenes son los que presentan mayores desventajas en el mercado laboral. Un tercio de los contratos en Chile son temporales, una de las cifras más altas de la OCDE. Los trabajadores con estos contratos suelen no obtener beneficios ni contribuir a la seguridad social. La participación laboral femenina, si bien ha venido aumentando hasta situarse en el 47,4% (2015), continúa siendo baja en comparación con la masculina (71%). La participación laboral de los jóvenes es también baja¹⁹. Por otra parte, la densidad de las cotizaciones es baja: el 33% de las mujeres y el 23% de los hombres afiliados no han cotizado nunca (Encuesta de Protección Social, 2015). Por consiguiente, el nivel de las pensiones es bajo, llegando a un promedio mensual de US\$333 en el pilar obligatorio, cifra correspondiente al 86% del sueldo mínimo (2016). Así, la tasa de reemplazo está entre el 34% y el 45%, comparada con el 63% promedio de la OCDE (FMI, Artículo IV), afectando en mayor medida a la clase media (que no accede a la pensión básica solidaria), a las mujeres (que tienen una edad de retiro anterior y una expectativa de vida mayor) y a los trabajadores independientes (que suelen tener periodos de contribución interrumpidos). Chile ha venido implementando medidas para aumentar la productividad del empleo y la protección de los trabajadores²⁰ y, a partir de 2014, avanzó en una reforma laboral para mejorar la negociación colectiva. En empleabilidad y formación para el trabajo, se creó el programa +Capaz, enfocado en grupos vulnerables. En materia de pensiones, se realizó un reajuste de la pensión básica solidaria, se mejoró el acceso al aporte previsional solidario de vejez y se avanzó en la eliminación gradual de la cotización de salud para adultos mayores.

D. Contexto institucional

- 1.13 Chile es referente en la región en temas de capacidad y calidad de las instituciones, aunque persisten limitaciones a nivel subnacional y con relación a la calidad de los servicios públicos.

¹⁹ Chile es el sexto país de la OCDE con mayor proporción de jóvenes que “ni estudia ni trabaja” (NINI), llegando a un 18% de la población entre 15 y 29 años en 2015.

²⁰ Según el Informe Final de la Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral (conocida como la Comisión Larrañaga) de 2011, el sistema de capacitación era regresivo, dando apoyo tributario a los asalariados de ingresos medios y altos: los recursos se asignaban a quienes ya tenían competencias laborales desarrolladas y no a los grupos más vulnerables; y las capacitaciones no estaban generando mayores ingresos laborales ni mejor empleabilidad.

En los indicadores de Gobernanza Global (2016) los puntajes de Chile están alrededor de la media de los países de la OCDE y muy por encima del promedio regional. Sin embargo, en los niveles subnacionales, tanto regional como municipal, subsisten limitaciones en términos fiscales y administrativos asociados principalmente a las capacidades de los entes subnacionales, delimitaciones de competencias y administración de recursos²¹.

- 1.14 Durante el periodo de evaluación se impulsaron importantes reformas en materia de descentralización y desarrollo regional. Entre las principales reformas se incluyen: (i) la reforma constitucional sobre la elección democrática del órgano ejecutivo de los gobiernos regionales (Ley 20.990 de 2016), a partir de cuya aprobación el gobernador electo rinde cuentas ante los habitantes de su región; (ii) la ley de fortalecimiento y profesionalización de la gestión municipal (Ley 20.922 de 2016), que promueve la profesionalización del personal, equiparando las remuneraciones de los funcionarios municipales con los del nivel centralizado; y (iii) la ley de fortalecimiento a la regionalización (Ley 21.074 de 2018), que fortalece los gobiernos regionales para que puedan funcionar bajo la autoridad electa, incorporando nuevas competencias de planificación, diseño y ejecución de políticas.
- 1.15 A pesar de los avances descritos, las encuestas del Latinobarómetro muestran que los chilenos están descontentos con la provisión de servicios públicos, tanto con los servicios sociales (salud y educación)²² como con el sistema de justicia y seguridad. Por su parte, la confianza en las instituciones públicas se ha deteriorado, propiciando una importante agenda de modernización de la gestión pública, con un fuerte énfasis en temas de transparencia y probidad. Si bien Chile aprobó una Ley de Transparencia en 2009, no fue sino hasta 2015 que el gobierno creó el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción, que propuso más de 230 recomendaciones de política para avanzar en temas de transparencia y probidad. De acuerdo con los datos del Observatorio Anticorrupción, que hace seguimiento al cumplimiento de las propuestas del Consejo, las reformas en materia de transparencia y probidad han tenido altos niveles de cumplimiento y calidad (Recuadro 3 del Anexo). A pesar de ello, los chilenos consideran que la corrupción sigue siendo el segundo problema más importante del país, después de la delincuencia (Latinobarómetro, 2017).

21 Banco Mundial (2017), Op. Cit.; pp. 10, 102-105.

22 En educación, las principales inconformidades se relacionan con la inequidad en el acceso y la calidad. En salud, se relacionan con el alto gasto de bolsillo y las largas listas de espera.



02

El Programa del
BID con Chile

A. Posicionamiento estratégico

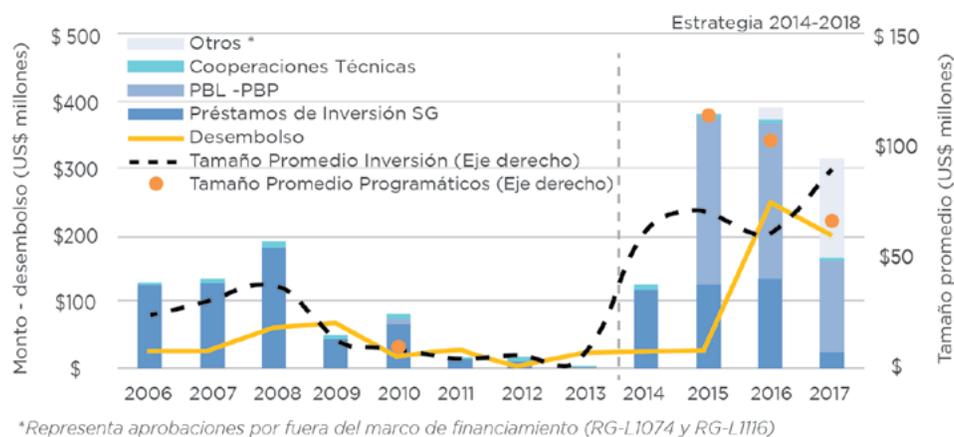
- 2.1 La EBP para el período 2014-2018 se basó en un diagnóstico que enfatizaba el proceso de desaceleración en la convergencia hacia el nivel de desarrollo de los países avanzados. Según el diagnóstico de la EBP, Chile se encontraba en una fase crítica del desarrollo, la “trampa del ingreso medio”, caracterizada por una desaceleración del crecimiento económico y rezagos en los niveles de productividad que dificultan la transición hacia una economía de mayor valor agregado. En este contexto, la EBP identificó una ventana de oportunidad para el BID para desarrollar un programa que se pueda usar de modelo para otros países. De acuerdo con la EBP, “el desafío para el BID era mantener su posición como socio estratégico de desarrollo, explorando nuevos nichos de intervención y mecanismos innovadores diseñados para un país con las características económicas y sociales alcanzadas por Chile, que además le permita apoyar y facilitar la diseminación de buenas prácticas dentro del marco de la cooperación Sur-Sur”. La EBP incorporó la mayoría de las recomendaciones del CPE anterior (Recuadro 4 del Anexo).
- 2.2 El objetivo de la EBP fue apoyar el Plan de Gobierno para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible y, para ello, se propuso trabajar en tres ejes estratégicos: desarrollo productivo, con énfasis en competitividad e innovación, energía y gestión pública; desarrollo del capital humano, con énfasis en educación, capacitación laboral y salud; y desarrollo regional, con énfasis en equidad territorial (Tabla 3 del Anexo). La EBP no incluyó una estrategia explícita para las ventanillas del sector privado, se planteó que estas aprovecharían oportunidades de negocios en las áreas prioritarias identificadas en la EBP²³. Los objetivos de la EBP estuvieron alineados con el programa de gobierno, sobre todo con relación a una de las reformas de fondo planteadas en el Programa Chile de Todos, la reforma educativa; el proceso de descentralización impulsado por la nueva Constitución; el fortalecimiento de la institucionalidad, efectividad y eficiencia del sector eléctrico; y los procesos de modernización del Estado, con énfasis en temas de probidad y transparencia. La EBP posicionó al BID como socio estratégico en algunos sectores (educación, energía, productividad), logró identificar nichos de intervención (probidad y transparencia, indígenas) y efectivamente logró adaptar su oferta de instrumentos para responder a las demandas del país en un contexto de reformas de políticas.

23 Hasta el cambio de directrices de las EBP en 2015 (GN-2468-7), las ventanillas del sector privado no formaban parte del ejercicio de definición de las Estrategias de País.

2.3 El programa operativo del BID más que duplicó el nivel de aprobaciones previsto en el marco de financiamiento de la EBP. El Banco había anticipado aprobaciones con garantía soberana (GS) por un total aproximado de US\$500 millones para el periodo 2014-2018. En este escenario, los desembolsos brutos llegarían a los US\$381 millones y el flujo neto de capital sería positivo para el BID en torno a los US\$27 millones. En la práctica, entre enero 2014 y diciembre 2017 el Banco aprobó US\$1.175 millones en préstamos con GS (lo que equivale a US\$293 millones anuales) y los desembolsos brutos estuvieron alrededor de los US\$855 millones. El flujo de capital fue negativo para el BID en US\$191 millones (2017). Los mayores niveles de aprobación respondieron a mayores demandas de financiamiento del gobierno. El déficit fiscal estuvo por encima del proyectado. Si bien la política de endeudamiento privilegió las emisiones de bonos, el BID encontró un espacio de financiamiento que le permitió superar el promedio de aprobaciones de los ciclos anteriores (gráfico 2.1) y superar el nivel de aprobaciones de otros multilaterales, como el Banco Mundial²⁴. El tamaño promedio de las operaciones fue de US\$70 millones, comparado con US\$6 millones del periodo 2011-2013.

Gráfico 2.1
Monto aprobado por tipo de instrumento y desembolsos

Fuente: Estimaciones de OVE (bases de datos corporativas)



2.4 Del monto total aprobado entre 2014 y 2017, casi la mitad fueron préstamos de apoyo a las reformas de políticas (PBL y PBP). En efecto, la característica distintiva de este periodo fue el uso de PBL y PBP. En total se aprobaron seis operaciones por US\$555 millones, de los cuales en abril de 2018 se había desembolsado el 77% (US\$425 millones). Las operaciones de PBL (US\$290 millones) se aprobaron en los sectores de energía (CH-L1136),

24 En el mismo periodo, el BM aprobó seis operaciones por US\$279,5 millones y desembolsó US\$144,27 millones. Dos fueron préstamos de inversión (educación y salud) aprobados en 2017 (activos); un préstamo de inversión en agua y saneamiento aprobado en 2015 (cancelado en 2016), un préstamo de política (DPL) en educación aprobado en 2015 (finalizado). La cooperación alemana (KfW) aprobó US\$147,8 millones.

educación (CH-L1095) y mercados laborales (CH-L1135). En los últimos dos sectores quedan algunos tramos del PBL por desembolsar, mientras que energía completó el programa. Las operaciones PBP (US\$265 millones) se aprobaron en los sectores de gestión pública (probidad y transparencia CH-L1110 y CH-L1111) y competitividad (diversificación productiva CH-L1134). En gestión pública la serie programática se completó, mientras que en competitividad queda pendiente una operación (Tabla 4 del Anexo).

- 2.5 Los préstamos de inversión (GS) representaron el 53% de la cartera y exhibieron bajos niveles de desembolso. Todos los sectores estratégicos de la EBP contaron con préstamos de inversión. En desarrollo productivo se aprobaron US\$147 millones: US\$120 millones para el programa de financiamiento al desarrollo productivo (CH-L1098) y US\$27 millones para el programa de exportación de servicios globales (CH-OL1138). En gestión pública se aprobaron US\$48 millones para el programa de los servicios al ciudadano (CH-L1085). En educación se aprobaron US\$125 millones: US\$50 millones para el fortalecimiento de la gestión del sector (CH-L1081) y US\$75 millones para el programa de educación inicial (CH-L1082). En desarrollo regional se aprobaron US\$90 millones para el programa de rehabilitación de barrios (CH-L1084). En el tema transversal de apoyo al desarrollo y fomento indígena se aprobaron US\$40 millones (CH-L1105). En el área de diálogo de integración regional se aprobaron US\$150 millones para el proyecto de integración regional Túnel de Agua Negra (TAN) (RG-L1116 y RG-L1074) (Tabla 5 del Anexo). Del total de recursos aprobados durante el periodo, se desembolsó el 20%. Los cuellos de botella que afectaron la implementación de los proyectos de inversión y el perfil de desembolsos se analizan en la sección D.
- 2.6 Las aprobaciones de préstamos SGS sumaron US\$588,7 millones entre 2014 y 2017²⁵. Este monto correspondió a 20 operaciones de las distintas ventanillas del sector privado: la antigua Corporación Interamericana de Inversiones (CII) con ocho préstamos por US\$65,8 millones, el extinto Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo (SCF) con tres préstamos por US\$171,9 millones y BID Invest con nueve préstamos por US\$351 millones (gráfico 2.2 y Tabla 6 del Anexo)²⁶. En términos sectoriales, las operaciones se concentraron en

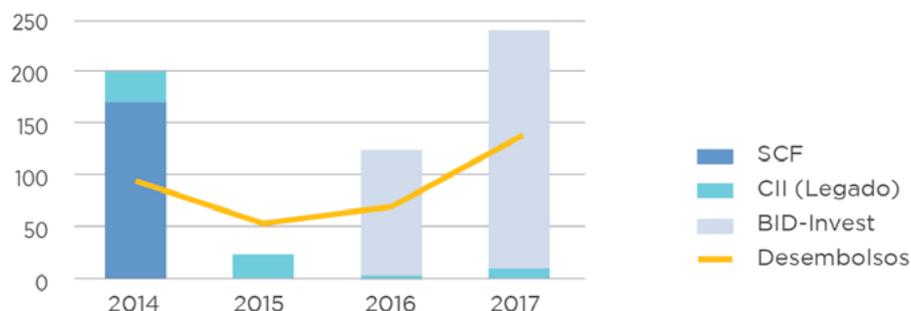
25 Durante el mismo periodo, la Corporación Financiera de Inversiones (CFI) aprobó ocho proyectos por US\$445 millones, seis préstamos (US\$335 millones) y dos operaciones de equity (US\$110 millones).

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

el eje de desarrollo productivo, apoyando principalmente al sector de energía y acceso a financiamiento. Por instrumentos, la mayoría fueron préstamos. Los préstamos de energía fueron complementados con recursos concesionales²⁷.

Gráfico 2.2
Monto aprobado por ventanilla y desembolsos (US\$ millones)

Fuente: OVE (bases de datos corporativas)



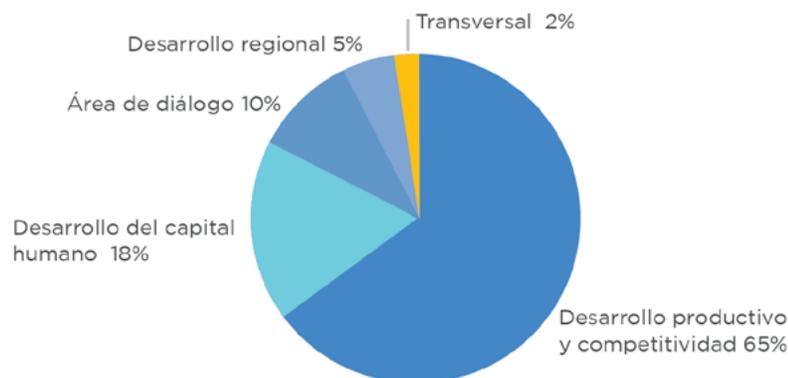
2.7 En términos sectoriales, el programa del Grupo BID exhibió una alineación con los objetivos estratégicos de la EBP, pero con una fuerte concentración en el eje de desarrollo productivo y competitividad. El 65% de los recursos con GS y SGS²⁸ aprobados durante el periodo de evaluación (US\$1.765 millones) se concentraron en este eje: US\$505 millones para energía, US\$351 millones para productividad e innovación y US\$278 millones para gestión pública. En este sentido, el énfasis de la cartera sectorial estuvo en línea con el diagnóstico de rezagos en los niveles de competitividad y productividad que dificultan la convergencia de Chile con los países de la OCDE. En el eje estratégico de desarrollo del capital humano se aprobaron US\$315 millones (18% de la cartera total) y las operaciones se concentraron en educación (US\$215 millones) y mercados laborales (US\$100 millones), mientras que en salud sólo se aprobaron cooperaciones técnicas (CT). La cartera del eje estratégico de desarrollo regional y equidad territorial ha sido relativamente pequeña, con el 5% de los recursos totales (US\$90 millones) en un solo programa. Cabe destacar el 10% de la cartera en áreas de diálogo que incluyen un programa regional para Argentina y Chile (Túnel de Agua Negra) y el programa transversal de desarrollo y fomento a los pueblos indígenas (gráfico 2.3).

27 Específicamente, el Fondo Climático Canadiense para el Sector Privado de las Américas (C2F), el Fondo Chino de Cofinanciamiento para América Latina y el Caribe (CHC) y el Fondo de Tecnología Limpia (CTF).

28 La cartera SGS se concentra casi exclusivamente en el objetivo de desarrollo productivo y competitividad: 57% sector eléctrico, 22% comercio (TFFP), 15% productividad e innovación (se incluye *leasing* y *factoring*).

Gráfico 2.3
Cartera de préstamos
aprobados por área
prioritaria 2014-2017
GS-SGS

Fuente: OVE (bases de
datos corporativas)



- 2.8 El Banco aprobó US\$15 millones en CT no reembolsables que estuvieron alineadas con los objetivos estratégicos de la EBP y el programa operativo. Al igual que en la cartera de préstamos, el eje de desarrollo productivo y competitividad fue prioritario, con un 34% del monto total de CT aprobado, seguido de desarrollo de capital humano con un 19% y de desarrollo regional con un 16%. Los montos de CT en Chile como porcentaje de la cartera de préstamos fueron altos (1,3%) versus el 0,7% de países comparables²⁹. La mayoría de las CT (88%) siguieron siendo ejecutadas por el BID, respondiendo a la preferencia del gobierno y a la necesidad de reducir costos de transacción. Las CT fueron usadas de forma estratégica para apoyar la cartera de préstamos y apalancar recursos³⁰. Además, dos tercios de las CT apoyaron productos de conocimiento, de los cuales la mitad se consideran bienes públicos (Tabla 7 del Anexo).³¹
- 2.9 El BID facturó US\$1,2 millones en concepto de pago por servicios remunerados de asesoría (FFS por sus siglas en inglés). El BID firmó cinco contratos de FFS con el gobierno de Chile y es el país que más ha utilizado este instrumento (Tabla 8 del

29 OVE compara Chile con un grupo de países comparables en términos de ingreso per cápita y tamaño de la economía que incluye a Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana, Ecuador, México y Perú.

30 Excluyendo las CT para emergencia, de las 41 CT aprobadas en el período el 56% estuvieron asociadas a algún préstamo: 14 apoyaron de manera concurrente a 10 operaciones de préstamo a través de estudios y apoyo operativo y 11 más apoyaron nueve futuras operaciones a través de estudios y seminarios (de estas nueve operaciones propuestas sólo cinco llegaron a aprobarse). El lapso de tiempo promedio entre la aprobación de la CT y el préstamo fue un año. Las CT han servido para apalancar recursos de préstamo: cada dólar invertido en CT se asocia con US\$76,81 aprobados en futuros préstamos (este ejercicio de rentabilidad incluye también los montos de CT que no resultaron en préstamos aprobados).

31 El 73% de las CT aprobadas en el período ha generado productos de conocimiento que incluyen estudios, evaluaciones de impacto, plataformas para el manejo e intercambio de conocimiento o recopilación de lecciones aprendidas y experiencias internacionales, entre otros. La mitad de estas CT (53%) ha apoyado productos de conocimiento de carácter público, teniendo el potencial de beneficiar a toda la región.

Anexo³²). Las entidades que contrataron servicios de asesoría especializada con el BID fueron el Ministerio de Hacienda para el fortalecimiento institucional de las agencias encargadas de implementar la reforma tributaria (finalizado), el Ministerio de Educación (MINEDUC) para apoyar el diseño del sistema de financiamiento escolar (finalizado), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) para definir los lineamientos estratégicos para la implementación de la Ley de Áreas Metropolitanas, y la Comisión Nacional de Productividad (CNP) con dos contratos, uno para elaborar un programa sobre regulaciones afectadas por nuevos avances tecnológicos y economías colaborativas y otro para un estudio sobre eficiencia hospitalaria en la gestión de listas de espera quirúrgicas (en ejecución).

2.10 La cartera heredada estuvo, en general, alineada con los objetivos estratégicos de la EBP. Esta cartera³³ cuenta con ocho préstamos de inversión por US\$393 millones en los sectores de energía (cinco operaciones SGS por US\$364 millones para proyectos de generación eléctrica), desarrollo regional (una operación por US\$80 millones para la rehabilitación del patrimonio), mercados laborales (capacitación e intermediación laboral), gestión pública (modernización del estado) y comercio exterior. Asimismo, se incluyen 37 CT por US\$27 millones. La cartera heredada tuvo importantes cancelaciones totales y parciales³⁴.

B. Relevancia financiera

2.11 El financiamiento del BID en el presupuesto de Chile es marginal³⁵. Sin embargo, el BID ocupó más de la mitad del espacio total para endeudamiento multilateral de Chile. Entre 2014 y 2017, los desembolsos anuales del BID representaron alrededor del 50% del espacio total para endeudamiento multilateral, y entre 2016 y 2017 fue más del 65%³⁶. El gobierno chileno privilegió el financiamiento externo a través de los mercados de bonos

32 En 2013, el BID introdujo a modo de piloto el instrumento de FFS y Chile ha sido su principal usuario. A mayo de 2018 se contabilizaban 16 operaciones de esta nueva modalidad en ocho países (Chile, Bolivia, Colombia, México, Ecuador, Perú, Panamá y Costa Rica).

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

34 Entre 2010 y 2013 se cancelaron totalmente seis operaciones por US\$64 millones (75% de los montos aprobados en ese periodo). La mayoría de las cancelaciones parciales corresponden a dos préstamos basados en desempeño (PDL por sus siglas en inglés) del eje de desarrollo regional.

35 El financiamiento promedio anual del BID fue del 0,2% del presupuesto de Chile durante el periodo de evaluación. Fuente: Leyes N° 20.981 (2016), N° 20.882 (2015), N° 20.798 (2014) y Ley N° 20.713 (2013).

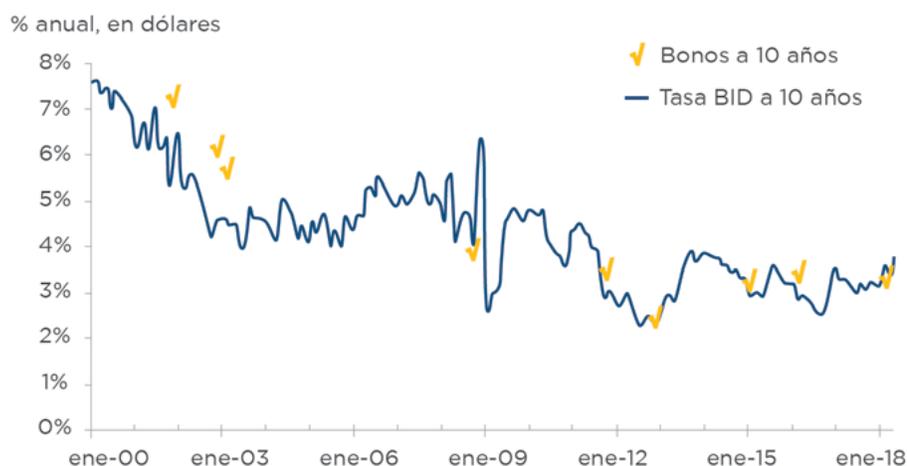
36 Los desembolsos del BM representaron alrededor del 8% del espacio de endeudamiento multilateral.

sobre los instrumentos de préstamos. Estas alternativas de financiamiento son diferentes: los bonos son instrumentos tipo *bullet*, cuyos recursos llegan al momento de la emisión, a tasa fija, pagan intereses semestralmente y con plazos que van de cuatro a 30 años; los créditos, del BID o el BM, cobran una tasa de interés variable (equivalente a la tasa Libor a 90/180 días) más un margen, los intereses se pagan semestralmente y tienen períodos de desembolso y de gracia establecidos. Adicionalmente, se cobra una comisión de compromiso y/o de entrada³⁷.

- 2.12 Las tasas de interés cobradas por el BID han sido poco competitivas en relación con aquellas a las que el país accede en mercados internacionales. Las estimaciones de OVE sobre la evolución de los costos de financiamiento de las distintas alternativas³⁸ muestran que, si bien entre 2000 y 2003 endeudarse en los mercados externos era más caro que endeudarse con el BID (en el caso de un préstamo en dólares a 10 años), dicha relación se torna volátil a partir de entonces, pero los márgenes son más acotados. Durante el periodo de evaluación el margen favoreció al BID entre 2014 y 2015, mientras que entre 2016 y 2017 favoreció a los mercados externos (gráfico 2.4). Para los créditos del BM, entre 2011 y 2017 el costo promedio fue igual al de un bono soberano, mientras que el costo promedio de los créditos del BID fue mayor en ocho puntos básicos (pb) (Tabla 2.1).

Gráfico 2.4
Tasa de interés de emisión de bonos de Tesorería y tasa BID (% anual)

Fuente: elaboración propia en base a BID, Bloomberg y Ministerio de Hacienda de Chile



Nota: La tasa BID corresponde al mid-swap de la tasa Libor a 90 días a tasa fija al plazo indicado, más el *funding cost* y el *spread* del BID.

- 37 La Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF) del BID permite opciones de reembolso flexible (respetando la Vida Promedio Ponderada) que incluye el *bullet* a 15 años (INV) o de 12,75 (PBL). El BID también ofrece la opción de mitigar el riesgo de tasa de interés por medio de la fijación de la tasa.
- 38 Dado que las condiciones financieras entre ambas alternativas son diferentes, para compararlas se deben realizar ajustes. El principal es expresar la tasa de interés variable del BID a tasa fija en el plazo pertinente.

Tabla 2.1. Comparación de costos de financiamiento para Chile en el mercado externo vs préstamos del BID y el Banco Mundial (deuda denominada en US\$)

	Costo de financiamiento para Chile en mercado externo (1)			Tasas de interés préstamos Banco Mundial (2)		Tasas de interés préstamos BID (3)		Diferencia: BID - costo de mercado		Diferencia BID - Banco Mundial
	Bono TGR 10 años % anual	Bono TGR 30 años % anual	Tesoro americano 10 años + EMBI % anual	10 años % anual	10 años % anual	30 años % anual	10 años pb	30 años pb	10 años pb	
1/1/2000	8,36%	-	8,15%	-	7,57%	7,64%	-79	-	-	
1/1/2001	7,72%	-	7,27%	-	6,19%	6,43%	-152	-	-	
1/1/2002	6,72%	-	6,74%	-	5,45%	5,86%	-127	-	-	
1/1/2003	5,65%	-	5,68%	-	4,61%	5,45%	-105	-	-	
1/1/2004	5,10%	-	5,01%	-	4,45%	5,23%	-65	-	-	
1/1/2005	5,13%	-	4,83%	-	4,55%	5,05%	-59	-	-	
1/1/2006	5,68%	-	5,17%	-	4,66%	4,81%	-101	-	-	
1/1/2007	6,15%	.	5,57%	-	5,10%	5,23%	-105	-	-	
1/1/2008	5,37%	-	5,36%	-	4,59%	5,08%	-78	-	-	
1/1/2009	4,67%	-	6,27%	-	2,61%	2,91%	-205	-	-	
1/1/2010	3,33%	-	4,79%	-	4,80%	5,46%	147	-	-	
1/1/2011	4,09%	-	4,53%	4,11%	4,28%	5,09%	19	-	16	
1/1/2012	2,94%	-	3,58%	2,78%	2,72%	3,38%	-22	-	-6	
1/1/2013	2,43%	3,77%	3,02%	2,52%	2,82%	3,77%	39	0	30	
1/1/2014	3,70%	4,92%	4,39%	3,65%	3,87%	4,68%	17	-24	22	
1/1/2015	2,89%	4,00%	3,74%	2,85%	2,90%	3,29%	1	-70	5	
1/1/2016	3,38%	4,48%	4,80%	3,09%	3,19%	3,64%	-19	-84	9	
1/1/2017	3,38%	4,01%	3,93%	3,49%	3,28%	3,52%	-11	-49	-21	
1/1/2018	3,36%	3,75%	3,68%	3,62%	3,50%	3,62%	14	-13	-12	

(1) Se considera la tasa de mercado para el bono soberano emitido más recientemente y se ajusta por la pendiente de la curva por el tiempo transcurrido desde su emisión. En el caso de los bonos a 10 y 30 años, el ajuste de pendiente es del 0,2% y 0,02% por año transcurrido, respectivamente. (2) La tasa BM corresponde al *mid-swap* de la tasa libor a 180 días a tasa fija al plazo indicado, más el margen del BM. (3) La tasa BID corresponde al *mid-swap* de la tasa Libor a 90 días a tasa fija al plazo indicado, más el *funding cost* y el *spread* del BID.

Fuente: Elaboración propia en base a información del BID, BM, Bloomberg y Ministerio de Hacienda de Chile.

2.13 Analizando el rendimiento financiero de un bono soberano con los proyectos de BID, también emerge que estos son relativamente costosos y que se incrementan si se considera el perfil de ejecución efectivo de las operaciones. OVE computó el rendimiento financiero de los créditos del BID y los comparó con los de un bono soberano. Para ello, se calculó la Tasa Interna de Retorno (TIR) del BID como inversor en cada crédito financiado desde el año 2000 y la comparó con la de un bono soberano. El cálculo de la TIR se realizó *ex ante*, es decir, con el esquema de desembolsos propuesto en el contrato de préstamo³⁹, y *ex post*, es decir, con la distribución

39 En el análisis *ex ante*, para cada operación se determina un flujo de desembolso uniforme en el período estipulado en el contrato y se calcula un flujo uniforme de amortización que se paga a partir del año siguiente al período de gracia y hasta el período de vencimiento del crédito. Para el cobro de la comisión de compromiso (*credit fee*), se toma el flujo histórico reportado para cada operación cuando estos

de desembolsos efectivos. Asimismo, se realizó una estimación adicional en la que se incluyeron los flujos de CT que el BID ha ofrecido a Chile (Tabla 9 del Anexo). De esta comparación surgen varias observaciones:

- a. La TIR de los préstamos del BID es mayor que la de un bono soberano a igual plazo. Dicha diferencia tendió a aumentar entre 2005 y 2011, fue casi nula en 2015 y desde entonces aumentó, ubicándose en 2017 en torno a los 55 puntos básicos (pb) en el caso de la TIR *ex ante* y 67 pb para la TIR *ex post*. Esta brecha difiere por instrumento, siendo mayor para préstamos de inversión.
- b. La diferencia entre la TIR *ex ante* y la TIR *ex post* ha promediado los 10 pb. Se destaca que este diferencial aumentó entre 2011 y 2015, promediando 48 pb. Esto se explica por los retrasos en ejecución, que hacen que los proyectos desembolsen más tarde de lo previsto y paguen más en comisiones. Una ejecución más ajustada a las condiciones contractuales ayudaría a dar mayor competitividad a los créditos del BID.
- c. Los recursos de CT ayudan a mejorar la competitividad de los créditos del BID, neutralizando la ventaja financiera de los bonos soberanos. En efecto, los flujos de CT compensaron el costo adicional, en términos de TIR, que tenían los créditos del BID frente a los bonos soberanos durante el período 2000-2007, aunque que en los últimos años esta compensación ha sido más limitada.

C. Relevancia no financiera

2.14 A pesar de los desafíos que enfrenta el BID para competir con una oferta financiera en Chile, existen otros factores que lo hacen atractivo para el gobierno. Esta sección presenta ejemplos de la propuesta de valor del BID, basados fundamentalmente en la percepción de los clientes, complementados con evidencia en los casos en que esta se pudo documentar.

2.15 Las contrapartes entrevistadas por OVE en el país destacaron la contribución del BID en su rol de honest broker, ayudando a contrastar ideas, validar logros e identificar oportunidades de mejoras como tercero imparcial. Por ejemplo, la evaluación temprana del Fondo de Inversión Estratégica (FIE) realizada por el BID (CH-T1151) a los dos años de haberse creado esa institución sirvió para obtener retroalimentación técnica independiente

están disponibles. Si no, se estima este cobro aplicando la comisión a la diferencia entre el capital aprobado y el desembolsado, ajustando los montos aprobados al porcentaje de subejecución. Para el flujo de intereses se aplica la tasa *swap* vigente en el mercado al momento de la firma del contrato y se suma el margen del BID.

y resolver ciertas diferencias entre las distintas instituciones públicas (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, MINECON, y la Corporación de Fomento de la Producción, CORFO) sobre el rol y las atribuciones del fondo. En temas de probidad y transparencia, el BID fue siempre percibido como un actor neutral que podía intermediar el diálogo entre los diferentes actores políticos y con la sociedad civil. El BID apoyó a la institución de la sociedad civil que maneja el observatorio de cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado en materia de probidad y transparencia. También destaca el apoyo del BID para mejorar la prevención y capacidad de respuesta a enfermedades transmitidas por vectores en la Isla de Pascua, en donde la posición neutral del BID logró articular y fomentar la coordinación entre el gobierno central y el gobierno provincial.

2.16 Las contrapartes resaltaron también el rol del BID ayudando a mejorar la coordinación entre agentes. En materia de mercados laborales y educación, por ejemplo, el BID ayudó a coordinar varias instituciones públicas. En el marco de la implementación de las operaciones de mercados laborales, el BID jugó un papel central en la coordinación del Ministerio del Trabajo (MTPS), el SENCE, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y CORFO. En el marco del análisis del sistema de pensiones, se profundizó en el diálogo entre actores clave: la Superintendencia de Pensiones, SHCP y MTPS. El BID también apoyó la realización de talleres y mesas de diálogo entre el MTPS y el Congreso en temas de intermediación laboral y pensiones. En educación, el BID fomentó el diálogo con expertos internacionales, ayudó a mejorar la coordinación interinstitucional y buscó promover alianzas estratégicas. En competitividad, en el marco de la preparación del préstamo de servicios globales el Banco fomentó un mayor diálogo tanto al interior de agencias del sector público como entre los sectores público y privado.

2.17 El Banco asumió un papel de facilitador en proyectos innovadores de alto riesgo (integración regional) y de nicho (indígenas), así como en áreas de intervención que requerían estudios de alta calidad técnica (educación, pensiones). En la agenda de integración regional, el rol del Banco fue fundamental. El BID acompañó estos procesos desde el inicio, financiando estudios clave como el de conectividad argentino-chilena y los estudios de preinversión para la integración eléctrica en el marco del Sistema de Interconexión Eléctrica Andina (SINEA), y preservando la memoria institucional ante cambios de gobierno. Considerando la diferencia de perfiles de riesgo entre Argentina y Chile, es probable que el financiamiento del Banco para el Túnel de Agua Negra haya dado viabilidad al proyecto. En el caso del Proyecto de Fomento Indígena, el BID encontró un nicho de trabajo apoyando la implementación de un fondo de garantías para

emprendimientos de comunidades indígenas. En pensiones, a través de CT regionales y bienes públicos regionales (Red de Pensiones de América Latina y el Caribe) se diseñaron pilotos innovadores para promover el ahorro voluntario, incorporando elementos de la economía del comportamiento, tecnología y educación financiera.

- 2.18 El BID ayudó a dar visibilidad y continuidad a reformas de políticas. Se destaca el apoyo del BID al sector educativo, en donde es visto como un socio con alta capacidad técnica que aportar una mirada externa y de largo plazo a las reformas. En energía, representantes del gobierno señalaron que la participación del BID en el proceso de reforma es visto como un vehículo para diseminar la experiencia del país en la región.

D. Eficiencia del programa operativo

- 2.19 El perfil de desembolsos de la cartera de inversión del BID en Chile estuvo ligeramente por debajo del promedio del BID y de los países comparables. Si bien los tiempos promedio de preparación y ejecución de los proyectos de inversión en Chile estuvieron alrededor del promedio del BID⁴⁰, el perfil de desembolsos de los proyectos de inversión activos en Chile está por debajo de la curva de desembolsos del BID. Asimismo, los proyectos aprobados desde 2014 se encuentran por debajo de la curva de desembolsos históricos de Chile (Figura 3 del Anexo). Los tiempos de ejecución promedio de la cartera de inversión fueron de seis años y, para las operaciones que tuvieron extensiones (25%), estas fueron de 12 meses en promedio. Por su parte, los PBL/PBP se ejecutaron sin extensiones en un promedio de dos años y dos meses. Por su parte, los tiempos de preparación y desembolso de las operaciones SGS fueron en general menores en Chile que en países comparables. Por sector, la preparación de los proyectos SGS activos de energía estuvo en línea con la de proyectos de países comparables (10,8 meses) y tomaron menos tiempo para desembolsar (6,3 vs. 8,2 meses). Las operaciones en mercados financieros tuvieron tiempos de preparación (7,7 vs. 8,4 meses) y desembolso (7,1 meses vs. 8,0) menores (la Figura 4 y Tabla 10 del Anexo presenta la información por país y por ventanilla).

40 Veinticuatro meses de promedio desde el *pipeline* hasta el primer desembolso: 10 meses hasta su aprobación, 10 meses hasta su elegibilidad y cuatro meses hasta el primer desembolso. Dos proyectos mostraron las mayores demoras: el Programa de Promoción y Desarrollo de Tecnología Solar (CH-X1007), cuyas demoras estuvieron asociadas a cambios institucionales (la creación del Ministerio en 2010 y la alta rotación de funcionarios clave), y el Programa de Rehabilitación de Barrios (CH-L1084), cuya principal demora fue la firma de los convenios de sub-ejecución con las municipalidades.

2.20 Los principales factores que afectaron la ejecución de la cartera de préstamos en Chile fueron de naturaleza exógena y, si bien estos fueron identificados entre los riesgos de los proyectos, las medidas de mitigación no siempre fueron efectivas. Entre los factores más importantes se encuentran los cambios en la administración del sector público (educación, desarrollo regional)⁴¹, la rotación de personal en los ministerios de línea (educación y trabajo)⁴², los retrasos en la aprobación de leyes marco (como la de desmunicipalización educativa⁴³ y la de descentralización de los gobiernos regionales) y la falta de espacio presupuestario (gestión pública)⁴⁴. Entre los factores internos, se mencionaron la coordinación entre las divisiones del BID⁴⁵ y algunos problemas de diseño de las operaciones (rehabilitación de barrios y fortalecimiento del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE)⁴⁶.

2.21 A pesar del uso de sistemas nacionales, los costos de preparación y ejecución de las operaciones cerradas en Chile resultaron relativamente más elevados que los de países comparables. El costo promedio de preparación y ejecución de una operación de inversión en Chile (US\$590.000) es ligeramente superior al de los países comparables (US\$490.000). Sin embargo, dado el tamaño relativamente pequeño de las operaciones cerradas en Chile, el costo por dólar aprobado para préstamos de inversión en Chile es ocho veces mayor que para los países comparables (Figura 5 del Anexo). Aislado el efecto neto del tamaño de las operaciones sobre los costos, OVE estimó que alrededor de un tercio del diferencial se explica por el perfil de alto nivel de los

41 Destacan la creación de la Subsecretaría de Educación Parvularia en 2015, que afectó la ejecución de dos subcomponentes del préstamo de inversión CH-L1082 de educación inicial a su cargo; los cambios de administración en la SUBDERE y los municipios participantes del programa que generaron demoras en la aprobación de los planes regionales de desarrollo y retrasaron la ejecución del préstamo CH-L1084; y los cambios de administración, que impactaron la ejecución del proyecto de reforma judicial (CH-L1058).

42 En el MINEDUC, a partir de 2014 rotaron dos ministros y hubo varios cambios en las contrapartes técnicas. Esta rotación dificultó la conformación de una unidad ejecutora sólida en la operación CH-L1081 (gestión educativa). En el MTPS hubo cuatro cambios de ministro entre 2013 y 2018, lo que retrasó el establecimiento de la unidad ejecutora y la ejecución del préstamo CH-L1064 de apoyo a la efectividad del SENCE.

43 El préstamo CH-L1081 se vio afectado porque la Ley del Nuevo Sistema de Educación Pública no fue aprobada hasta noviembre de 2017, casi dos años después de la aprobación del préstamo.

44 Si bien la falta de espacio presupuestario impactó la ejecución del programa de servicios al ciudadano CH-L1085, el proyecto ha generado ganancias en eficiencia en términos de aprovechamiento de economías de escala y reducción de costos de transacción.

45 Durante el diseño de la CT CH-T1171 de prevención de enfermedades en la Isla de Pascua, faltó coordinación entre las divisiones (SCL/SPH e INE/WSA). Dicha coordinación mejoró durante la ejecución.

46 En el caso del programa de revitalización de barrios (CH-L1084), las autoridades del gobierno consideraron que el diseño del proyecto fue ambicioso para un proyecto piloto. El programa de fortalecimiento del SENCE (CH-L1060) incluía la homologación de todos los sistemas de información sectorial.

profesionales del BID que trabajan en/para Chile (Figuras 6, 7 y 8 del Anexo). Esto forma parte de la propuesta de valor del BID en el país de contar con expertos de alto nivel en cada uno de los sectores. En términos de instrumentos hay una marcada diferencia en los costos promedio de los proyectos de inversión y los PBL (US\$369.000) que se explica también, en parte, por los costos de personal que lidera el diálogo de políticas en el país. Finalmente, el costo por dólar aprobado de CT en Chile (US¢23) es también más elevado que en los países comparables (US¢14), independientemente de si el BID es o no el ejecutor (Figura 9 del Anexo). El costo de la Oficina del BID en Chile se encuentra por debajo del promedio de los países comparables⁴⁷.

47 A partir de los gastos no asociados a proyectos, OVE estimó el costo fijo de operación. Durante el periodo de análisis, el costo fijo de la Oficina de País en Chile estuvo alrededor de US\$17,7 millones, por debajo del de los países del Departamento del Cono Sur (US\$27 millones) y comparables (US\$24 millones).



03

Efectividad del Programa Operativo

3.1 Esta sección analiza la efectividad de las intervenciones del Grupo BID en los sectores estratégicos definidos en la EBP y su contribución al logro de los objetivos estratégicos. OVE analiza también las dos características distintivas del periodo 2014-2018. Por un lado, el apoyo a las reformas de políticas a través del uso de PBL o PBP. Dada la falta de adicionalidad presupuestaria de los préstamos del BID, la cartera mostró preferencia por instrumentos que tienen menores costos de transacción y que ayudasen a mostrar resultados en el corto plazo. Por otro lado, durante el periodo de evaluación el BID logró posicionarse en términos de generación de conocimiento a través del uso de sus instrumentos de CT y pago por servicios (FFS). La siguiente sección analiza los factores de éxito de ambas estrategias.

A. Evaluación del apoyo a las reformas de políticas (PBL/PBP)

3.2 El BID apoyó reformas altamente relevantes para el país a través de sus PBL/PBP, aunque en términos de evaluación es difícil atribuir los resultados alcanzados con estas reformas al apoyo del Banco. El BID acompaña procesos de reformas, pero en ningún caso las decisiones de dichas reformas pueden ser atribuibles al programa del Banco. Para analizar su contribución, OVE realizó un análisis de la profundidad de todas las condicionalidades de política incluidas en los cinco PBP/PBL aprobados desde 2014. OVE encontró que la mayoría exhibieron niveles de profundidad medio-alto (gráfico 3.1)⁴⁸. La mayoría de los programas apoyados fueron *back-loaded*, es decir, las condiciones de política con mayor profundidad se dieron hacia los últimos tramos/proyectos de la serie programática. Esto sugiere que, en la mayoría de los casos, el BID acompañó procesos de reforma desde su inceptión. Una excepción fue el programa de energía, en el cual las condiciones de política más profundas se plantearon y cumplieron en el primer tramo, de forma consistente con el proceso de reforma que se había iniciado en administraciones anteriores. En este sentido, es importante mencionar que en los sectores de educación, mercados laborales y competitividad todavía no se ha aprobado el último tramo con condicionalidades más profundas, con lo que los resultados dependerán de la voluntad política de las nuevas autoridades de trabajar en la dirección establecida.

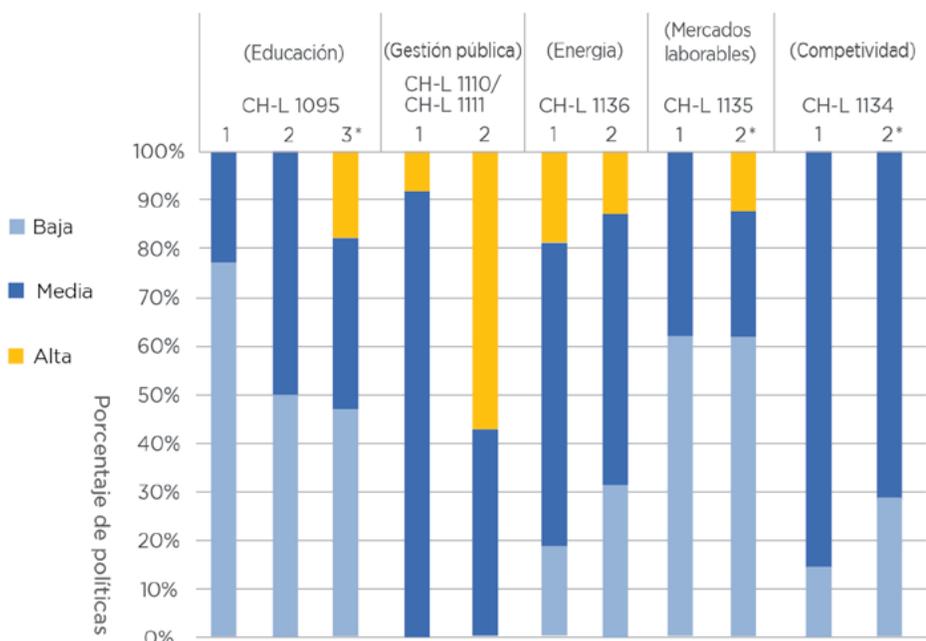
48 El “análisis de profundidad” busca capturar qué tan crítica es una reforma. Alta: si la medida es estructural y puede generar cambios de largo plazo en el contexto institucional y de política pública. Media: si la medida tiene efectos inmediatos (pero no duraderos) y estos efectos son importantes. Baja: si la medida en sí misma no puede generar un cambio significativo, pero puede servir como paso previo para hacerlo.

Gráfico 3.1

Análisis de profundidad de las condicionalidades de política de los PBL/PBP

Fuente: Análisis de OVE en base a las matrices de política de los préstamos.

NOTA: *Tramo/Préstamo no desembolsado. Las condiciones están basadas en los disparadores.



B. Evaluación de la estrategia de generación de conocimiento

3.3 El BID apoyó a Chile con productos de conocimiento financiados con CT y a través de FFS que fueron altamente valorados por las contrapartes en el país. Como se mencionó anteriormente, dos tercios de las CT incluían productos de conocimiento que financiaron estudios, evaluaciones de impacto, plataformas para el manejo e intercambio de conocimiento, recopilación de lecciones aprendidas y experiencias internacionales. Además, más de la mitad de estas CT han apoyado productos de conocimiento de carácter público, con potencial para beneficiar a toda la región. Algunos ejemplos son el estudio de transparencia y eficiencia en el uso de los recursos en educación; el estudio de gobernanza en temas de ciencia, tecnología e innovación, que abonó la discusión de la ley que crea el ministerio; la publicación de un libro con lecciones aprendidas sobre el proceso de reforma en temas de transparencia y probidad; y modelos de gestión basados en metodología ICES para zonas metropolitanas. Además, las CT apoyaron la generación de conocimiento en áreas en las que el BID no tenía una cartera de préstamos, destacando los estudios financiados en el marco de la Red PLAC en pensiones, que posicionaron a Chile en temas de promoción del ahorro voluntario, o los estudios relacionados con la Iniciativa de Paridad de Género, que apoyó la realización de encuestas longitudinales sobre políticas de género. Por otro lado, Chile ha sido el mayor usuario de FFS del Banco y el único país que elaboró un Acuerdo Marco simplificando la

contratación de estos servicios⁴⁹. Este Acuerdo clarifica dos aspectos de suma importancia: que los derechos de propiedad sobre los estudios producidos mediante un FFS son del país⁵⁰ y que los funcionarios del Banco podrán contratar consultores externos, aunque con carácter excepcional. Las principales ventajas para Chile fueron el acceso a expertos externos y la perspectiva internacional.

- 3.4 Los FFS del BID han sido requeridos por diferentes ministerios de línea y agencias gubernamentales y están financiando estudios de alta calidad técnica en temas relevantes para informar la toma de decisiones. A modo de ejemplo, el FFS para elaborar un programa sobre regulaciones afectadas por nuevos avances tecnológicos y economías colaborativas (CH-R1004) ya produjo un estudio que caracteriza a los usuarios de Uber y será presentado en la Comisión de Transporte en el Congreso como insumo al debate sobre regulaciones de nuevos actores de la economía colaborativa. Los estudios de diseño del sistema de financiamiento escolar (CH-R1002) con comparación regional e internacional han generado información técnica actualizada en el contexto de las reformas educativas, aportando evidencia empírica que no existía con tal detalle. La socialización de estos estudios abrió oportunidades de interacción entre el gobierno y la academia (Tabla 11 del Anexo).
- 3.5 En comparación con los servicios remunerados de otros organismos internacionales, los FFS del BID destacan por su mayor adaptación a las circunstancias del país y cercanía con el cliente. Según las autoridades entrevistadas en Chile, y en línea con los hallazgos de una reciente revisión del FFS realizada por la Oficina de Planificación Estratégica y Efectividad en el Desarrollo (SPD) del BID, tanto el BID como el BM y la OCDE ofrecen una “marca” que da credibilidad a los estudios y envía la señal de que el país busca asesoramiento de alta calidad técnica. La ventaja adicional del BID es que sus estudios son menos estandarizados, se diseñan “a medida” para responder de modo riguroso a las inquietudes del cliente. Si bien la administración pública chilena cuenta con personal capacitado que podría dar respuesta a muchas de las inquietudes que disparan la demanda por FFS, las limitaciones de tiempo y la disponibilidad de recursos financieros, así como la mirada técnica independiente, el conocimiento sobre mejores prácticas internacionales y los bajos costos de transacción explican que

49 En agosto de 2016, el Ministerio de Hacienda y el BID firmaron un Acuerdo Marco (Decreto 1039) válido hasta 2018 y que permite a Chile acceder a asesoría técnica especializada brindada por personal del Banco.

50 Si bien este aspecto es importante, OVE considera que podría generar desincentivos para financiar estudios considerados bienes públicos, dadas las restricciones que tendría el BID para publicarlos. Una alternativa sería un *cost-sharing* para estudios sobre bienes públicos, donde el derecho de propiedad sería compartido.

suela ser conveniente contratar al BID. Sin embargo, un tema pendiente es el mecanismo de fijación del precio del servicio para asegurar su sostenibilidad⁵¹.

- 3.6 El BM tiene una estrategia de generación de conocimiento específica para clientes como Chile que demandan asistencia técnica en áreas intensivas en conocimiento. En su estrategia de país (*Country Partnership Strategy* 2011-2016) el BM enfocó su estrategia de generación de conocimiento a través del *Joint Studies Program* (JSP)⁵² y de sus servicios de asesoría reembolsables (RAS)⁵³. A través del JSP, el BM planifica anualmente y de forma conjunta con el gobierno, a través de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), la producción de estudios y productos de conocimiento. Evaluaciones realizadas sobre esta estrategia de conocimiento destacan que ha servido de marco de coordinación entre el BM y el gobierno para priorizar servicios de conocimiento y asesoría, que ha mejorado el acceso a recursos disponibles para estudios y reducido los costos de transacción. La programación anual ayuda a responder a prioridades emergentes del gobierno de manera oportuna. No obstante, el BM también enfrentó retos, como el de no contar con un conocimiento más profundo del contexto y la falta de presencia local en Chile⁵⁴.

C. Resultados del programa del Grupo BID por eje estratégico de la EBP

- 3.7 La mayoría de los resultados esperados de la EBP avanzaron de acuerdo con la dirección propuesta. Sin embargo, dado el tamaño del programa del BID en Chile, no siempre es posible atribuir los resultados al mismo. La matriz de resultados de la EBP incluye 16 objetivos estratégicos, cada uno de los cuales cuenta con resultados esperados expresados en 23 indicadores de resultado, con líneas de base y medios de verificación. OVE actualizó los datos para la mayoría de los indicadores incluidos

51 Las guías del instrumento (GN-2706-1) establecen que el Banco cobrará un adicional por encima del costo de preparación de los estudios. Sin embargo, según las entrevistas de OVE y la información de los documentos de aprobación de los FFS en Chile, la fijación del precio no estuvo estandarizada. Dentro de los retos de la fijación de precio se destaca la imputación de días por parte del *staff* del Banco. El estudio sobre los servicios de asesoría del BM encontró hallazgos similares.

52 El JSP es cofinanciado con recursos del gobierno y del BM, y el monto es negociado anualmente (el monto propuesto entre 2011 y 2016 fue de US\$1,2 millones anuales). Entre los principios generales destacan el enfoque en temas de desarrollo institucional y reformas de mediano plazo y la concentración en áreas donde el BM tenga ventaja comparativa en temas de conocimiento.

53 Los RAS se plantean para generar estudios adicionales que respondan a prioridades puntuales de los ministerios de línea en el corto plazo (*just-in-time products*).

54 CPS 2011-2016, *CPS Completion Report FY07-FY10, Knowledge-based country programs. An evaluation of the WBG Experience*, 2013) y entrevistas.

en la matriz⁵⁵ y verificó que más del 80% de los indicadores para los hay información evolucionaron de acuerdo con los resultados esperados en la EBP (Tabla 12 del Anexo)⁵⁶. Resaltan los resultados en términos de incremento de la capacidad de generación eléctrica con energía renovables, las mejoras en el ranking de efectividad del gobierno y el aumento de la cobertura de educación preescolar. Dado el tamaño del programa del BID en Chile, no es posible atribuir al BID los avances de los indicadores de la EBP. Sin embargo, sí es factible medir su contribución. Esta sección analiza los resultados del programa y su contribución a los objetivos estratégicos de la EBP.

1. Eje de desarrollo competitivo y productividad

a) Competitividad e innovación

- 3.8 Entre 2014 y 2018, el trabajo del BID en materia de competitividad e innovación creció sustancialmente, apoyando a las políticas de desarrollo productivo (PDP). El BID aprobó cuatro préstamos con GS por un monto total de US\$222 millones, equivalente al 20% de la cartera. Cinco CT y un FFS completan la cartera. La cartera incluye un PBP de Apoyo a la Competitividad y la Diversificación Productiva (CH-L1134) que promueve la consolidación del Fondo de Inversión Estratégica (FIE), el monitoreo y evaluación de las PDP, y el desarrollo de intervenciones público-privadas en seis temáticas prioritarias. La cartera heredada incluye un préstamo de comercio exterior (CH-L1061). El BID se consolidó como el principal socio del país en materia de desarrollo productivo y competitividad durante el periodo de evaluación. La cartera también apoyó áreas de alta especificidad o nichos dentro de las PDP tales como el financiamiento a micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyME) través de instituciones financieras no bancarias (IFNB) y el desarrollo productivo de comunidades indígenas.
- 3.9 El Banco ayudó al país a avanzar en el objetivo de institucionalización del Sistema Nacional de Innovación. Con recursos de CT y un pronunciado acompañamiento de su equipo técnico, el BID asistió en la puesta en marcha del FIE, una de las principales medidas de la Agenda de Productividad,

55 Solo dos indicadores no tienen información disponible. Los indicadores basados en la encuesta CASEN fueron actualizados con la última encuesta de 2015. Los datos de la encuesta 2017 no están ponderados.

56 De los 21 indicadores propuestos, 16 avanzaron en la dirección estipulada en la EBP. En dos indicadores del eje de desarrollo regional no se verifican los avances esperados (consistente con los limitados avances en temas de descentralización) y en un indicador del sector de productividad y competitividad el avance es parcial (dado que la Ley de Institucionalización del Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo todavía no ha sido aprobada en el Congreso). Finalmente, OVE no pudo actualizar dos indicadores: reducción del consumo de energía y percepción de eficiencia en la provisión de servicios públicos.

Innovación y Crecimiento⁵⁷. El trabajo del Banco con el FIE continuó con el PBP CH-L1134, cuyas condiciones de política intentan darle continuidad con el nuevo gobierno. Asimismo, el apoyo técnico del Banco sirvió de insumo para diseñar la arquitectura de un nuevo Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación. Las intervenciones del BID se orientaron a mejorar la gestión de la cartera del FIE para proyectos de innovación productiva. Con CT el BID apoyó una estrategia de monitoreo que fue instrumental para mejorar la probabilidad de éxito de los proyectos de innovación⁵⁸. El trabajo del BID con CORFO y el CNID a través del *Innovation Lab (I-Lab)* apoyó el establecimiento de prototipos de innovación social⁵⁹. El éxito de este proyecto llevó a la creación en 2017 de los Prototipos de Innovación Social como un instrumento regular de CORFO que replican la metodología *I-Lab* en todas las regiones del país.

3.10 En el objetivo de mejorar la gestión y productividad de las PYME, el BID encontró un nicho de trabajo en la expansión de programas de desarrollo de grupos indígenas, aunque aún es pronto para ver resultados. El proyecto de fomento indígena (CH-L1105) otorga asistencia técnica y apoyo a las capacidades gerenciales de sus beneficiarios. De acuerdo con reportes de CORFO, a mayo de 2018 y con casi un cuarto del préstamo desembolsado, la cartera contaba con 55 proyectos (la meta es de 36 en 2020), la mayoría en la Araucanía y con montos promedio de US\$352.000. En 2017 se creó el Programa de Cobertura Indígena (COBIN), un instrumento novedoso de subsidio contingente (garantía) que permite a CORFO compensar hasta el 90% de las pérdidas que sufran intermediarios financieros o el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) por financiamientos otorgados a comunidades o asociaciones indígenas. Hasta mayo de 2018, seis proyectos tenían el protocolo de elegibilidad⁶⁰ y la garantía de CORFO aprobados (la meta es 24 para 2020). Sin embargo, las empresas beneficiarias enfrentan problemas para acceder a créditos con intermediarios financieros privados⁶¹. El

57 Desde 2015, el FIE aprobó 34 iniciativas con un presupuesto de aproximadamente US\$170 millones.

58 La tasa interna de retorno (TIR) esperada de los proyectos activos financiados por el FIE es del 19,7%. Memoria 2016-2017 del FIE.

59 Como parte del piloto de innovación social, en Aysén se generó una plataforma donde diferentes actores (funcionarios públicos y ciudadanos) expresan y priorizan los problemas de la región susceptibles de ser atendidos con proyectos piloto. Ver <http://www.bidinnovacion.org/es/iniciativa/6/ayesen>.

60 La CT CH-T1169 ayudó a crear el “protocolo sociocultural de elegibilidad” para verificar el consentimiento libre e informado de las comunidades indígenas, los arreglos de gobernanza económica, la distribución participativa de los beneficios, la viabilidad económica y la sustentabilidad a largo plazo de los proyectos.

61 De los seis proyectos que a la fecha han logrado cumplir con el protocolo de elegibilidad y tienen la garantía de CORFO, solo tres han obtenido financiamiento, todos ellos de fondos públicos (INDAP).

Banco contribuyó también al establecimiento de Centros de Desarrollo de Negocios, que proveen asistencia técnica a PYME para mejorar su gestión y productividad.

- 3.11 El Grupo BID apoyó programas de acceso al financiamiento para MiPyME a través de sus ventanillas pública y privada, con resultados satisfactorios, en diferentes segmentos de mercado. El préstamo con GS (CH-L1098) para acceso a financiamiento desembolsó el 25% de los recursos y benefició a ocho Cooperativas de Ahorro y Crédito e IFNB en 14 regiones del país, financiando a más de 7.900 MiPyME en 2018 (Tabla 13 del Anexo)⁶². Con estas cifras, el préstamo superó la meta para 2020 (2.000 MiPyME financiadas), pero el monto promedio de los préstamos fue sustancialmente menor al planeado. Los componentes más novedosos de factoraje y arrendamiento financiero registraron bajos desembolsos⁶³. Por su parte, las operaciones del sector privado (SGS) con instrumentos de factoraje y arrendamiento financiero canalizaron sus operaciones a través de cuatro IFNB relativamente sofisticadas y con acceso a financiamiento⁶⁴. Estas operaciones financiaron a cerca de 3.000 empresas de tamaño mediano con adicionalidad en términos de plazos⁶⁵ (Tabla 14 del Anexo).
- 3.12 Finalmente, Chile implementó con apoyo del BID el Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX), pero la plataforma se encuentra aún subutilizada. Entre 2011 y 2016, el Banco apoyó la implementación y puesta en marcha del SICEX. Sin embargo, para 2016 el porcentaje de utilización fue del 17% para exportaciones y nulo para importaciones, respecto a las metas del 90% y el 70% en 2015, respectivamente. Posibles causas son la falta de integración de algunos servicios de comercio exterior, la ausencia de una hoja de ruta hacia la obligatoriedad del uso de la herramienta y la baja adhesión de operadores privados en la primera etapa del proyecto. En consecuencia, el proyecto podría tener solo un efecto marginal en los objetivos de reducción del

62 La principal beneficiaria de la línea de crédito para MiPyME de la CORFO fue Fondo Esperanza, la institución de desarrollo social más grande de Chile y que apoya a emprendedores de sectores vulnerables. Otros siete intermediarios financieros accedieron a la línea de crédito, beneficiando en su conjunto a 7.650 micro, 173 pequeñas y 43 medianas empresas durante 2018.

63 Por el lado de factoraje, la única licitación que se llevó a cabo resultó en tres entidades adjudicadas (de un total de 16 postulantes), que a su vez beneficiaron a 65 clientes (en su mayoría empresas pequeñas).

64 Tres de los cuatro IFNB clientes de BID Invest han emitido bonos corporativos nacionales o internacionales.

65 Los fondos desembolsados ayudaron a las IFNB a reducir el descalce en el plazo de sus activos y pasivos y aumentar sus plazos promedio de financiamiento. El plazo promedio de las operaciones de BID Invest para arrendamiento financiero fue de 54 meses, mejorando el plazo promedio que varía entre 36 y 60 meses. Las operaciones de factoraje también proveyeron plazos promedios más largos (12 meses vs tres meses).

tiempo y costo de las operaciones de comercio exterior⁶⁶. Aun así, se han continuado agregando funcionalidades al sistema y la OCDE señala que el uso de la plataforma está aumentando.

b) Energía

- 3.13 El Grupo BID fue un importante socio para el país durante el periodo de evaluación en la implementación de la reforma sectorial, que permitió avanzar en los objetivos trazados por la EBP. Por el lado del sector público, el programa de reformas (PBL) y las CT apoyaron distintas medidas del proceso de reforma, incluyendo la realización consultiva de la política energética 2050, acciones de promoción de energías renovables, eficiencia energética e integración energética. También se brindó apoyo a la institucionalidad de la nueva Ley de Transmisión Eléctrica. Si bien las condiciones de políticas del PBP tuvieron profundidad media, estas fueron relevantes en el contexto del programa del gobierno. De acuerdo con las contrapartes gubernamentales entrevistadas, particular valor tuvieron los recursos de CT, supliendo ciertas inflexibilidades del presupuesto público. El gobierno también reconoció y valoró el rol del Banco promoviendo iniciativas de integración eléctrica en el marco de SINEA.
- 3.14 La cartera del sector privado en Chile se alineó con el objetivo de la EBP de apoyar la generación de Energías Renovables No Convencionales (ERNC). Los proyectos aprobados en el contexto de implementación del Fondo de Tecnología Limpia (CTF) respondieron a una estrategia de intervención explícita y promovieron la coordinación entre las ventanillas pública y privada del Grupo BID, mientras que para el resto de las operaciones SGS no se observa un posicionamiento estratégico respecto al desarrollo de mercado en el sector eléctrico chileno. Los recursos del CTF se invirtieron de acuerdo con el plan de inversión elaborado por el gobierno de Chile⁶⁷. Estos fondos, presentes en cinco operaciones, se utilizaron para movilizar recursos y aportar flexibilidad a la estructura de algunas operaciones de ERNC (Recuadro 5 del Anexo). El apoyo al proyecto geotérmico (Cerro Pabellón), por su parte, sirvió al doble objetivo del gobierno de demostrar la viabilidad de un

66 La matriz de resultados esperaba una reducción del 50% en ambas dimensiones, lo que se alcanzó para los usuarios del SICEX en 2016. Sin embargo, esto tiene poco alcance dada la baja cantidad de usuarios.

67 El Plan de Inversión de Chile para el CTF (endosado en 2012 con una revisión en 2013) contempló US\$200 millones para operaciones SGS en el sector energético (específicamente proyectos de concentración solar de potencia, geotermia y eficiencia energética). A mayo de 2018, el Grupo BID había aprobado proyectos con recursos del CTF por US\$58,1 millones y restaban por aprobarse US\$125,7 millones. Los recursos del CTF asignados se destinaron a proyectos que, por su alto nivel de riesgo o barreras de costo de la tecnología y conocimiento, no eran atractivos para la banca privada.

proyecto geotérmico a gran escala y de promover la cooperación de la empresa pública (ENAP) con un socio internacional de gran nivel como ENEL. El resto de la cartera SGS no pareció seguir una estrategia explícita de intervención. La EBP no incluyó objetivos estratégicos en su matriz de resultados para las ventanillas del sector privado en el sector eléctrico. Esto, combinado con la heterogeneidad de los proyectos⁶⁸, dificulta su evaluación. Los proyectos mostraron adicionalidad en términos de plazos (el promedio de 15 años está por encima del promedio en otros países). Sin embargo, la cartera de generación renovable tuvo alta exposición al riesgo de precio de mercado *spot*⁶⁹. Los riesgos asumidos se tradujeron en una cartera con varios proyectos en dificultades financieras⁷⁰.

c) Gestión pública

- 3.15 El BID tiene una larga trayectoria de apoyo a la gestión pública en Chile y ha contribuido al avance del objetivo estratégico de preparar al Estado para las demandas ciudadanas. En efecto, el BID venía trabajando en la modernización de las instituciones públicas con operaciones específicas para apoyar la reforma judicial y fortalecer instituciones como el Consejo de la Defensa del Estado con resultados satisfactorios, pero con impacto limitado (Recuadro 6 del Anexo). Durante el periodo de evaluación, la línea estratégica de gestión pública se orientó hacia las iniciativas para mejorar los servicios al ciudadano y, en respuesta a una demanda específica del gobierno, en apoyar la reforma en temas de transparencia y probidad.
- 3.16 Como parte de este esfuerzo, el Banco aprobó en 2014 el Programa de Mejora de la Gestión Pública y los Servicios al Ciudadano con resultados satisfactorios. El programa buscaba mejorar la efectividad de las entidades rectoras en la entrega de servicios a los ciudadanos. El programa se ha beneficiado

68 La cartera SGS incluye proyectos que apoyan distintas tecnologías (solar, eólica, geotérmica), tipo de negocio (Pequeños Medios de Generación Distribuida, grandes generadores), tipo de *sponsor* (grandes empresas eléctricas multinacionales y pequeños generadores) y perfiles de riesgo de mercado (con acuerdo de venta, a precios estabilizados o a precio *spot*).

69 Especialmente en proyectos cuyos objetivos eran demostrar la viabilidad técnica y financiera sin acuerdos de venta (PPA por sus siglas en inglés). Tres proyectos de generación solar (CH-L1076, CH-L1079 y CH-L1092) tenían total exposición. Esto contrasta con la preferencia de la banca de no financiar proyectos con una proporción PPA /mercado *spot* mayor a 60/40.

70 La caída en los costos marginales durante el periodo ha sido asociada a una serie de factores que incluyen la mayor disponibilidad de agua para generación, la rápida penetración de las renovables, la caída en el precio de los combustibles fósiles y el crecimiento de la demanda menor al esperado. Algunos de estos factores fueron considerados en la definición de los escenarios para las pruebas de estrés de los proyectos. Sin embargo, ninguno previó la conjunción de estos factores con el éxito de la reforma energética.

del apoyo a través de CT (US\$695.000⁷¹) y de la participación de los especialistas del BID. En opinión de la contraparte, las CT fueron relevantes y el apoyo técnico de los especialistas del BID en la selección e implementación de los subproyectos fue muy valorado. El ritmo de avance del proyecto se ha venido determinando por el espacio fiscal asignado al mismo. Los subproyectos en ejecución (siete de una meta de 12) se están llevando a cabo con entidades clave dentro del gobierno y en su mayoría muestran niveles de avance superiores al 60%, destacando la digitalización de procedimientos en la Superintendencia de Seguridad Social, el monitoreo y control social de las compras públicas en ChileCompra, el portal web de información y tramites ChileAtiende y el incremento de productos estadísticos del Instituto Nacional de Estadísticas (Tabla 15 del Anexo). En términos de institucionalización, cabe destacar que la metodología de identificar entidades y servicios se fue perfeccionando y esta capacidad quedó instalada en el Ministerio de Hacienda.

3.17 Por otro lado, el BID apoyó la Agenda de Probidad y Transparencia, mostrando adaptabilidad y flexibilidad frente a las demandas del país. Si bien estos temas no se identificaron explícitamente en la EBP, el Banco apoyó este proceso inicialmente de manera informal con la contribución de sus expertos al Consejo Asesor Presidencial contra Conflictos de Interés, Tráfico de Influencias y Corrupción; pero con posterioridad se formalizó con la aprobación de una serie programática de PBP (CH-L1110 y CH-L1111) por un total de US\$230 millones, desembolsada completamente. El Banco apoyó también a la veeduría ciudadana, que evolucionó hacia el Observatorio de Probidad. La matriz de políticas estuvo orientada a fortalecer el marco regulatorio e institucional, asegurar la observancia de probidad y transparencia, y promover conductas afines entre la ciudadanía. Más de un tercio de las propuestas del Consejo Asesor fueron abordadas por las condiciones de políticas más profundas del PBP. Estas políticas tuvieron altos niveles de cumplimiento⁷².

71 Mejora de la Gestión y Transparencia (CH-T1155), Mejora de la Gestión de Servicios (CH-T1159) y Desarrollando Capacidades Institucionales (CH-T1191).

72 Utilizando la base de datos del Observatorio Anticorrupción, OVE analizó la alineación entre las reformas con alta profundidad y las propuestas del Consejo Anticorrupción. El mayor aporte del apoyo programático se dio en el área de “financiamiento de la política para fortalecer la democracia”, en donde el 75% de las propuestas del Consejo fueron abordadas por reformas de alta profundidad del PBP (Tabla 16 del Anexo).

2. Eje de desarrollo del capital humano

a) Educación

- 3.18 El sector educativo fue el que recibió más apoyo financiero y técnico durante el periodo de la EBP. El BID es uno de los socios con mayor presencia en el sector⁷³. La cartera en educación incluye un PBL para el fortalecimiento de la Educación Técnico-Profesional (ETP) y dos préstamos de inversión, uno para la expansión de la educación inicial y otro para el fortalecimiento de la gestión educativa. Las tres operaciones totalizan US\$215 millones. También se aprobaron US\$800.000 en CT y un FFS. El BID también apoyó a Chile a través de CT regionales, entre la que se destaca el Laboratorio de Investigación e Innovación en Educación para América Latina y el Caribe (SUMMA)⁷⁴. Chile participó en diversas CT-Intra de intercambio de conocimiento⁷⁵. El BID es percibido como un socio técnico experto en el sector y un intermediario en la generación de espacios de diálogo y construcción de consensos.
- 3.19 En términos de resultados, la mayor contribución del BID fue al objetivo de mejorar la cobertura en educación inicial, apoyando un programa presidencial. El objetivo del Programa de Expansión y Mejoramiento de la Educación Inicial (CH-L1082, 2014, US\$75 millones, 94% desembolsado) fue contribuir a la implementación del programa presidencial de ampliación de cobertura de salas cuna y jardines infantiles, incorporando altos estándares de calidad en infraestructura, equipamiento y modelo de atención. El préstamo se ejecutó de forma satisfactoria, la licitación “especial” que aprobó el BID para la construcción ayudó a resolver cuellos de botella y se avanzó en la construcción de 114 obras⁷⁶ que cubren el 100% de la meta ajustada y representan el 24% de la meta presidencial⁷⁷. De las 114 obras, más del 80% está en funcionamiento y un 13% está finalizando. En relación con la calidad y el fortalecimiento de las prácticas pedagógicas, se impartieron cursos de

73 El BM tiene tres operaciones en educación superior. La más reciente (2017) por US\$50 millones, para el fortalecimiento de universidades estatales, y dos préstamos por US\$25 millones (2005) y US\$40 millones (2012) para educación terciaria.

74 Chile funge como país sede del laboratorio de innovación e investigación en educación (RG-T2692), que cuenta con la participación de Uruguay, Perú, Ecuador, Colombia, Brasil y México.

75 A través de la herramienta CT-Intra, Chile participó con intercambio de conocimiento en diversos temas de educación con Colombia, República Dominicana y Perú.

76 Estas incluyen 190 salas cuna para niños de 0 a 24 meses y 180 niveles medios para niños de 25 a 48 meses, con una capacidad total aproximada de 8.816 cupos entre ambos niveles.

77 Meta presidencial: la unidad de medida y la meta se modificaron, pasando de 124.000 a 70.000 cupos. Esto se traduce en 470 proyectos nuevos. A la fecha, JUNJI ha construido 464 obras, 114 de ellas con recursos del BID. Metas del proyecto: la meta original de obras era 150 y fue modificada a 114. Fuente: JUNJI, PMR 2017 y Contrato de Préstamo, parte III.

perfeccionamiento a más de 4.000 educadores y técnicos, cumpliendo con la meta anual. El subcomponente que buscaba apoyar el plan de mejoramiento de la educación parvularia y el sistema georreferenciado fue cancelado. A pesar de ello, la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) avanzó en el sistema de georreferenciación de los espacios educativos con recursos propios y en la recolección de información de los centros de educación parvularia del país en el marco de su certificación. El trabajo del BID se enmarcó en una línea de trabajo general de la JUNJI, lo que garantiza su sostenibilidad. Sin embargo, durante la visita a los centros surgieron temas relacionados con el mantenimiento de las obras⁷⁸.

3.20 En el objetivo de mejorar la calidad educativa, el BID apoyó al gobierno con un PBL para el fortalecimiento de la Educación Técnico-Profesional (ETP), aún sin concluir. El programa (CH-L1095, 2015, US\$90 millones, 67% desembolsado) se estructuró en tres tramos, dos los cuales ya fueron ejecutados, y lo implementa el MINEDUC a través de la Subsecretaría de Educación Técnica Profesional. El programa busca mejorar la pertinencia, calidad y eficacia de la ETP. El análisis de la profundidad de la matriz de política muestra que las condiciones de los primeros tramos tuvieron un nivel de profundidad medio-bajo (57%), pero esta aumenta en las condicionalidades del último tramo (aun sin desembolsar). En términos de avances, se destaca la aprobación de la Política Nacional de ETP (2016) y el desarrollo del Marco de Cualificaciones. El BID aprobó un préstamo de inversión para el fortalecimiento de la gestión educativa (CH-L1081, US\$50 millones), el cual no registra ningún desembolso. La ley del nuevo sistema de educación pública, que enmarcaría la mayoría de las acciones planteadas en esta operación, fue aprobada en noviembre 2017. A pesar de ello, el apoyo técnico proporcionado por el BID en el marco del programa fue relevante en el proceso de aprobación de la ley.

b) Salud

3.21 A pesar del limitado apoyo financiero al sector, el BID buscó posicionarse en nichos específicos, proporcionando apoyo técnico de alto valor. Sin embargo, las acciones son insuficientes para contribuir al logro de los objetivos estratégicos planteados en la EBP. Entre los temas técnicos destaca el apoyo del BID al Plan Nacional de Inversiones en Salud (PNIS). Con recursos de CT (CH-T1145, 2014) el BID ayudó a delinear las bases de un modelo para operacionalizar el PNIS, aunque la conformación de la unidad de inversiones no se logró concretar. En 2017,

⁷⁸ Las obras nuevas tienen un año de garantía con los proveedores, pero requerirán mantenimiento a futuro. Los planes de mantenimiento de la JUNJI se enfocan en unidades ya existentes y no nuevas obras.

otra CT buscó fortalecer la metodología de priorización de inversiones y mejorar la institucionalidad del sector. Por otro lado, los diagnósticos sectoriales muestran que Chile está rezagado en temas de dispositivos médicos (DM) tema en el que el BID apoyó al país a través de una CT (CH-T1109, 2017) con expertos nacionales e internacionales para mejorar el proceso de registro y regulación. Finalmente, se destaca el apoyo del BID en la Isla de Pascua en materia de prevención de enfermedades transmitidas por vectores. A través de la CT (CH-T1171, 2016), el BID apoyó el fortalecimiento del laboratorio de entomología y biología molecular en el Hospital Hanga Roa. Estas acciones ayudaron a mejorar la capacidad de respuesta y disminuir la probabilidad de ocurrencia de brotes epidémicos en la isla.

c) Mercados laborales

3.22 El BID tiene una larga tradición de trabajo con el Gobierno de Chile en temas de mercados laborales. En 2012, el BID aprobó un préstamo de inversión para apoyar al MTPS a mejorar la cobertura y efectividad de las acciones de capacitación del SENCE (CH-L1064, US\$7,5 millones). El préstamo tenía un alto contenido de generación de conocimiento y buscaba afectar simultáneamente el rol rector del ministerio y la capacidad de ejecución del SENCE. Varias CT acompañaron los esfuerzos del préstamo⁷⁹. El Banco realizó varios estudios para analizar factores de éxito para la política de intermediación laboral⁸⁰. En base a estos estudios y a las lecciones aprendidas del préstamo CH-L1064, el Banco diseñó un PBL de Fortalecimiento del Sistema de Intermediación Laboral (CH-L1135, US\$100 millones) cuyo primer tramo fue aprobado en 2017. El PBL busca ordenar iniciativas atomizadas y crear una visión unificada para la provisión de servicios de intermediación laboral. El BID apoyó también el sistema de pensiones mediante CT y un activo diálogo técnico.

3.23 El programa del BID estuvo alineado con el objetivo estratégico de la EBP de mejorar la participación laboral y empleabilidad de los grupos más vulnerables, pero las operaciones no reflejaron el énfasis específico de género de la EBP. La matriz de resultados de la EBP presentó dos indicadores referidos exclusivamente a temas de género. El programa no reflejó este énfasis, pero se abordaron temas estructurales y relevantes para el país. Si bien varias operaciones aprobadas en el periodo tuvieron

79 La CH-T1120 apoya al MTPS en el diseño y evaluación de políticas de intermediación laboral. La CH-T1115 es un piloto de formación de competencias para jóvenes vulnerables. La CH-T1112 para el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) promueve la participación económica y la inserción laboral de las mujeres.

80 Estos estudios se financiaron con cuatro CT aprobadas (CH-T1152, CH-T1179, CH-T1189 y CH-T1175).

perspectiva de género⁸¹, el énfasis del BID se dirigió a mejorar los sistemas de capacitación e intermediación laboral en general, independientemente de los grupos beneficiarios, atacando debilidades del sistema y temas de productividad laboral.

3.24 En relación con el objetivo de mejorar la empleabilidad y el sistema de intermediación laboral, el BID contribuyó a fortalecer las capacidades técnicas, de gestión y administrativas del SENCE con resultados parciales. Entre los principales logros del préstamo (CH-L1064, 2012) destacan⁸²: a) la instalación de la Unidad de Desarrollo Estratégico, con la cual se han generado mejoras administrativas, de control de proveedores y de licitaciones y se han desarrollado estudios de diversos programas de capacitación; b) la mejora de los sistemas de información, aunque a una escala menor a la inicialmente planeada, c) la evaluación cuasi-experimental del Programa de Formación para el Trabajo y el piloto de intermediación laboral en las regiones de Valparaíso y Biobío. Sin embargo, no se logró avanzar en el fortalecimiento de las capacidades rectoras del MTPS. El BID está apoyando el fortalecimiento del sistema de intermediación laboral a través del PBL, que aún no ha desembolsado. OVE confirmó que se habían cumplido la mayoría de las condiciones del primer tramo y se contaba con directrices generales para diseñar la Política Nacional de Intermediación Laboral. El nuevo gobierno comunicó su acuerdo para dar continuidad a la operación.

3.25 En materia de pensiones, los estudios del BID generaron diagnósticos que abonan el diálogo de políticas. Una CT (CH-T1175, 2016) realizó un estudio sobre el funcionamiento de las licitaciones como mecanismo de asignación del servicio de administración de las cuentas de capitalización individual que ha servido a la Superintendencia de Pensiones como insumo para el debate sobre el tema. La CT (CH-T1156, 2014) financió estudios que servirán de insumo para el análisis de una potencial reforma, tales como el efecto en el mercado laboral de un aumento en la tasa de cotización, la inversión en activos alternativos para los Fondos de Pensiones y los procesos de supervisión basados en riesgo. Algunas recomendaciones surgidas de estos estudios ya están siendo implementadas⁸³.

81 El BID, en coordinación con el Foro Económico Mundial y la CNP, apoyó la Iniciativa de Paridad de Género (IPG) (CH-T1173), cuya Secretaría Ejecutiva está a cargo de Comunidad Mujer y cuenta con representantes del sector público, privado y la sociedad civil. A través de la iniciativa se han propuesto medidas para avanzar en cerrar la brecha de género en el mercado laboral. Actualmente, 110 empresas están adheridas a la IPG, con el compromiso de participar en los estudios e implementar las medidas recomendadas. A través de la CH-T1164, el BID busca mejorar la reinserción social y laboral de mujeres privadas de libertad.

82 Informe de cierre del programa de apoyo a la efectividad del SENCE. Enero de 2018.

83 Inversión en activos alternativos: Normas N°205-212 y Resolución 88, que modificó el Régimen de Inversión, y Nuevo Modelo de Supervisión basado en Riesgos: N° 216 y Resolución 102.

A través de la Red PLAC se diseñaron pilotos para analizar mecanismos innovadores que promuevan el ahorro voluntario, especialmente para trabajadores de bajos ingresos.

3. Eje de equidad territorial y desarrollo regional

3.26 En desarrollo regional, el Banco continuó apoyando a la SUBDERE y al proceso de descentralización a través de programas de puesta en valor del patrimonio, con algunos resultados positivos. Sin embargo, no se avanzó en los objetivos estratégicos de la EBP. A partir de la aprobación en 2006 de una línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP) que buscaba apoyar el desarrollo regional y el proceso de descentralización, el Banco aprobó cinco operaciones (CH-L1018 gestión subnacional, CH-L1025 saneamiento rural, CH-L1026 manejo de residuos sólidos, CH-L1032 puesta en valor del patrimonio y CH-L1033 ciudades del bicentenario) por US\$380 millones⁸⁴. De ellas, solo el programa de bienes patrimoniales se ejecutó satisfactoriamente, y hoy es un programa regular de la SUBDERE con una línea de presupuesto específica. Este proyecto introdujo el concepto de patrimonio en las políticas públicas y logró generar un modelo de trabajo con gobiernos subnacionales. En total se financiaron 15 carteras regionales con 259 iniciativas por US\$160 millones, alcanzando la meta del programa. El proyecto también desarrolló una metodología de evaluación social de proyectos de puesta en valor de bienes patrimoniales y dejó instaladas capacidades en los gobiernos regionales. Siguiendo con esta línea de trabajo, en 2015 el BID aprobó el Programa de Revitalización de Barrios e Infraestructura Emblemática (CH-L1084) por US\$90 millones. El proyecto busca generar modelos de gestión en cinco municipios que permitan hacer mejoras en los barrios, poner en valor sus inmuebles patrimoniales, aumentar la actividad económica y cultural, e incentivar la participación de los residentes. El proyecto fue aprobado en octubre de 2015, pero solo alcanzó elegibilidad en el segundo semestre de 2016 y a la fecha desembolsó el 4% de los recursos, con lo cual no se reportan resultados. De forma paralela, el BID apoyó a la División de Desarrollo Regional de la SUBDERE a impulsar la agenda subnacional con la elaboración de un informe sobre áreas metropolitanas (FFS) y la implementación de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles.

4. Área de diálogo: integración regional

84 Las operaciones fueron diseñadas como préstamos basados en desempeño (PDL) y tuvieron importantes problemas de diseño que condujeron a metas poco realistas que impedían los desembolsos oportunos. Tres operaciones (CH-L1025, CH-L1026, CH-L1033) resultaron en cancelaciones totales y dos (CH-L1018 por US\$26,6 millones y CH-L1032 por US\$11,3 millones) en cancelaciones parciales.

3.27 La cartera de integración regional del BID se concentró en proyectos prioritarios del principal corredor de integración, el eje central Mercosur-Chile. Estos proyectos son de gran magnitud y todavía no han alcanzado elegibilidad. El Banco está apoyando una línea CCLIP de US\$1.500 millones para financiar la construcción del Túnel de Agua Negra con dos proyectos de inversión: el RG-L1074 por US\$40 millones (US\$20 millones para Argentina y US\$20 millones para Chile) aprobado en 2017 y el RG-L1116 por US\$280 millones (US\$150 para Chile y US\$130 para Argentina), aprobado en 2018. Se trata de un proyecto de alto riesgo debido al tamaño y complejidad de la obra, el prolongado periodo de ejecución y los desafíos de coordinación binacional. El apoyo del BID para el fortalecimiento de las capacidades de ejecución de la entidad binacional (EBITAN) será clave para mitigar algunos de estos riesgos. El Recuadro 7 del Anexo analiza el rol del BID en este tipo de proyectos.



04

Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 Chile tiene un sólido marco institucional, cuenta con uno de los ingresos por habitante más altos de la región y con el riesgo país más bajo. Sin embargo, enfrenta retos relacionados con el bajo crecimiento de la productividad, los elevados niveles de desigualdad y la baja capacidad institucional a nivel subnacional. Entre 2014 y 2018, la economía chilena se desaceleró y, si bien las condiciones externas han dado señales de mejora en 2017 y se pronostica una recuperación de la tasa de crecimiento para 2018, el relativamente bajo desempeño de la productividad y alto nivel de desigualdad en el ingreso son desafíos estructurales que dificultan la convergencia del país a los niveles de desarrollo de los países de la OCDE.
- 4.2 Durante el periodo de evaluación, el gobierno de Chile avanzó en varios procesos de reforma para atender los retos de largo plazo del país. Destacan la reforma tributaria, que buscó otorgar mayor progresividad al sistema, y la reforma educativa, que buscó incrementar las oportunidades de acceso para todos los estratos sociales. En el sector eléctrico se puso en marcha un programa centrado en la reducción de costos y la equidad tarifaria. Además, en el ámbito laboral el gobierno promovió políticas para ampliar los derechos de los trabajadores. En temas de gestión pública, el gobierno avanzó con la reforma de transparencia y probidad. Y, hacia el final del periodo, el gobierno logró impulsar las reformas para avanzar en el proceso de descentralización y desarrollo regional.
- 4.3 La política de endeudamiento de Chile privilegió las colocaciones de bonos en los mercados nacionales e internacionales a tasas competitivas. En este contexto, las tasas de financiamiento que ofrece el BID fueron menos competitivas. Chile se movió de un escenario de deuda de corto plazo con bancos a financiamiento de más largo plazo con bonos. Dentro de la estrategia de manejo de la deuda pública, el espacio de deuda con las instituciones multilaterales ha sido relativamente pequeño. Las tasas de interés cobradas por el BID al gobierno de Chile han sido poco competitivas en relación con las tasas a las que el país accede en los mercados internacionales. Si bien el financiamiento del BID en el presupuesto de Chile es marginal, el BID ocupó más de la mitad del espacio total para endeudamiento multilateral de Chile.
- 4.4 A pesar de la falta de competitividad financiera del BID en Chile, el programa del BID más que duplicó el marco de financiamiento definido en la EBP y mostró capacidad de adaptación y flexibilidad para responder a las prioridades del gobierno con una propuesta de valor. Si bien el Banco había anticipado aprobaciones con GS por un total de US\$500 millones, entre 2014 y 2017 se aprobaron US\$1.175 millones en préstamos GS. Los mayores niveles de aprobación respondieron

a mayores demandas de financiamiento por parte del gobierno. El BID logró también formular una propuesta de valor que incluyó un importante aporte técnico por parte de su personal, facilitando proyectos innovadores y de nicho y asumiendo un rol de intermediador neutral en el apoyo a las políticas. Durante el periodo de evaluación, y aprovechando el proceso de reformas promovido por el gobierno de Chile, el BID apostó por un cambio en la composición de sus instrumentos, haciendo un uso intensivo de su instrumento de apoyo a las reformas (PBL/PBP). Estos instrumentos implican menores costos de transacción y mayor celeridad en los desembolsos. Se destaca el apoyo del BID a la reforma de los sectores educativo y de competitividad por su importante aporte técnico, el apoyo a la reforma de transparencia y probidad por su rol de *honest broker* en un proceso de alta sensibilidad política, así como la visibilidad que dio a la reforma del sector eléctrico.

- 4.5 Los préstamos de inversión tuvieron elevados costos operativos y las demoras en la ejecución impactaron negativamente en la competitividad financiera del BID. El perfil de desembolsos de los proyectos de inversión activos de la cartera del BID en Chile está ligeramente por debajo de la curva de desembolsos del BID, y de los países comparables. A pesar del uso de sistemas nacionales, los proyectos de inversión cerrados en Chile resultaron relativamente más costosos para el BID que en los países comparables. Parte de estos costos se explican por el tamaño relativamente pequeño de las operaciones cerradas y parte por el perfil de alto nivel de los profesionales del BID en Chile. Hay también una marcada diferencia en los costos promedio de los proyectos de inversión y los PBL. Por otra parte, las estimaciones de las Tasas Internas de Retorno (TIR) del BID como inversionista muestran que la diferencia entre la TIR de los préstamos *ex ante* y la de los proyectos *ex post* ha promediado unos 10 puntos básicos adicionales. Esto se explica, en parte, por los retrasos en ejecución, que implican mayores pagos en concepto de comisión de compromiso. Uno de los proyectos de inversión con mejor ejecución fue el de expansión y mejoramiento de la educación inicial, que financió parte de la meta del programa presidencial de ampliación y cobertura de sala cuna y jardines infantiles, incorporando altos estándares de calidad en infraestructura, equipamiento y modelo de atención.
- 4.6 Las aprobaciones de préstamos SGS sumaron US\$588,7 millones entre 2014 y 2017. Si bien las operaciones del sector privado fueron relevantes y mostraron adicionalidad, la EBP no contó con una definición de su posicionamiento estratégico. Los montos aprobados correspondieron a 20 operaciones de las distintas ventanillas: la antigua CII (US\$65,8 millones), el departamento SCF (US\$171,9 millones) y BID Invest (US\$351 millones). Las

operaciones se concentraron en el eje de desarrollo productivo, apoyando principalmente al sector de energía y acceso al financiamiento. En energía, los proyectos aprobados en el contexto de implementación del Fondo de Tecnología Limpia (CTF) respondieron a una estrategia de intervención explícita y promovieron la coordinación entre las ventanillas pública y privada del Grupo BID, mientras que para el resto de las operaciones SGS no se observa un posicionamiento estratégico respecto al desarrollo de mercado en el sector eléctrico chileno. Los proyectos mostraron adicionalidad en términos de plazos. Sin embargo, la cartera tuvo alta exposición al riesgo de precio de mercado.

- 4.7 El BID utilizó los recursos de CT para compensar los elevados costos de financiamiento y apoyar al país con productos de conocimiento. El BID hizo una apuesta por generar valor agregado con un alto contenido técnico en el diálogo de políticas. Esto implicó la incorporación de expertos de alto nivel en la Oficina de País para responder a las demandas de conocimiento. El BID incluyó dentro de su oferta de financiamiento un paquete de CT en sectores estratégicos para apalancar recursos de préstamos, abrir nuevas áreas de intervención o expandir la base de conocimiento de acuerdo con las demandas del gobierno. Sin embargo, el BID se beneficiaría de una planificación más estratégica de sus recursos no reembolsables. Este modelo de negocios, si bien sirvió para atender las necesidades de Chile, tiene implicancias en término de incremento de costos para el BID.
- 4.8 En línea con los hallazgos de esta evaluación y en el marco de la definición de la nueva estrategia, OVE recomienda que la Administración considere:

1. **Ofrecer al país instrumentos de financiamiento más apropiados que ayuden a maximizar el impacto en el desarrollo minimizando los costos de transacción para el BID y el país.** Esto requiere buscar alternativas a través de instrumentos de préstamo con características innovadoras que reduzcan tiempos de ejecución y/o los costos de transacción, como podrían ser los nuevos Préstamos Basados en Resultados (PBR) que financian el marco de gastos de un programa gubernamental. Asimismo, la Administración del BID podría explorar una estrategia de financiamiento directo a líneas de presupuesto de programas gubernamentales por un tiempo predeterminado. Esta opción requeriría incluir un proceso de “certificación” de los programas gubernamentales tanto en temas técnicos como fiduciarios. Técnicamente, los programas deberían probar su efectividad en el desarrollo y su alineación con las prioridades sectoriales e institucionales del Grupo BID. En términos fiduciarios, estos deberían contar con sistemas

nacionales sólidos en términos financieros y de control, como es el caso de Chile. Finalmente, se podría explorar combinar estas opciones con el uso de bonos de impacto social.

- 2. Desarrollar una agenda de conocimiento compartida entre el BID y el gobierno de Chile que le permita al BID agregar valor explotando su ventaja comparativa como institución multilateral.** Un eje clave del valor agregado en países de renta alta está alrededor de los temas de conocimiento. En este sentido, el Banco podría maximizar su impacto en términos de conocimiento a través de la elaboración de una estrategia de generación de conocimiento que incluya acuerdos sobre las prioridades técnicas y de política, así como la identificación de socios potenciales; una estrategia de financiamiento que incluya los recursos de CT, FFS y la búsqueda de otras fuentes de fondeo; y una clara estrategia de diseminación del conocimiento.
- 3. Promover la coordinación entre las ventanillas del sector público y privado aprovechando las oportunidades de trabajar como Grupo BID.** En el nuevo contexto de trabajo con BID Invest, se debería promover una mayor coordinación estratégica entre las ventanillas que permita definir el posicionamiento estratégico del Grupo BID en el país para maximizar su impacto en el desarrollo.

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

Fundada en 1999, OVE realiza evaluaciones independientes de las estrategias, políticas, programas, actividades, funciones y sistemas de prestación de servicios del Grupo BID. Las conclusiones de estas evaluaciones son divulgadas a fin de que sus recomendaciones puedan ser utilizadas en el diseño, análisis y ejecución de nuevas operaciones.



iadb.org/evaluacion



facebook.com/idbevaluation



[@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)