

d·i·e



Deutsches Institut für
Entwicklungspolitik

German Development
Institute

Studies

Evaluación del “Fondo de planificación estratégica e implementación de reformas autofinanciadas en Chile”

*Guido Ashoff
Ingmar Kreisl
Moritz Pfaehler-Lörcher
Christian Schilling
Martin Stavenhagen
Sonja Wassermann*

Evaluación del “Fondo de planificación estratégica e implementación de reformas autofinanciadas en Chile”

Instituto Alemán de Desarrollo (DIE)

El DIE es un instituto multidisciplinario de investigación, asesoramiento y formación para la política alemana y multilateral de desarrollo. Sobre la base de la investigación independiente, el DIE asesora instituciones públicas en Alemania y en todo el mundo sobre cuestiones de actualidad respecto a la cooperación entre países industrializados y en vías de desarrollo. El DIE forma a egresados universitarios alemanes y europeos para el ejercicio de la carrera profesional en el ámbito de la política de desarrollo.

El Dr. Guido Ashoff es politólogo y director de departamento en el DIE. Sus áreas principales de trabajo son la agenda internacional para mejorar la eficacia de la cooperación para el desarrollo, la coherencia entre la política para el desarrollo y otras políticas, así como los sistemas de la cooperación para el desarrollo de Alemania y otros países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE. Ha colaborado en tanto que examinador alemán en varios exámenes inter pares (Peer Reviews) de la política para el desarrollo de otros miembros del CAD.

Evaluación del “Fondo de planificación
estratégica e implementación de reformas
autofinanciadas en Chile”

Guido Ashoff

Ingmar Kreisl

Moritz Pfaehler-Lörcher

Christian Schilling

Martin Stavenhagen

Sonja Wassermann

Studies / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik
ISSN 1860-0468

Die deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

La Biblioteca Nacional Alemana ha registrado esta publicación en la Bibliografía Nacional Alemana, pudiendo ser consultados los datos bibliográficos completos en la siguiente dirección de Internet: <http://dnb.d-nb.de>.

ISBN 978-3-88985-501-5

© Deutsches Institut für Entwicklungspolitik gGmbH

Tulpenfeld 6, 53113 Bonn

☎ +49 (0)228 94927-0

☎ +49 (0)228 94927-130

E-mail: die@die-gdi.de

<http://www.die-gdi.de>

Preámbulo

La presente evaluación fue encomendada por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y llevada a cabo por un equipo del 46° curso de posgrado del Instituto Alemán de Desarrollo (DIE) bajo la dirección de Guido Ashoff. La evaluación había sido acordada entre el BMZ, el DIE y el director de la oficina de la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ – ex GTZ) en Santiago de Chile en enero de 2010, y con la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI) en julio de 2010.

El equipo del DIE inició la evaluación en noviembre de 2010, estudiando la documentación del Fondo y definiendo el marco conceptual y metodológico, y permaneció en Chile desde mediados de febrero hasta fines de abril de 2011. En este período, el equipo continuó el estudio de la documentación del proyecto, realizó entrevistas con todas las instituciones que participaron en el Fondo de Reformas y adicionalmente con *think tanks* y científicos, y expuso los resultados en un informe preliminar que fue discutido en dos eventos: en un taller realizado el 27 de abril de 2011 en Santiago de Chile con la participación de todas las instituciones involucradas, y en una reunión sostenida el 25 de mayo de 2011 en Bonn con la participación de representantes del DIE, del BMZ y de la GIZ. El equipo recibió numerosos comentarios y sugerencias que incorporó en la elaboración de la presente versión final.

El equipo del DIE quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecer a todas las personas el apoyo que se le brindó. Cabe destacar el apoyo de María Eugenia Gómez (coordinadora encargada de la cooperación con Alemania en la AGCI), quien viajó a Bonn entre el 6 y el 12 de diciembre de 2010 invitada por el DIE para discutir detalladamente con el equipo el trabajo del Fondo así como la evaluación prevista; Álvaro Zurita (encargado del Fondo de Reformas en la GIZ de Santiago hasta inicios de 2011), con quien el equipo del DIE tuvo una detallada conversación en noviembre de 2010; Reinhard von Brunn (director de la Oficina de la GIZ en Santiago entre el segundo semestre de 2005 y mediados del año 2009) quien, a comienzos de enero de 2011, aportó valiosas informaciones sobre la génesis y el trabajo del Fondo de Reformas al equipo del DIE; Edgar von Knebel, Fabian Klein y María Ignacia Jiménez de la oficina de la GIZ en Santiago, con quienes el equipo de evaluación mantuvo numerosas conversaciones. Fabian Klein

se encargó además de coordinar las citas con las autoridades chilenas, tarea que resolvió de manera excelente.

Del mismo modo, el equipo del DIE quisiera agradecer a todos los interlocutores de las entidades gubernamentales y demás instituciones por su disposición a participar en entrevistas que muchas veces resultaron muy extensas. Sin estas entrevistas no hubiera sido posible realizar esta evaluación. Expresamos nuestra gratitud también a quienes nos aportaron comentarios y sugerencias respecto del informe preliminar. Como es natural, el equipo del DIE asume toda la responsabilidad por los resultados descritos en este informe y sus conclusiones.

Finalmente, el equipo del DIE quisiera agradecer también a la oficina de la GIZ en Santiago y a todos sus colaboradores por el importante aporte logístico brindado. Pusieron a nuestra disposición sus oficinas para trabajar en ellas y todos los implementos de comunicación. Por último, queremos agradecer su cordial acogida, que nos alivió el trabajo y lo hizo más agradable.

Guido Ashoff

Índice

Lista de siglas

Resumen	1	
1	Introducción	7
1.1	Génesis del Fondo de Reformas	7
1.2	Punto de partida, objetivo, aportes, modalidades y áreas de intervención del Fondo de Reformas	8
1.3	Objetivo y destinatarios de la evaluación	11
1.4	Enfoque conceptual y estructura de la evaluación	12
1.5	Metodología	17
2	Clarificación conceptual del objetivo del Fondo de Reformas	19
2.1	¿El problema principal fue diagnosticado adecuadamente?	19
2.2	¿Qué significa “planificación estratégica e implementación de reformas”?	21
2.3	Planificación estratégica e implementación de reformas en Chile desde la perspectiva de la <i>SPR Tool</i>	26
3	Relevancia del Fondo de Reformas	29
3.1	Procedimiento y criterios de selección	29
3.2	¿En qué medida eran “importantes” las reformas seleccionadas?	31
3.3	¿En qué medida los aportes solicitados y acordados del Fondo de Reformas se focalizaron en fortalecer la capacidad de planificación estratégica e implementación?	33

4	Eficacia del Fondo de Reformas	38
4.1	Productos generados (<i>outputs</i>)	39
4.2	Utilización de los productos	41
4.3	Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación de reformas (<i>outcome 1</i>)	42
4.4	Función impulsora del Fondo de Reformas para las reformas apoyadas (<i>outcome 2</i>)	48
5	Impactos del Fondo de Reformas	49
5.1	Efectos esperados de largo plazo	50
5.2	Efectos de aprendizaje y replicación	50
6	Sostenibilidad de los efectos del Fondo de Reformas	51
6.1	Repercusiones del cambio de gobierno de marzo de 2010	52
6.2	Perspectivas	54
7	Modalidades y filosofía del Fondo de Reformas	54
7.1	Aplicación y percepción de las modalidades y la filosofía del Fondo	54
7.2	Valoración	64
8	Replicabilidad del Fondo de Reformas	66
8.1	¿Qué enseña la experiencia chilena acerca de la replicabilidad del Fondo de Reformas en otros países emergentes?	66
8.2	Requisitos básicos y otras consideraciones respecto de la replicabilidad en otros países emergentes	71

Bibliografía	77
Anexos	79
Anexo 1: Objetivos del Fondo de Reformas en las once reformas apoyadas	81
Anexo 2: Lista de los entrevistados	84
Anexo 3: Guía de entrevista	88
Índice de los cuadros insertados en el texto	
1.1 Modalidades particulares del Fondo de Reformas	9
1.2 Reformas del gobierno chileno apoyadas por el Fondo de Reformas	10
1.3 Criterios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE	13
2.1 Índice de Transformación Bertelsmann (BTI) y Sustainable Governance Indicators (SGI)	20
2.2 Síntesis de la Strategic Policy Reform Tool (SPR Tool)	23
3.1 Importancia de las reformas seleccionadas según los criterios de selección	31
3.2 Aportes al fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación de reformas pedidos en las solicitudes y acordados en los convenios de ejecución (a la luz de la SPR Tool)	34
4.1 Generación de los productos acordados y utilización de los productos generados	39
4.2 Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación en las reformas apoyadas por el Fondo según las categorías de la SPR Tool	43
6.1 Perspectivas de la once reformas apoyadas por el Fondo de Reformas	55

Lista de siglas

AGCI	Agencia de Cooperación Internacional de Chile
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (<i>Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung</i>)
BTI	Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann
CAD	Comité de Asistencia para el Desarrollo (<i>Development Assistance Committee, DAC</i>) de la OCDE
CGR	Contraloría General de la República
CIM	Agencia de Colocación de la Cooperación Alemana para el Desarrollo (<i>Centrum für internationale Migration und Entwicklung</i>)
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente (<i>ahora: Ministerio del Medio Ambiente</i>)
DIE	Instituto Alemán de Desarrollo (<i>Deutsches Institut für Entwicklungspolitik</i>)
DIPRES	Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda
DGA	Dirección General de Aguas
DNSC	Dirección Nacional del Servicio Civil
ENGICH	Estrategia Nacional de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas
GIZ (ex GTZ)	Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>)
JUNJI	Junta Nacional de Jardines Infantiles
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación (<i>ahora: Ministerio de Desarrollo Social</i>)
MINJU	Ministerio de Justicia
MINSAL	Ministerio de Salud
MINVU	Ministerio de Viviendas y Urbanismo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SEGPRES	Ministerio Secretaría General de la Presidencia
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SEREMI	Secretaría Regional Ministerial
SGI	Sustainable Governance Indicators
SMIeI	Sistema de Monitoreo de Implementación e Impactos (del Fondo)
SPR Tool	Strategic Policy Reform Tool (Fundación Bertelsmann)
UCIs	Unidades de control interno

Resumen

1 Introducción

El Fondo de Reformas chileno-alemán tenía el objetivo de fortalecer “la capacidad del gobierno chileno en materia de planificación estratégica e implementación de reformas” (GIZ 2005, 2), no en términos generales sino respecto de “reformas importantes”, y hacer allí aportes estratégicos a las reformas. El Fondo tenía una filosofía propia y modalidades especiales.

El objetivo de la presente evaluación fue responder a tres preguntas principales: (i) ¿Cuán exitoso ha sido el Fondo de Reformas? (ii) ¿De qué modo se aplicaron las modalidades especiales y la filosofía particular del Fondo en la práctica, cómo fueron percibidas por los actores involucrados y cómo hay que valorarlas? (iii) ¿Qué enseña la experiencia chilena respecto de la posibilidad de replicar el Fondo en otros países emergentes? En cuanto a la primera pregunta, la evaluación se orientó por los criterios básicos de evaluación acordados a nivel internacional en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), o sea: pertinencia (relevancia), eficacia, impactos y sostenibilidad.

La evaluación se basó en tres fuentes principales de información: (i) análisis comparativos internacionales (especialmente en el examen del diagnóstico del problema), (ii) la documentación del Fondo de Reformas, (iii) entrevistas con los integrantes chilenos y alemanes del Comité de Coordinación del Fondo, representantes de los organismos gubernamentales encargados de las once reformas apoyadas por el Fondo y miembros de organismos científicos en Chile. Los destinatarios de la evaluación son el BMZ y la GIZ, por la parte alemana, y AGCI y las entidades gubernamentales involucradas, por la parte chilena. Además, la evaluación se dirige a todos los que se ocupan de la cooperación técnica con países emergentes.

2 Clarificación conceptual del objetivo del Fondo de Reformas

Varios índices internacionales y estudios científicos comparativos muestran que Chile, contrariamente a lo afirmado en el diagnóstico del proble-

ma en la propuesta de proyecto de la GIZ de 2005, sí posee “Capacidades de planificación estratégica e implementación de reformas”, pero también evidencian algunas deficiencias. Para definir en forma más precisa el término clave en la formulación del objetivo del Fondo de Reformas, que no fue precisado en ninguna parte de la documentación del proyecto, la presente evaluación se basó en la *Strategic Policy Reform (SPR) Tool* de la Fundación Bertelsmann, que analiza reformas políticas estratégicas desde la perspectiva de tres dimensiones (competencias, comunicación y capacidad de ejecución) y cinco áreas de acción (núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica, fijación de la agenda política (*agenda-setting*), formulación y decisión de políticas, implementación de políticas, evaluación de los resultados).

En la aplicación de estas categorías a Chile se evidencia que las instituciones políticas presentan fortalezas sobre todo en la dimensión competencias (especialmente en los ámbitos del núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica, así como en la formulación y decisión de políticas). En cambio, existen debilidades evidentes en la dimensión comunicación en la mayoría de las áreas de acción, mientras que en la dimensión capacidad de ejecución el cuadro es dispar. Si consideramos las deficiencias, el objetivo del Fondo de Reformas parece relevante, sin embargo hubiera requerido un análisis más diferenciado.

3 Relevancia del Fondo de Reformas

El procedimiento de selección de las reformas que serían apoyadas fue más pragmático que riguroso. El primer criterio de relevancia conforme al objetivo del proyecto, o sea, la “importancia” de las reformas seleccionadas, se evaluó en relación con los tres criterios centrales fijados en las Bases del Proyecto: (i) prioridad política de la reforma en el programa del gobierno Bachelet, (ii) aporte al desarrollo de Chile, (iii) implementabilidad de la reforma. Se evidencia que todas las reformas seleccionadas eran relevantes y existen reservas sólo respecto del criterio de implementabilidad.

El segundo criterio de relevancia se refiere a la medida en que los aportes solicitados y acordados del Fondo se focalizaron en fortalecer la capacidad de planificación estratégica e implementación del gobierno chileno. La evaluación muestra que según la *SPR Tool* todos los aportes del

Fondo solicitados y acordados se focalizaron en diferentes aspectos de planificación estratégica e implementación en las once reformas y, por consiguiente, pueden ser considerados relevantes. Esto se debe también al enfoque amplio de la *SPR Tool*. Dado que al inicio del Fondo no se definió el término “capacidad de planificación estratégica e implementación”, no se aprovechó la oportunidad de seleccionar los aportes del Fondo de manera eventualmente más específica y, por ende, aumentar la relevancia posiblemente aún más.

La interpretación respecto de las tres dimensiones de la matriz SPR muestra que los aportes del Fondo acordados en los convenios se refirieron sobre todo a la dimensión competencias y no tanto a las dimensiones comunicación y capacidad de ejecución. En cuanto a los cinco campos de acción de la matriz SPR, la mayoría de las medidas demandadas y acordadas se encuentra en el ámbito del núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica. Los campos de acción formulación de políticas e implementación de políticas también muestran una concentración importante, mientras que la fijación de la agenda política (*agenda-setting*) casi no figura y la evaluación de los resultados figura sólo en una pequeña parte.

4 Eficacia del Fondo de Reformas

El examen de la eficacia del Fondo de Reformas siguió la cadena de resultados: productos generados (*outputs*) – uso de los productos – efectos directos logrados (*outcomes*). A pesar de varios retrasos se generó la mayor parte de los productos acordados en los convenios de ejecución. Son diversas las razones por las cuales no se generaron todos los productos (modificaciones en los objetivos acordados, adecuaciones a los requerimientos de los ejecutores, deficiente incorporación de actores relevantes, disminución del respaldo político durante la ejecución, terremoto 2010). Los mismos factores explican la falta de utilización de los productos en algunas reformas. Mientras que, al momento de la evaluación, en dos reformas se utilizaron completamente los productos generados y en otras dos se utilizó la mayor parte, en tres reformas se utilizó sólo una parte de los productos generados y en cuatro reformas todavía no se ha utilizado ninguno.

El Fondo aportó de manera diferente a fortalecer la capacidad de planificación estratégica e implementación en todas las once reformas apoya-

das. Las diferencias se deben al carácter y la fase de avance de las reformas, así como al tipo de los aportes brindados. El equipo de evaluación clasificó los resultados del Fondo según la *SPR Tool*. La clasificación debe entenderse como una propuesta de interpretación. Su valor analítico consiste en especificar y sistematizar los resultados respecto del objetivo “Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación”. La clasificación en la *SPR Tool* no implica una valoración de la calidad de las reformas apoyadas. Finalmente el Fondo cumplió también una función impulsora en las once reformas. Según lo señalado por los entrevistados, la mayor parte de las reformas no se habría podido realizar o habría tenido una realización restringida sin el apoyo del Fondo.

5 Impactos del Fondo de Reformas

Al momento de la evaluación apenas fue posible hacer afirmaciones concluyentes acerca de los impactos del Fondo porque su duración había sido prolongada hasta junio de 2011 y todavía había algunas actividades en curso. En consecuencia, aún era muy pronto para que se produjeran efectos de más largo plazo. Sin embargo, en cuatro de las once reformas apoyadas ya se podían constatar o se perfilaban algunos impactos. Además los entrevistados señalaron efectos de aprendizaje más allá de los departamentos u organismos directamente apoyados (aplicación de métodos de planificación presentados por la GIZ, consideración de aspectos sociales en la planificación de otras reformas, difusión del concepto de políticas basadas en evidencia, aprovechamiento de experiencias en otros proyectos de la cooperación internacional).

6 Sostenibilidad de los efectos del Fondo de Reformas

En rigor, la presente evaluación se realizó cuando aún era muy pronto para hacer un examen sistemático de la sostenibilidad. No obstante, se abordaron dos interrogantes. Primero: ¿Cómo repercutió el cambio de gobierno en marzo de 2010? Segundo: ¿Cómo evaluaron los entrevistados las perspectivas de la sostenibilidad? Las entrevistas entregan una impresión heterogénea: el cambio de gobierno tuvo efectos positivos en una reforma; ningún efecto, mínimos efectos o efectos diversos en siete

reformas, y efectos negativos en tres reformas fundamentalmente por el cambio de las prioridades políticas. En cuanto a la segunda pregunta, se evidenció que las perspectivas de continuar las medidas de reforma fueron valoradas más bien positivamente en cinco casos, mientras que en seis casos parecían más bien inciertas. Se debe tomar en cuenta que se trata de las estimaciones de los entrevistados en el momento de realizarse la evaluación y no de pronósticos.

7 Modalidades y filosofía del Fondo de Reformas

Las modalidades particulares del Fondo se referían a la selección de las reformas que fueron apoyadas y al autofinanciamiento de las reformas. La concepción del procedimiento de selección consideró tres principios: (i) flexibilidad respecto de las áreas de intervención (libre elección de la temática por la parte chilena); (ii) selección de las reformas que serían apoyadas sobre la base de convocatorias públicas; (iii) decisión sobre las reformas beneficiadas sólo por los integrantes chilenos del Comité de Coordinación. Los primeros dos principios fueron plenamente aplicados y valorados positivamente por los entrevistados. En cuanto al tercer principio, en la práctica no se le dio importancia, puesto que todas las decisiones se tomaron en forma consensuada. El Comité de Coordinación siempre aceptó las propuestas de la GIZ, que asumió el examen técnico de las solicitudes porque era la única que poseía la experticia requerida para ello. El principio del autofinanciamiento se respetó en gran parte.

La implementación del Fondo divergió en aspectos esenciales de su filosofía según la cual las contrapartes chilenas asumen la dirección, manejan las medidas, se responsabilizan por los resultados, solicitan según sus necesidades el *know how* requerido, o sea, ejercen la plena responsabilidad. La razón es el fuerte papel jugado por la GIZ en todas fases del proyecto. Fue valorado muy positivamente por los entrevistados. A su juicio no hubiera sido posible, o sólo en menor medida, lograr los resultados realizados sin el involucramiento de la GIZ. Desde el inicio la GIZ reconoció el principio de la responsabilidad compartida por el éxito del proyecto, dado que al Fondo le incumbía también una función impulsora. Sin embargo, en algunos casos hubo tanto demasiado involucramiento como demasiado poco involucramiento.

8 Replicabilidad del Fondo de Reformas

Las experiencias chilenas permiten sacar tres conclusiones: (i) Es posible poner en la práctica el objetivo ambicioso del Fondo. En todo caso, para la replicabilidad en otros países es necesario definir el objetivo del proyecto de fortalecer “las capacidades en materia de planificación estratégica e implementación de reformas” en forma más precisa y considerando el contexto específico. (ii) Las modalidades particulares referentes al procedimiento de selección y al autofinanciamiento son innovaciones pertinentes. (iii) Una filosofía del proyecto que delega su dirección, la gestión de las medidas y la responsabilidad por los resultados exclusivamente en las contrapartes no es adecuada. La implementación de tal filosofía no puede ser la única máxima, desligada del éxito del proyecto. El aspecto decisivo es encontrar un equilibrio entre la apropiación de la contrapartes y el compromiso del lado extranjero.

La evaluación de las experiencias chilenas ha evidenciado una serie de factores de éxito, pero también posibilidades de mejoramiento en ambos lados (contrapartes y GIZ). Se puede aprender de estas experiencias, pero no son replicables automáticamente en otros países, ya que las condiciones concretas pueden ser muy diferentes. Sin embargo hay unos requisitos fundamentales para la replicabilidad que siempre deben cumplirse.

- Contraparte: (i) estabilidad política, instituciones consolidadas y suficiente buena gobernanza; (ii) compromiso político e institucional con las reformas que serán apoyadas; (iii) disposición de las contrapartes a integrar a la GIZ o a la contraparte extranjera en procesos de reformas sensibles (relación de confianza mutua); (iv) principio de autofinanciamiento de las reformas.
- Lado alemán (o extranjero): (i) conocimiento profundo del contexto político y de las instituciones; (ii) equilibrio entre las capacidades y los requerimientos de las contrapartes, teniendo en vista el éxito del proyecto; (iii) ponderación cuidadosa de la posibilidad de ofrecer un acompañamiento continuo al proceso de reforma, que haya sido solicitado por la contraparte o parezca necesario en interés del éxito del proyecto, sin una presencia *in situ*, es decir desde la central; (iv) evaluación realista de las capacidades propias para apoyar simultáneamente diferentes medidas de reforma; (v) aprovechamiento de la ventaja comparativa como actor neutral en el apoyo de reformas políticamente sensibles.

1 Introducción

1.1 Génesis del Fondo de Reformas

El “Fondo de planificación estratégica e implementación de reformas auto-financiadas en Chile” (Fondo de Reformas) formó parte de la cooperación técnica entre Alemania y Chile y fue convenido en junio de 2005 en el marco de las negociaciones intergubernamentales entre ambos países. El Fondo comenzó a ejecutarse en enero de 2007 y, tras varias prolongaciones, finalizó en junio de 2011. El aporte financiero de Alemania alcanzó los 3,4 millones de euros. Las organizaciones ejecutoras fueron la Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), por la parte alemana, y la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI), por la parte chilena. El proyecto formó parte del área modernización del estado.

Para el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), el Fondo de Reformas fue un proyecto innovador. Partiendo de la base de que Chile, a pesar de su acelerado progreso,¹ aún enfrenta importantes problemas de desarrollo,² el proyecto apoyó la implementación de reformas del gobierno chileno. Al mismo tiempo buscó reconocer en la forma de la cooperación que Chile es un país emergente que ha dejado de ser un clásico país en vías de desarrollo. Para el BMZ, las modalidades resultantes eran una experiencia piloto que podría abrir la posibilidad de cooperaciones similares con otros países emergentes.

1 Según la clasificación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Chile forma parte de los países de “desarrollo humano muy alto” y ocupa el primer lugar entre todos los países latinoamericanos: Índice de Desarrollo Humano en 2011: 0,805; ingreso nacional bruto per cápita en 2011 (en paridades de poder adquisitivo y dólares estadounidenses constantes de 2005): 13.329 (PNUD 2011). El Banco Mundial clasifica a Chile como país de ingreso mediano alto.

2 “(...) aun subsisten grandes barreras para el desarrollo que dificultan una integración del país al grupo de los países industrializados. Entre estos obstáculos figuran, por ejemplo, estructuras fuertemente centralizadas, graves problemas ambientales, una producción poco diversificada, bajo nivel de desarrollo de tecnologías e investigación, grandes desigualdades en materia de ingresos y una cualificación profesional no adecuada a las necesidades.” (GIZ 2005, 3)

1.2 Punto de partida, objetivo, aportes, modalidades y áreas de intervención del Fondo de Reformas

Según la propuesta de proyecto de la GIZ del año 2005, el problema principal a cuya solución el Fondo pretendió aportar consistió en *“que, tradicionalmente, se ha constatado en la Administración Pública chilena una falta de capacidades e instrumentos de planificación política y estratégica a largo plazo (...). Por consiguiente, hasta ahora muchas de las reformas han sido diseñadas con criterios de corto plazo, sin mayor orientación estratégica y, en consecuencia, han sido sólo parcialmente exitosas.”* (GIZ 2005, 1)

En consecuencia, la GIZ definió en su propuesta de proyecto el objetivo del Fondo de la siguiente manera: *“fortalecer las capacidades de los organismos chilenos en materia de planificación estratégica e implementación de reformas”*. (GIZ 2005, 1) Desde el inicio la intención fue fortalecer las capacidades de planificación estratégica e implementación, no en términos generales, sino en el marco de reformas “importantes” del gobierno chileno, brindando aportes estratégicos a dichas reformas. El acta de las negociaciones intergubernamentales del año 2005 se refirió a *“aportes estratégicos para las nuevas reformas y programas que se quieran implementar en Chile”* (BMZ / AGCI 2005, 15). Según la propuesta de proyecto de la GIZ, el Fondo procuró cumplir *“una función impulsora para importantes reformas institucionales, políticas y jurídicas en diferentes sectores”*. (GIZ 2005, 6)

El aporte del Fondo de Reformas comprendió tres componentes principales (GIZ 2005, 1, 7):

- asesoría técnica en la planificación y ejecución de las reformas seleccionadas (por expertos nacionales e internacionales, cursos de perfeccionamiento y viajes de estudio a Alemania y/o Europa de responsables chilenos de la toma de decisiones),
- cursos de perfeccionamiento, p. ej. en materia de desarrollo organizacional y gestión de procesos de reforma,
- fortalecimiento de las capacidades de los organismos solicitantes, en especial de AGCI.

Comparado con proyectos tradicionales de la cooperación técnica, el Fondo presentó una filosofía y modalidades especiales (Cuadro 1.1) que buscaron

Cuadro 1.1: Modalidades particulares del Fondo de Reformas

Procedimiento de selección

- Flexibilidad respecto de las áreas de intervención (“libre selección de temáticas”): a diferencia de los proyectos tradicionales de la cooperación alemana para el desarrollo, no hubo una definición previa de las áreas de intervención del Fondo.
- Selección de las reformas que serían apoyadas por el Fondo sobre la base de convocatorias para generar transparencia, fomentar la competencia entre las autoridades gubernamentales interesadas y lograr la alineación con los intereses chilenos (*alignment*).
- Selección de las reformas beneficiadas exclusivamente por el gobierno chileno: en el Comité de Coordinación del Fondo que seleccionó las reformas, solamente la parte chilena tenía voto (AGCI, SEGPRES, DIPRES); la parte alemana (la Embajada de Alemania, la oficina de la GIZ) participaba asesorando.

Financiamiento

El financiamiento de las medidas de reforma recaía en la parte chilena.

Fuentes: GIZ (2005, 2, 5–6, 8); GIZ (2008, 3–4); GIZ (2009, 3); GIZ (2010, 3)

considerar el hecho de que Chile es percibido como un país emergente consciente de su propia valía (GIZ 2009, 3), al cual se le reconoce un alto grado de compromiso. Según la documentación del proyecto, la idea básica del Fondo era que las contrapartes chilenas asumieran la dirección, se responsabilizaran por los resultados, manejaran las medidas y solicitaran según sus necesidades el *know how* requerido a través de la GIZ, es decir, que ejercieran la plena responsabilidad (GIZ 2008, 9).

Las modalidades del Fondo intentaron responder al compromiso (*ownership*) del gobierno chileno, así como asegurar que los aportes alemanes se orientaran a las prioridades y los requerimientos específicos de Chile (alineación, *alignment*). Ambos principios son también exigencias centrales de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Sobre la base de dos convocatorias se seleccionaron once proyectos de reforma del gobierno de Bachelet (2006–2010) que recibieron apoyo del Fondo (Cuadro 1.2). Dependiendo de la reforma seleccionada, los objetivos del Fondo de Reformas mostraron algunas diferencias importantes respecto del

Cuadro 1.2: Reformas del gobierno chileno apoyadas por el Fondo de Reformas		
Área	Contraparte	Nombre de la medida de reforma
Gobernabilidad	Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)	Modernización de la gestión de recursos humanos en la Alta Dirección Pública
Gobernabilidad	Contraloría General de la República (CGR)	Fortalecimiento de la función de lucha contra la corrupción por parte de la CGR
Protección social	Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	Diseño e implementación de un modelo de atención educativa de niños y niñas con necesidades educativas especiales en JUNJI
Protección social	Ministerio de Planificación (MIDEPLAN)	Vulnerabilidad social territorial: concepto, indicadores y gestión territorial en el marco del sistema de protección social
Justicia	Servicio Nacional de Menores (SENAME)	Reforma del derecho de adopción chileno ("SENAME Adopción")
Justicia	Servicio Nacional de Menores (SENAME)	Inserción social de adolescentes imputados y/o condenados en el marco de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente ("SENAME Penal")
Justicia	Ministerio de Justicia (MINJU)	Reforma de los procedimientos y bases legales en el ámbito penitenciario
Medio ambiente	Ministerio del Medio Ambiente (ex Comisión del Medio Ambiente, CONAMA)	Estrategia nacional de gestión integrada de cuencas hidrográficas ("CONAMA Cuencas")
Medio ambiente	Ministerio del Medio Ambiente (ex Comisión del Medio Ambiente, CONAMA)	Gestión integral de residuos sólidos en Chile ("CONAMA Residuos")

Política habitacional	Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)	Definición e implementación de una política pública en materia de recuperación de barrios
Salud	Ministerio de Salud (MINSAL)	Diseño e implementación de una metodología de evaluación, seguimiento y acompañamiento de la reforma de salud de Chile
Fuente: Anexo 1		

alcance del apoyo y la fase de la reforma en la cual el Fondo intervino³ (respecto de los objetivos del proyecto, véase Anexo 1).

1.3 Objetivo y destinatarios de la evaluación

El objetivo de la evaluación consistió en responder tres preguntas principales:

- ¿Cuán exitoso ha sido el Fondo de Reformas (hasta el momento de la evaluación)?
- ¿De qué modo se aplicaron las modalidades especiales y la filosofía particular del Fondo de Reformas en la práctica, cómo fueron percibidas por los actores involucrados y cómo hay que valorarlas?
- ¿Qué enseña la experiencia chilena acerca de la replicabilidad del Fondo de Reformas en otros países emergentes?

El BMZ y la GIZ estaban interesados en una evaluación independiente de las experiencias del Fondo respecto de estas preguntas.

3 Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Salud, el Fondo perseguía un objetivo muy especial, es decir, apoyar el diseño y la aplicación de un método de evaluación cuantitativo y cualitativo para acompañar la reforma de salud decidida hacía tiempo y ya en etapa de implementación. En cambio, el objetivo del Fondo en el caso de CONAMA Cuencas consistía en apoyar la implementación de la *Estrategia Nacional de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas* (ENGICH), elaborando una guía nacional adecuada para Chile sobre la gestión integrada de recursos hídricos, así como catálogos de medidas (*Tool Boxes*) para identificar las medidas más eficientes en términos de costos que se aplicaron en tres regiones piloto.

En consecuencia, los destinatarios principales de la evaluación son el BMZ y la GIZ, por la parte alemana, y AGCI y las entidades gubernamentales involucradas, por la parte chilena. Además, la evaluación se dirige a todos los que se ocupan de la cooperación técnica con países emergentes.

1.4 Enfoque conceptual y estructura de la evaluación

1.4.1 Criterios de evaluación

En cuanto a la primera pregunta principal, la evaluación se orientó por los criterios básicos de evaluación acordados a nivel internacional en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (Cuadro 1.3).

En esta evaluación no se abordó la eficiencia del Fondo de Reformas, es decir, la relación costo-beneficio, por falta de datos de costos, de cuantificación monetaria de los beneficios y de proyectos comparables.

Sin embargo, se incluyeron dos aspectos que son de interés especial para esta evaluación: el aspecto de las modalidades y de la filosofía del Fondo (segunda pregunta principal) y el aspecto de las lecciones aprendidas para replicar la experiencia del Fondo en otros países emergentes (tercera pregunta principal). Siguiendo las tres preguntas principales, la evaluación se divide en tres partes que explicamos a continuación.

1.4.2 Pregunta principal 1: ¿Cuán exitoso ha sido el Fondo (hasta la evaluación)?

La pregunta principal 1 se trata en los capítulos 2–6. Éstos se centran en la pertinencia y eficacia del Fondo de Reformas porque en el momento de la evaluación eran los aspectos que se podían evaluar con mayor facilidad, dado que, tras reiteradas prórrogas, el Fondo terminó recién a fines de junio de 2011 y algunas actividades de las contrapartes aún no habían concluido definitivamente.

La pertinencia del Fondo de Reformas no se podía examinar directamente porque ni en el acta de las negociaciones intergubernamentales de 2005, ni en la propuesta de proyecto de la GIZ, se especificó lo que se entendía bajo el término clave, mencionado en el objetivo del Fondo, de “capacidad de

Cuadro 1.3: Criterios de evaluación del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE	
Criterios de evaluación	
Pertinencia (relevancia)	Medida en que los objetivos de un proyecto son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes (<u>Nota:</u> La pregunta de la pertinencia es la pregunta si un proyecto hace lo correcto.)
Eficacia	Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos del proyecto, tomando en cuenta su importancia relativa
Impactos	Efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por un proyecto, intencionalmente o no
Sostenibilidad	Continuación de los beneficios de un proyecto después de concluido; probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo
Términos de la cadena de resultados	
Insumos (inputs)	Recursos financieros, humanos y materiales empleados en una intervención
Actividades	Acciones emprendidas o labor realizada mediante las cuales se movilizan los insumos para generar productos determinados
Productos (outputs)	Comprende los productos, los bienes de capital y los servicios que resultan de una intervención
(Utilización del producto)	(Término no empleado por el CAD pero sí por la GIZ)
Efecto directo (outcome)	Conjunto de resultados a corto y mediano plazo probables o logrados por los productos de una intervención
Impactos (impacts)	(véase arriba)
Fuente: OCDE/CAD (2002)	

planificación estratégica e implementación de reformas”. Por eso, antes de evaluar la pertinencia, primero fue necesario clarificar conceptualmente el objetivo del Fondo, lo que requirió establecer si se diagnosticó adecuadamente el problema principal que dio origen al objetivo del Fondo. De ello surge la siguiente estructura:

El Capítulo 2 (Clarificación conceptual del objetivo del Fondo de Reformas) revisa en un primer paso (Capítulo 2.1) si el problema principal fue diagnosticado correctamente, comparando para ello el diagnóstico del problema en la propuesta de proyecto de la GIZ de 2005 con los enunciados de análisis comparativos internacionales sobre la capacidad de planificación y reforma de Chile. El resultado es que se debe diferenciar el diagnóstico del problema principal realizado por la GIZ, aún cuando existen deficiencias que hacen parecer pertinente el objetivo del proyecto. El Capítulo 2.2 define luego el concepto “planificación estratégica e implementación de reformas” basándose en la *Strategic Policy Reform (SPR) Tool* de la Fundación Bertelsmann, que es actualmente uno de los enfoques más diferenciados para determinar y analizar aspectos clave de procesos de reformas estratégicas. El Capítulo 2.3 aplica este enfoque a Chile, es decir, analiza la planificación estratégica e implementación de reformas en Chile desde la perspectiva de la *SPR Tool*.

El Capítulo 3 (Pertinencia del Fondo de Reformas) examina en dos pasos si el Fondo de Reformas ha hecho lo correcto, partiendo del objetivo de fortalecer la capacidad de planificación estratégica e implementación de reformas, no en términos generales, sino en el marco de reformas “importantes” del gobierno chileno.

El primer paso (Capítulo 3.2) consiste en establecer si se seleccionaron reformas “importantes” para recibir el apoyo del Fondo. La propuesta de proyecto de la GIZ no definió qué se comprendía bajo el concepto “importante”. No obstante, en las Bases del Proyecto acordadas entre la AGCI y la GIZ, así como en el formato elaborado para las solicitudes de organismos gubernamentales interesados se fijaron los criterios pertinentes. El Capítulo 3.1 (“Criterios y procedimiento de selección”) se refiere a este punto. Los criterios de selección se pueden resumir en cuatro criterios principales:

- (i) inclusión política de las reformas en el programa de reformas del gobierno de Bachelet,
- (ii) importancia de las reformas en términos de política de desarrollo,

- (iii) cumplimiento de requisitos esenciales para la implementabilidad de la reforma,
- (iv) necesidad de apoyo respecto de la planificación estratégica e implementación.

El Capítulo 3.2 examina la pertinencia de las reformas seleccionadas bajo los criterios (i) – (iii). Dado que, según las solicitudes, todas las reformas seleccionadas presentaron necesidad de apoyo en cuanto a la planificación estratégica e implementación, este aspecto se tratará en el Capítulo 3.3 para simplificar la exposición.

El segundo paso (Capítulo 3.3) consiste en examinar en qué medida el apoyo del Fondo apuntaba *dentro* de los proyectos de reforma seleccionados a fortalecer la planificación estratégica e implementación. El examen se realiza a la luz de la *SPR Tool* a dos niveles:

- ¿Se formuló la respectiva necesidad en las solicitudes?
- ¿Se acordaron medidas de apoyo en los convenios de ejecución?

El Capítulo 4 (Eficacia del Fondo de Reformas): la pregunta respecto del logro del objetivo de una intervención se refiere al efecto directo logrado (*outcome*), por lo tanto va más allá de los productos generados (*outputs*), con los cuales se pretende lograr los beneficios perseguidos. El análisis sigue la cadena de resultados (véase Cuadro 1.3) y se realiza en cuatro pasos:

El Capítulo 4.1 (productos generados) describe en qué medida se generaron los productos acordados en los convenios de ejecución (o si se generaron otros productos en caso de que en el intertanto se hubieran modificado los indicadores de los convenios).

El Capítulo 4.2 (utilización de los productos) aborda en qué medida se utilizaron los productos generados en el marco de las reformas promovidas por el Fondo.

El Capítulo 4.3 (efectos directos, *outcome 1*) analiza cómo el Fondo fortaleció las capacidades de planificación estratégica e implementación de reformas.

El Capítulo 4.4 (efectos directos, *outcome 2*) revisa en qué medida el Fondo cumplió una función impulsora para las reformas apoyadas.

Capítulo 5 (Impactos del Fondo de Reformas): Aquí se distinguen dos tipos de impactos.

El Capítulo 5.1 analiza en qué medida los “efectos esperados (de largo plazo)” indicados en los convenios de ejecución ya se habían materializado o se estaban perfilando y cuáles son sus perspectivas a más largo plazo. Los convenios distinguieron entre efectos socio-económicos esperados, efectos socio-culturales esperados y efectos ecológicos esperados. Cabe mencionar que hasta el momento de la evaluación había transcurrido muy poco tiempo como para poder evaluar la existencia de efectos esperados de largo plazo, de modo que apenas es posible referirse a este aspecto.

El Capítulo 5.2 aborda si el Fondo ha producido efectos más allá de los departamentos u organismos directamente apoyados, es decir, si ha fortalecido la capacidad de planificación estratégica e implementación de reformas también en otros departamentos de la misma institución o en otros organismos gubernamentales (efectos de aprendizaje y replicación).

Capítulo 6 (Sostenibilidad de los efectos del Fondo de Reformas): la interrogante respecto de la continuación de los beneficios se podrá responder recién en unos años más. Sin embargo, hubo un motivo para analizar específicamente esta interrogante: el cambio de gobierno producido en marzo de 2010 entre Bachelet y Piñera. La pregunta fue en qué medida el nuevo gobierno aprovechó los productos (*outputs*) generados anteriormente y continuaron los efectos ya logrados (*outcomes*) (Capítulo 6.1). Además, en el Capítulo 6.2 se expone cómo evaluaron las perspectivas los interlocutores entrevistados.

1.4.3 Pregunta principal 2: ¿De qué modo se aplicaron las modalidades especiales y la filosofía particular del Fondo de Reformas en la práctica, cómo fueron percibidas por los actores involucrados y cómo hay que valorarlas?

La segunda pregunta principal se trata en el *Capítulo 7 (Modalidades y filosofía del Fondo de Reformas)*. El Capítulo 7.1 examina cómo se aplicaron las modalidades especiales y la filosofía particular del Fondo en la práctica y cómo fueron percibidas por los actores involucrados. El Capítulo 7.2 valora las modalidades y la filosofía a la luz de las experiencias y de los logros del Fondo.

1.4.4 Pregunta principal 3 ¿Qué enseña la experiencia chilena acerca de la replicabilidad del Fondo de Reformas en otros países emergentes?

La tercera pregunta principal de la evaluación se trata en el *Capítulo 8 (Replicabilidad del Fondo de Reformas)*. El Capítulo 8.1 sistematiza las experiencias chilenas recogidas en la implementación del Fondo. De ellas se puede aprender pero no se pueden transferir automáticamente a otros países dado que las condiciones respectivas pueden variar considerablemente. Por eso el Capítulo 8.2 identifica unas condiciones básicas de la replicabilidad que se deben cumplir siempre, o sea, independientemente de países concretos.

1.5 Metodología

La presente evaluación presenta algunas limitaciones.

- La evaluación es de tipo cualitativo, dado que faltaban las líneas de base y de meta necesarias para una investigación cuantitativa.
- Respecto de los efectos directos e impactos del Fondo de Reformas, la evaluación se basó esencialmente en las respuestas de los entrevistados. El equipo no pudo investigar por sí mismo los efectos. Para ello habría sido necesario hacer un análisis detallado de cada una de las medidas de reforma, lo que excedía el marco de la evaluación.
- No existió ningún escenario alternativo que fuera realmente comparable (medidas similares de reforma sin la intervención del Fondo), que hubiera posibilitado una comparación “con y sin Fondo de Reformas” y una discusión sobre la atribución (¿Qué efectos pueden atribuirse efectivamente al Fondo de Reformas?).
- Desde un punto de vista formal, la evaluación presenta un sesgo de selección puesto que se estudiaron sólo las once medidas de reformas que pasaron el procedimiento de selección, es decir, que en opinión del Comité de Selección ofrecían las mejores condiciones para recibir un apoyo efectivo del Fondo de Reformas. En consecuencia, tal selección influye sobre el resultado de la evaluación. Resulta inevitable que la evaluación se haya concentrado en las reformas realmente apoyadas, pues el objeto de la evaluación era justamente el Fondo de Reformas. No habría

tenido sentido incluir en la evaluación a las reformas rechazadas para descartar el sesgo de selección, pues cada una de esas reformas presenta características diferentes, lo que no habría permitido compararlas.⁴

La evaluación se basó en tres fuentes principales de información: (i) análisis comparativos y referencias internacionales (en particular para el capítulo 2), (ii) la documentación del Fondo de Reformas, (iii) entrevistas. Los documentos y las entrevistas se clasifican de la siguiente manera:

Documentos

- Documentos de planificación del Fondo de Reformas: (i) acta de las negociaciones intergubernamentales Chile – Alemania del año 2005; (ii) propuesta de proyecto de la GIZ de 2005; (iii) documentación sobre el modo de trabajo del Fondo (Bases Comunes, Metodología del Fondo, convocatorias etc.), (iv) las solicitudes o justificaciones de los postulantes; (v) las hojas de recomendación presentadas al Comité de Coordinación del Fondo, (vi) los convenios de ejecución, (vii) actas de los talleres de planificación que se realizaron al inicio y en parte también durante la implementación del Fondo.
- Documentos del gobierno chileno respecto de la agenda general de reformas y la agenda específica de las reformas apoyadas: (i) el programa de gobierno de Bachelet, (ii) documentos sobre las once reformas apoyadas por el Fondo, (iii) los informes de avance de las contrapartes chilenas.⁵
- Informaciones del Fondo de Reformas: (i) los informes de avance de la GIZ hasta 2009,⁶ (ii) las informaciones del Sistema de Monitoreo de Implementación e Impactos (SMIeI) propio del proyecto; si bien el SMIeI permitió un registro detallado de los avances del proyecto, no estaba

4 Para descartar el sesgo de selección es necesario estudiar casos comparables que se diferencien sólo porque fueron o no fueron objeto de la intervención. Sin embargo, esto presupone que exista una comparabilidad real.

5 La periodicidad de los informes de avance y su validez respecto de las categorías clave de la cadena de resultados (actividades, productos/*outputs*, uso de los productos y efectos directos/*outcomes*) son muy diferentes. En varios casos faltaron informaciones importantes para la evaluación y pudieron ser tratadas recién en las entrevistas.

6 La GIZ, con la anuencia del BMZ, prescindió de realizar el informe de avance del año 2010 pues el DIE llevaba a cabo la evaluación del Fondo de Reformas.

actualizado en todos los casos porque las instituciones contraparte no siempre enviaron las informaciones necesarias en forma completa y actualizada.

Entrevistas (respecto de la lista de los entrevistados véase el Anexo 2)

Como complemento al análisis de los documentos, se realizaron entrevistas sobre los aspectos de la evaluación señalados más arriba con los siguientes grupos de interlocutores:

- los integrantes alemanes del Comité de Coordinación del Fondo: la oficina de la GIZ y la Embajada de Alemania;
- los integrantes chilenos del Comité de Coordinación del Fondo: AGCI, SEGPRES y DIPRES (los últimos dos durante la preparación de la evaluación en julio de 2010);
- las autoridades gubernamentales competentes para las once reformas apoyadas por el Fondo, en lo posible en tres niveles: (i) los jefes de los departamentos responsables de las reformas apoyadas, (ii) los encargados de los proyectos del Fondo, (iii) representantes de organismos que implementan las reformas apoyadas por el Fondo y utilizan los productos generados con su ayuda. Estas entrevistas se realizaron con una guía de entrevista semiestructurada (Anexo 3). No fue posible en todos los casos entrevistar a interlocutores de fases anteriores del Fondo.
- integrantes de organismos científicos en Chile, sobre aspectos conceptuales del Fondo de Reformas (en particular en el marco de los capítulos 2 y 3).

2 Clarificación conceptual del objetivo del Fondo de Reformas

2.1 ¿El problema principal fue diagnosticado adecuadamente?

El diagnóstico del problema central en la oferta de la GIZ del año 2005 (*“Falta de capacidades e instrumentos para la planificación estratégica y política a mediano y largo plazo”*) debe ser diferenciada a la luz de análisis

comparativos internacionales sobre la capacidad de planificación e implementación del gobierno chileno, considerando que estos análisis aportan diferentes argumentos.

El Índice de Transformación Bertelsmann (BTI; véase Cuadro 2.1) evalúa muy positivamente a Chile. En el caso del índice de gestión, un componente del BTI que mide la capacidad de planificación y transformación de los gobiernos, Chile ocupó el segundo lugar entre 128 países en desarrollo y emergentes los años 2010 y 2006 y el primer lugar el año 2008. Aún así se constatan deficiencias. El informe BTI sobre Chile del año 2010 señala:

“Chile’s government clearly has the capacity to propose policies based on strategic and long-term priorities, the flexibility to learn from failures, and the ability to introduce new policies. But this flexibility is also constrained by a tendency to emphasize short-term considerations and the fear of losing face. As a result, leaders in Chile sometimes succumb to political pressures and public image concerns rather than demonstrate genuine leadership and institutional learning.” (BTI 2010, 24)

Los informes BTI sobre Chile de los años 2008 y 2006 hablan en los mismos términos sobre Chile (BTI 2008, 21; BTI 2006, 14), lo que es destacable considerando que el informe del año 2006 sobre Chile se basó en las

Cuadro 2.1: Índice de Transformación Bertelsmann (BTI) y Sustainable Governance Indicators (SGI)

El BTI es un ranking publicado por primera vez el año 2003. Desde 2006 se publica cada dos años y comprende dos componentes. En relación con 128 países en desarrollo o emergentes mide, por un lado, el grado de transformación política y económica respecto de la economía de mercado y la democracia (índice de estatus de desarrollo, 12 indicadores) y, por el otro, la capacidad de gestión de los responsables de las decisiones políticas respecto de la transformación política y económica (índice de gestión, 6 indicadores).

Los SGI fueron desarrollados también por la Fundación Bertelsmann y han sido publicados dos veces hasta ahora (2009 y 2011). En relación con 31 países de la OCDE miden el estado de Sustainable Governance (índice de estatus de desarrollo, 19 dimensiones), así como la capacidad de conducción política (índice de gestión, 13 dimensiones). Tal como con el BTI, se publica un informe sobre cada país.

Fuentes: BTI; SGI

observaciones realizadas el año 2005, es decir, el año en que la GIZ formuló la oferta para el Fondo de Reformas.

El informe sobre Chile (SGI 2011), elaborado en el marco de los *Sustainable Governance Indicators 2011* (véase Cuadro 2.1), llega a una apreciación similar, aunque no totalmente consistente en sus comentarios.

“The government has demonstrated an adequate capacity for strategic policy planning, although implementation is sometimes weak.” (...) “Efficient governance is harmed by a lack of capacities and instruments that would ensure a middle- and long-term perspective in political and strategic planning.” (SGI 2011, 5, 8)

La OCDE también se ha pronunciado sobre la capacidad de planificación e implementación estratégica del gobierno en el marco de un amplio análisis de las políticas de Chile y ha constatado al respecto:

“Chile cuenta con mecanismos claros e institucionalizados para establecer su visión estratégica y sus prioridades de políticas. (...) El sistema es exhaustivo y parece estar estructurado para apoyar la ejecución mediante una plataforma del ‘gobierno en su conjunto’. Sin embargo, en la práctica, los silos ministeriales se refuerzan con una implementación de enfoques basada en proyectos (...) lo cual refuerza la programación vertical y la atención a un programa de trabajo de corto plazo. (...) Chile necesita considerar el incremento de su capacidad de planeación estratégica de mediano y largo plazos.” (OCDE 2011, 125–127)

Los análisis antes citados esclarecen en parte diferentes aspectos (p.ej., presiones políticas en los informes BTI sobre Chile en contraposición a la deficiente coordinación interministerial en el informe de la OCDE). Para dotar a la presente evaluación de un marco analítico consistente, la siguiente exposición se basa en la *Strategic Policy Reform Tool (SPR Tool)* de la Fundación Bertelsmann.

2.2 ¿Qué significa “planificación estratégica e implementación de reformas“?

No existe una definición científica uniforme de *strategic policy-making*. Uno de los enfoques más diferenciados es la *Strategic Policy Reform (SPR) Tool* de la Fundación Bertelsmann, que se basa en diferentes planteamientos del *New Public Management* (véase p. ej., Marsh 2000) y analiza reformas políticas estratégicas desde la perspectiva de tres dimensiones (competencias,

comunicación y capacidad de ejecución) y cinco áreas de acción (núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica, fijación de la agenda política (*agenda-setting*), formulación y decisión de políticas, implementación de políticas y evaluación de los resultados). El Cuadro 2.2 presenta una síntesis.

La dimensión **competencia** comprende funciones y objetivos cuyo cumplimiento ayuda a reducir incertidumbres o el desconocimiento e incrementa la capacidad sustancial de los actores políticos para resolver problemas (Fischer et al. 2008, 22). Con la ayuda de la experticia interna y externa se trata de formular e implementar conceptos adecuados de reformas siguiendo las convicciones fundamentales de los partidos de gobierno. La dimensión **comunicación** se refiere a la capacidad de comunicación y diálogo de los actores políticos que impulsan la reforma y comprende una competencia mediática actualizada, conocimiento profesional para la labor comunicativa y una estrategia de diálogo flexible y dinámica hacia el interior y el exterior (Fischer et al. 2008, 23). Finalmente, en la dimensión **capacidad de ejecución** se trata de saber cómo identificar las constelaciones de actores y de poder en el proceso de decisión, así como su conducción orientada a resultados, con el fin de negociar y constituir coaliciones de apoyo con numerosos actores políticos, económicos y de la sociedad civil (*stakeholders*) (Fischer et al. 2008, 23).

A partir de una versión perfeccionada y dinámica del modelo del ciclo de políticas, en cada una de las tres dimensiones se distinguen cinco áreas de acción. El modelo del ciclo de políticas, en el que se basa la *SPR Tool*, se diferencia del enfoque clásico (May / Wildavsky 1979; Schubert 2003) en tres aspectos:

- Primero, el modelo fue ampliado incorporando el área de acción núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica, que complementa las cuatro áreas de acción originales (fijación de la agenda política, formulación y decisión de políticas, implementación de políticas y evaluación de los resultados). Con ello se ha integrado a los actores centrales de las reformas junto con sus capacidades como parte integrante del proceso político en el ciclo de políticas.
- Segundo, todas las áreas de acción se interpretan en forma dinámica y no en forma estrictamente cronológica, porque en la práctica, el proceso de reformas políticas tiene lugar muchas veces en forma simultánea en las diferentes dimensiones y campos de acción o se traslada entre ellos en vez de seguir un ciclo preestablecido.

Cuadro 2.2: Síntesis de la Strategic Policy Reform Tool (SPR Tool)			
	Competencias	Comunicación	Capacidad de ejecución
Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica	Fomentar una cultura de innovación <ul style="list-style-type: none"> • Aprovechar sistemáticamente la experticia propia • Incorporar experticia externa • Fomentar competencias y el liderazgo personal 	Reforzar las capacidades de comunicación <ul style="list-style-type: none"> • Realizar ajustes institucionales • Coordinar la comunicación 	Establecer un núcleo estratégico de poder <ul style="list-style-type: none"> • Incorporar a los actores de todas las carteras ministeriales • Instaurar un sistema de detección temprana de conflictos
Fijación de la agenda política (<i>agenda-setting</i>)	Abordar los temas del futuro <ul style="list-style-type: none"> • Identificar precozmente necesidades de reformas • Analizar el contexto de los problemas • Esclarecer la orientación de las reformas 	Fomentar la disposición a hacer reformas <ul style="list-style-type: none"> • Generar conciencia de los problemas • Definir patrones de interpretación • Comunicar ideas guía 	Calcular perspectivas de éxito <ul style="list-style-type: none"> • Identificar ventanas de oportunidad • Definir las oportunidades de crear un perfil propio • Definir los márgenes de las negociaciones
Formulación y decisión de políticas	Formular un concepto de reforma <ul style="list-style-type: none"> • Sondear opciones de acción • Evaluar alternativas de solución • Diseñar el itinerario de la reforma 	Crear confianzas <ul style="list-style-type: none"> • Transmitir credibilidad • Utilizar un lenguaje claro y positivo respecto de la reforma • Generar expectativas realistas • Establecer diálogos 	Asegurar mayorías <ul style="list-style-type: none"> • Adecuar la estrategia de negociación • Ganar aliados • Ganar respaldo público

	Competencias	Comunicación	Capacidad de ejecución
Implementación de políticas	Asegurar la calidad de los resultados <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar orientación a los resultados • Fijar los pasos para la implementación • Elegir instrumentos adecuados de conducción 	Establecer cercanía con los ciudadanos <ul style="list-style-type: none"> • Fomentar la comunicación entre los ciudadanos, la administración pública y la política • Garantizar procesos transparentes 	Activar a los actores responsables de la implementación <ul style="list-style-type: none"> • Definir el trato con las partes interesadas • Incorporar a la administración pública • Establecer responsabilidades definidas
Evaluación de los resultados	Hacer efectivos los mecanismos de control <ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar técnicas adecuadas de evaluación • Evaluar a lo largo del proceso • Ponderar los costos y beneficios totales • Practicar el aprendizaje político 	Garantizar la responsividad <ul style="list-style-type: none"> • Analizar la resonancia pública • Cultivar el diálogo con las partes interesadas (<i>stakeholders</i>) • Aprovechar los resultados de evaluación con miras a grupos meta específicos 	Preservar los espacios de maniobra <ul style="list-style-type: none"> • Posibilitar una corrección flexible del rumbo • Tomar en cuenta los cambios en la constelación de actores
Fuente: Sistematización en base a Fischer et al. (2008, 27, 35, 45, 58, 69)			

- Tercero, el ámbito de evaluación de los resultados se ha extendido a todo el ciclo, en el sentido de una labor de evaluación y monitoreo continua que acompaña todo el proceso.

Las tres dimensiones estratégicas y las cinco áreas de acción pueden ilustrarse a forma de ejemplo en el campo de acción **núcleo del Ejecutivo con**

capacidad estratégica (labor principal: diseño de estructuras y procesos). Justamente esta área de acción es especialmente interesante en la *SPR Tool* por su papel central y como importante ampliación del modelo original del ciclo de políticas.

- En la dimensión *competencia*, para el núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica es importante fomentar una cultura de innovación, lo que incluye el aprovechamiento intensivo de la experticia propia y externa (Fischer et al. 2008, 26 ss.). Con ello se alude a un entorno de trabajo abierto, constructivo, creativo e interdisciplinario, sin prohibiciones de pensar, que no actúa en forma meramente reactiva, sino se anticipa continuamente a los desafíos políticos y sociales y los enfrenta por propia iniciativa. Para ello se precisa de un completo análisis de las partes interesadas (*stakeholders*) para identificar a los influyentes actores del proceso de reforma, así como sus posiciones respecto de las reformas proyectadas.
- En la dimensión *comunicación*, el fortalecimiento de las capacidades comunicativas del núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica depende sobre todo de tres factores: (i) del anclaje institucional de la comunicación del gobierno, (ii) de su orientación organizacional a la difusión estratégica de proyectos de reformas, (iii) de los recursos invertidos (Fischer et al. 2008, 31). En consecuencia, se requiere un cambio institucional que apunte a una fuerte central de comunicación, coordinada internamente y que, en calidad de centro de coordinación gubernamental, informe a la opinión pública no sólo de manera táctica-operativa, sino le transmita a largo plazo los proyectos de reforma, su fundamentación y relevancia, así como los cambios esperados.
- En la dimensión *capacidad de ejecución*, para el núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica es decisivo formar un centro estratégico de poder para coordinar eficazmente las reformas. En éste se reúnen los responsables de tomar las decisiones y desarrollan estrategias de largo plazo, reflexionan sobre estrategias alternativas y calculan las oportunidades de implementación (Fischer et al. 2008, 33). Se deben considerar dos aspectos importantes. Primero, es necesario incorporar a los actores que toman las decisiones de todas las carteras ministeriales. La regla básica reza: mientras más concentrado, entrelazado y centrado sea el núcleo Ejecutivo, mayor será su capacidad de resolver las tareas con miras a los objetivos. Segundo, se precisa un sistema de detección precoz

de conflictos que permita identificar tempranamente los obstáculos y enfrentarlos en forma proactiva.

Para comprender la *SPR Tool* cabe señalar dos puntos:

- La *SPR Tool* no se refiere a los contenidos de las reformas y no informa sobre la calidad estratégica o la relevancia política de tales contenidos. Por esta razón, la relevancia política de las reformas apoyadas por el Fondo se examina en el Capítulo 3 en forma separada del aspecto fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación. La *SPR Tool* identifica y sistematiza elementos claves de los procesos de reforma y ofrece con ello un marco de orientación para la planificación y la evaluación de tales procesos.
- El hecho de que la *SPR Tool* sea un enfoque amplio para analizar reformas políticas estratégicas (matriz de 15 celdas), permite suponer que muchas medidas de la cooperación técnica que apoyan tales reformas, pueden ser clasificadas como estratégicas según la *SPR Tool* dado que la cooperación técnica tiene como objetivo el fortalecimiento de capacidades (*capacity building*). Sin embargo, esto no habla en contra de la *SPR Tool*. Por el contrario, permite clasificar los aportes de la cooperación técnica a la planificación estratégica e implementación de reformas de manera muy diferenciada.

2.3 Planificación estratégica e implementación de reformas en Chile desde la perspectiva de la *SPR Tool*

Si clasificamos los resultados de los *rankings* internacionales y de los análisis científicos, referidos a la capacidad de planificación estratégica e implementación de Chile, según las categorías de la *SPR Tool*, se evidencia que las capacidades de Chile son relativamente sólidas en la dimensión competencias y relativamente débiles en la dimensión comunicación, mientras que los resultados de la dimensión capacidad de imponerse son dispares.

La dimensión **competencias** es una de las fortalezas del gobierno chileno. En el campo de acción núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica están bastante avanzadas la experticia interna y las competencias personales. El predominio presidencial (Nolte 2004; Siavelis 2000) facilita una planificación coherente de políticas y la Secretaría General de la Presidencia (SEG-PRES), subordinada directamente al presidente, puede controlar y evaluar

los ministerios sectoriales (SGI 2011, 23; Jung 2011). Además, tanto el gobierno como la administración pública cuentan con expertos y un personal bien preparado (Dockendorff 2011).

Por otro lado, diversos factores dificultan una planificación e implementación de reformas de largo plazo. Primero, la planificación de reformas generalmente no se extiende más allá de un período legislativo porque el mandato presidencial es de sólo cuatro años y no existe la reelección inmediata (Huneus 2011). Parece ser más bien una excepción que un candidato a presidente anuncie en su campaña proyectos de reforma que se extiendan más allá de un mandato. Segundo, muchos conocimientos y experiencias de gobierno y administración pública se pierden porque cada cambio de administración trae consigo una sustitución considerable de funcionarios, lo que se debe a que muchos de ellos tienen contratos a plazo fijo y los nuevos gobiernos tienden a contratar a su propio personal (Huneus 2011; OCDE 2011, 29). Este problema se agudiza por una deficiente gestión de conocimientos.

En Chile, un país altamente centralizado, existe una pronunciada disparidad de competencias. Mientras las competencias y la experiencia se concentran en la capital, el rendimiento de las instituciones públicas decae en las regiones y comunas, en particular cuando se trata de la implementación (SGI 2011, 26; Huneus 2011).

Las debilidades de las instituciones políticas en la dimensión **comunicación** se deben a diversas causas. Por un lado, la comunicación al interior del gobierno, especialmente en el plano de la implementación, requiere ser mejorada, tanto horizontalmente entre los ministerios del gobierno central, a pesar de que la SEGPRES ya cuenta con las atribuciones y capacidades necesarias para supervisar el trabajo de los ministerios sectoriales (von Brunn 2011), como también verticalmente entre el gobierno central, las regiones y las municipalidades.

Por otro lado, la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía es más bien débil. La tendencia tecnocrática de muchos organismos gubernamentales y una sociedad civil más bien débil llevan a una deficiente incorporación de la ciudadanía en los procesos políticos de reformas. Por lo general, las reformas son planificadas y realizadas desde la cúpula hacia la base y la opinión pública chilena apenas tiene posibilidades de influir sobre los procesos de reformas (BTI 2008, 28). El núcleo del Ejecutivo a menudo no dispone de una gestión profesional de la información y comunicación (von Brunn

2011) y parece tener un interés limitado en una comunicación efectiva sobre las reformas. El panorama poco pluralista de los medios de comunicación y sindicatos débiles (Taylor 2006) completan el cuadro.

Los resultados en la dimensión **capacidad de ejecución** son dispares. El predominio del presidente dentro del Ejecutivo y frente al Legislativo, así como su prerrogativa de iniciativa de ley (Nolte 2004, 343s) permiten suponer un núcleo del Ejecutivo capaz de ejecución. Con la SEGPRES, el presidente dispone además de una institución que tiene una gran influencia sobre los procesos de planificación de cada uno de los ministerios (SGI 2011, 22). La baja tasa de corrupción, comparada con los restantes países latinoamericanos,⁷ facilita también una acción gubernamental efectiva.

Por otro lado, la capacidad de ejecución del Ejecutivo es limitada por dos importantes factores. Primero, el sistema electoral binominal,⁸ que subsiste desde la época de Pinochet, le entrega una posición de fuerza a la oposición, lo que limita el margen de acción del gobierno y, con ello, los procesos de reforma de más largo plazo (Quiroga 2010, 5). Segundo, los gremios empresariales ejercen *de facto* una gran influencia sobre la política (Posner 2008, 62), porque todos los gobiernos posteriores a la era de Pinochet han seguido una política económica liberal que restringe el poder del Estado.

7 En los últimos años Chile ha obtenido siempre la mejor calificación entre todos los países latinoamericanos en el Índice de Percepción de la Corrupción (en algunos momentos junto con Uruguay) de la organización Transparencia Internacional. Véase Transparency International (2007; 2008; 2009; 2010; 2011).

8 Cada distrito electoral elige a dos representantes. El primer escaño lo obtiene el candidato con la mayor cantidad de votos. El segundo escaño lo obtiene el candidato más votado de la coalición que haya obtenido la segunda mayoría, independientemente de la cantidad de votos que haya obtenido tal candidato. La única posibilidad de que una coalición obtenga los dos escaños en un distrito electoral es que logre doblar la cantidad de votos de la coalición que obtuvo la segunda mayoría. Este sistema promueve, por un lado, la conformación de alianzas electorales y fortalece, por el otro, el papel de la oposición. Véase Jung / Meyer (2010, 84).

3 Relevancia del Fondo de Reformas

3.1 Procedimiento y criterios de selección

La selección de las reformas que recibirían el apoyo del Fondo se realizó sobre la base de dos convocatorias dadas a conocer en el portal electrónico de AGCI, en dos periódicos de circulación nacional y a través de contactos directos con organismos gubernamentales. Fueron recepcionadas 23 solicitudes de 13 organismos gubernamentales. Finalmente se seleccionaron 11 reformas de 9 organismos gubernamentales.⁹

El Comité de Coordinación del Fondo decidió sobre la aceptación o rechazo de las solicitudes. En el comité participaron las siguientes instituciones: por el lado chileno con derecho a voto AGCI, SEGPRES y DIPRES (Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda); por el lado alemán, a título consultivo, la GIZ y la Embajada de Alemania. La función de SEGPRES y DIPRES consistió en asegurar que las reformas seleccionadas tuvieran prioridad en el programa de gobierno y dispusieran del respaldo presupuestario para su ejecución.

La GIZ jugó un papel muy activo en el proceso de selección a pesar de que no tenía derecho a voto. Mantuvo un diálogo técnico con los postulantes, lo que fue evaluado muy positivamente por varios de ellos (p.ej., MINSAL), estudió junto con AGCI las solicitudes recibidas, solicitó modificaciones en algunos casos y recomendó al Comité de Coordinación la aceptación o rechazo de las solicitudes en base a las hojas de recomendación. Esto se aparta de la filosofía del Fondo, según la cual las contrapartes asumen la dirección. Por otro lado, dentro del Comité de Coordinación sólo la GIZ disponía del *know how* para el estudio técnico de las solicitudes.

El examen de las solicitudes fue más bien pragmático y no tan riguroso en varios sentidos:

9 Entre las reformas seleccionadas estaba una del Ministerio de Educación. Sin embargo, no se firmó el convenio de ejecución ya preparado por cambios en el mismo ministerio. El proyecto fue reemplazado posteriormente por un proyecto de apoyo a la Contraloría.

- Mientras que las Bases del Proyecto y el Manual de Ejecución del Fondo mencionaban seis y cinco criterios respectivamente,¹⁰ según la Metodología del Fondo se aplicaron principalmente cuatro criterios, en parte distintos de los anteriores.¹¹ Si incluimos las informaciones requeridas a los solicitantes en el formato de las solicitudes respecto de los requerimientos de apoyo, la implementabilidad de la reforma y los efectos esperados, entonces la selección se orientó esencialmente por los cuatro criterios principales mencionados en el Capítulo 1.
- Los criterios formulados en las Bases del Proyecto y en el Manual de Ejecución no tenían la misma formulación en el texto de las convocatorias, lo que al principio redujo la transparencia para los solicitantes. No obstante, según lo informado por algunos postulantes fue posible aclarar dudas en un diálogo con AGCI y la GIZ.
- Las hojas de recomendación no expusieron en forma sistemática con qué resultado fue examinado cada uno de los criterios de selección. La exposición era generalmente muy sucinta.
- Algunas solicitudes fueron evaluadas positivamente a pesar de reparos críticos manifestados en las hojas de recomendación, como en los casos de SENAME Adopción, donde existían dudas respecto de la voluntad de realizar mayores cambios organizacionales considerados necesarios, de CONAMA Residuos y de MIDEPLAN, donde no existía certidumbre acerca de que el autofinanciamiento estuviera asegurado.

10 (i) Relevancia y prioridad política de la reforma; (ii) compromiso institucional, expresado en recursos humanos y financieros; (iii) posibilidades de inserción en la agenda legislativa; (iv) competencias legales y administrativas de ejecución en las instituciones postulantes; (v) idoneidad de los recursos humanos aportados por el organismo que formula el proyecto (criterio no mencionado en el Manual de Ejecución); (vi) aporte a la reducción de la pobreza y a la igualdad de derechos.

11 (i) Carácter y prioridad de la reforma según el programa de gobierno, mensajes presidenciales, etc.; (ii) si la implementación de la reforma está financieramente asegurada por el Estado chileno (“reforma autofinanciada”); (iii) si de la cooperación alemana se solicita un valor conceptual agregado, transferencia de conocimientos, apoyo en planificación estratégica, etc. y no solamente recursos financieros adicionales; (iv) si la GIZ está en condiciones de organizar el know how requerido.

3.2 ¿En qué medida eran “importantes” las reformas seleccionadas?

El Cuadro 3.1 muestra la “importancia” de las reformas seleccionadas en relación con los tres criterios (i) prioridad política de la reforma en el programa del gobierno Bachelet, (ii) aporte al desarrollo de Chile, (iii) implementabilidad de la reforma. La clasificación se fundamenta en lo estimado por los evaluadores sobre la base de la documentación del Fondo y las entrevistas. Se evidencia que todas las reformas seleccionadas eran relevantes en términos de los criterios (i) y (ii) y existen reservas sólo respecto del criterio de implementabilidad.

Cuadro 3.1: Importancia de las reformas seleccionadas según los criterios de selección			
	Prioridad política	Aporte al desarrollo	Implementabilidad
CONAMA Cuencas	•	•	•
CONAMA Residuos	•	•	•
Contraloría	•	•	•
DNSC	•	•	•
JUNJI	•	•	•
MIDEPLAN	•	•	0
MINJU	•	•	0
MINSAL	•	•	0
MINVU	•	•	•
SENAME Adopción	•	•	•
SENAME Penal	•	•	0
<ul style="list-style-type: none"> • Requisito cumplido claramente; 0 Requisito no cumplido claramente; – Requisito no cumplido 			

El criterio de inclusión política de la reformas en el programa de gobierno de Bachelet se ha satisfecho claramente; esto se confirmó con el análisis del programa de gobierno (Bachelet 2005) y de los mensajes presidenciales de 2006 y 2008 (Bachelet 2006; 2008) y fue reafirmado en las entrevistas con las contrapartes. Sólo la reforma SENAME Adopción no estaba mencionada en el programa de gobierno; sin embargo, en las conversaciones quedó claro que la idea de ajustar la legislación sobre adopción a los estándares internacionales gozaba de gran respaldo y era políticamente indiscutida.

La importancia en términos de desarrollo se ha confirmado claramente también en todas las reformas. Por un lado, todas se refirieron a problemas de desarrollo de Chile, lo que se desprende de los convenios de ejecución (aún cuando las cadenas de resultados fueron expuestas en términos muy generales) y fue reafirmado por las contrapartes entrevistadas. Por otro lado, las reformas respondieron a acuerdos internacionales para el desarrollo (como los Objetivos de Desarrollo del Milenio u otros Convenios de la ONU) o, por el lado alemán, al Programa de Acción 2015 “Reducción de la Pobreza” del Gobierno Federal. A pesar de que la libre selección de temáticas por parte de las contrapartes representaba una modalidad especial del Fondo, por la parte alemana se aspiraba a una vinculación con el Programa de Acción 2015 en la selección de los proyectos.

El criterio de implementabilidad es el único que presenta un cuadro dispar. En las Bases del Proyecto se definieron al respecto tres criterios: (i) compromiso institucional en términos de recursos humanos y financieros disponibles; (ii) posibilidades de inserción en la agenda legislativa; (iii) competencias legales y administrativas de ejecución. En algunas reformas faltaban responsabilidades claramente definidas o la incorporación de actores centrales. En el caso de MIDEPLAN, el ambicioso objetivo del proyecto¹² hubiera requerido una sólida instancia de coordinación interministerial; en la planificación faltó el anclaje político del instrumento “mapa territorial”. En el caso del MINSAL aún no estaba claro quién sería responsable de aplicar el método de evaluación planificado. En otros casos, la implementabilidad se vio obstaculizada por falta de personal (MINJU) o insuficientes recursos financieros (SENAME Penal). En la selección de las reformas probablemente no se previeron suficientemente estos problemas.

12 *“Municipios, gobiernos regionales e instituciones sectoriales pertinentes utilizan concertadamente instrumentos de gestión territorial en el marco del sistema de protección social en áreas piloto.”*

3.3 ¿En qué medida los aportes solicitados y acordados del Fondo de Reformas se focalizaron en fortalecer la capacidad de planificación estratégica e implementación?

3.3.1 Aspectos metodológicos

Para responder esta pregunta el equipo de evaluación examinó en qué medida los aportes del Fondo pedidos en las solicitudes y acordados en los convenios de ejecución pueden ser clasificados según las categorías de la *SPR Tool* (Cuadro 2.1).¹³ Los resultados se resumen en el Cuadro 3.2. Muestra que los aportes del Fondo solicitados y acordados se focalizan en diferentes aspectos de planificación estratégica e implementación en todas las once reformas y, por consiguiente, pueden ser considerados relevantes. Esto se debe también al enfoque amplio de la *SPR Tool*. En la interpretación del Cuadro 3.2 deben considerarse los siguientes aspectos:

- Dado que al inicio del Fondo no se definió el término “capacidad de planificación estratégica e implementación”, no fue posible seleccionar los aportes del Fondo de manera eventualmente más específica y, por ende, aumentar la relevancia posiblemente aún más.
- Los cuadrados no entregan información sobre la cantidad de los aportes solicitados y acordados del Fondo *en* un determinado campo de la matriz SPR. Un cuadrado puede comprender una cantidad variable de aportes del Fondo.
- La relevancia respecto de la planificación estratégica e implementación no presupone que se hayan solicitado y/o acordado aportes en todos los 15 ámbitos de la matriz, pues la relevancia de cada uno depende del carácter y la fase de avance de cada reforma.
- La cantidad de cuadrados no entrega información sobre si los aportes del fondo fueron más relevantes en unas reformas que en otras. Aquí también la relevancia de los campos de la matriz SPR depende del carácter y la fase de avance de cada reforma.

13 Para ello se evaluaron los puntos 14 (“¿Por qué se recurre al apoyo del Fondo de Reformas?”), 15 (“El aporte alemán se solicita para...”) y 16 (“¿Qué tipo de servicios / prestaciones específicas se solicita?”) en las solicitudes y los subcapítulos “Enfoque metodológico” y “Aportes de GIZ” en los convenios de ejecución.

Cuadro 3.2: Aportes al fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación de reformas pedidos en las solicitudes y acordados en los convenios de ejecución (a la luz de la SPR Tool)												
SPR Tool		11 Reformas										
Dimensiones estratégicas	Áreas de acción	CONAMA Cuencas	CONAMA Residuos	Contraloría	DNSC	JUNJI	MIDEPLAN	MINJU	MINSAL	MINVU	SENAME Adopción	SENAME Penal
Competencias	Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica	<input type="checkbox"/> ■										
	Fijación de la agenda política						<input type="checkbox"/> ■					
	Formulación y decisión de políticas		<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■		<input type="checkbox"/> ■					
	Implementación de políticas	<input type="checkbox"/> ■		<input type="checkbox"/> ■								
	Evaluación de los resultados		<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■			<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■		<input type="checkbox"/> ■
Comunicación	Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica				<input type="checkbox"/> ■				<input type="checkbox"/> ■			<input type="checkbox"/> ■
	Fijación de la agenda política							<input type="checkbox"/> ■				<input type="checkbox"/> ■
	Formulación y decisión de políticas			<input type="checkbox"/> ■				<input type="checkbox"/> ■			<input type="checkbox"/> ■	
	Implementación de políticas		<input type="checkbox"/> ■		<input type="checkbox"/> ■			<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■			<input type="checkbox"/> ■
	Evaluación de los resultados		<input type="checkbox"/> ■						<input type="checkbox"/> ■			
Capacidad de ejecución	Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica	<input type="checkbox"/> ■										
	Fijación de la agenda política											
	Formulación y decisión de políticas		<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■				<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■		<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■
	Implementación de políticas	<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■	<input type="checkbox"/> ■		<input type="checkbox"/> ■		<input type="checkbox"/> ■		<input type="checkbox"/> ■		<input type="checkbox"/> ■
	Evaluación de los resultados											
<input type="checkbox"/> Elementos de planificación estratégica e implementación de reformas en las solicitudes <input checked="" type="checkbox"/> Elementos de planificación estratégica e implementación de reformas en los convenios de ejecución												
Fuente: Documentación del proyecto												

- El valor analítico del Cuadro 3.2 consiste en que muestra los ámbitos en que se solicitaron y/o acordaron aportes para la planificación estratégica e implementación. El Cuadro puede ser utilizado para examinar, respecto de cada reforma, si se descuidaron aspectos importantes de la planificación estratégica e implementación. Sin embargo, tal examen detallado excede el marco de la presente evaluación.

Se constata que la distribución de los aportes solicitados y acordados no coincide totalmente en los campos de la matriz SPR. La razón principal estriba en que durante el período transcurrido entre la postulación y la firma de los convenios tuvieron lugar un intenso diálogo entre la GIZ y los solicitantes y talleres de planificación, donde se fijaron los aportes definitivos (y a veces se modificaron los aportes solicitados). Otro motivo puede ser que las solicitudes eran mucho más exhaustivas que los convenios y posiblemente incluyeron aspectos que no aparecieron en el formato más compendiado de los convenios.

3.3.2 Interpretación de los resultados

a) Interpretación respecto de las tres dimensiones de la matriz SPR

El Cuadro 3.2 muestra que los aportes del Fondo acordados en los convenios se refieren sobre todo a la dimensión competencias y no tanto a las dimensiones comunicación y capacidad de ejecución.

- La mayor concentración en la dimensión **competencias** tiene dos razones. Por un lado, la mayoría de las solicitudes apuntaba a este aspecto y, por el otro, las misiones de expertos y viajes de estudios acordados se refieren en primer lugar a la adquisición de competencias.
- El hecho de que en la dimensión **comunicación** se encuentren considerablemente menos aportes del Fondo solicitados y acordados se debe al concepto de comunicación de la *SPR Tool*. Se entiende por comunicación sobre todo la capacidad de comunicar de los actores involucrados dentro de sus organizaciones y frente a la opinión pública. En cambio, ciertos aportes del Fondo solicitados y acordados, que comprenden actividades de comunicación, en la *SPR Tool* se refieren a la dimensión capacidad de ejecución y por ello fueron clasificadas allí (p. ej., talleres que buscaban incorporar actores centrales a la reforma).

- En la dimensión **capacidad de ejecución** se acordaron más aportes del Fondo que los demandados en las solicitudes. Una de las razones podría ser que la GIZ hizo más hincapié en la colaboración e interconexión de importantes actores de ejecución que los postulantes y por ello destacó adicionalmente esta dimensión en los talleres de planificación.

b) Interpretación respecto de los cinco campos de acción de la matriz SPR

La mayoría de las medidas demandadas y acordadas se encuentra en el ámbito del núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica. Los campos de acción formulación de políticas e implementación de políticas también muestran una concentración importante, mientras que la fijación de la agenda política (*agenda-setting*) casi no figura¹⁴ y la evaluación de los resultados figura sólo en una pequeña parte.

- **Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica:** la gran cantidad de aportes del Fondo solicitados y acordados en este campo de acción se debe a tres razones: primero, la importancia central (aunque no suficiente) del núcleo del Ejecutivo en la planificación e implementación de reformas; segundo, el carácter más bien centralista y jerarquizado del sistema de gobierno chileno, ya tratado en el Capítulo 2; tercero, el hecho de que los aportes del Fondo solicitados y acordados en el ámbito del núcleo del Ejecutivo no se refieren sólo a la dimensión competencias, sino también a la dimensión capacidad de ejecución.
- **Fijación de la agenda política (*agenda-setting*):** el Fondo no fue diseñado para aclarar y definir orientaciones fundamentales de las reformas. Dado que tenía el objetivo explícito de apoyar importantes reformas del gobierno de Bachelet y planteó como condición la inclusión de la reforma apoyada en el programa de gobierno, la orientación de la reforma ya estaba definida al momento de hacerse la solicitud en la mayoría de los casos. Esto se expresa también en las solicitudes que muchas veces fueron muy detalladas.

14 Muy pocas medidas fueron asignadas al ámbito de la fijación de la agenda política pues la orientación de la reforma ya había sido definida antes en la mayoría de los casos y las actividades del Fondo se referían más bien a la formulación e implementación del concepto de reforma. Sin embargo, esto no significa que el Fondo de Reformas ya no pudiera hacer un aporte conceptual, el que podría ser fundamental justamente en la configuración de la estrategia de reforma (p.ej., MINVU).

- **Formulación e implementación de políticas:** dado que la orientación de las reformas generalmente ya estaba definida, no sorprende que se hayan solicitado y acordado numerosos aportes en los ámbitos de formulación e implementación de políticas. El Fondo de Reformas debía fortalecer aquí la experticia en procesos y el conocimiento necesario para la ejecución a través del intercambio internacional de experiencias. La diferenciación entre formulación de políticas e implementación de políticas responde sobre todo a la fase de avance en que se encontraba la respectiva reforma.
- **Evaluación de los resultados:** muy pocos de los aportes del Fondo solicitados y acordados se refieren a la evaluación de los resultados. La razón se encuentra probablemente en el estadio relativamente germinal en que se encontraban las reformas seleccionadas al momento de las solicitudes y convenios, de forma que no se prestó gran atención a la evaluación de las reformas, aún cuando este campo de acción debe ser considerado desde un inicio según la *SPR Tool*.¹⁵

La distribución en el Cuadro 3.2 corresponde al cuadro ya expuesto en el Capítulo 2, según el cual la capacidad estratégica de reformas de Chile se expresa más en la dimensión competencias y menos en las dimensiones comunicación y capacidad de ejecución. Esta coincidencia no sorprende ya que el Fondo se basó en el principio de la libre elección del tema por parte de las contrapartes chilenas, cuyas preferencias y solicitudes marcaron decisivamente el perfil de los aportes del Fondo. Sin embargo, esto significa también que el Fondo apoyó principalmente la dimensión competencias, ya bastante consolidada, y menos las dimensiones más débiles, comunicación y capacidad de ejecución.

c) Conclusiones provisionales

Este resultado puede ser valorado de dos formas. Por un lado, se puede concluir que el Fondo se comprometió con razón en los ámbitos competencias y núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica, ya relativamente consolidados, para lograr el máximo efecto de impulso a pesar de su corta duración y sus comparativamente limitados recursos financieros. Por otro lado, se puede argumentar que los aportes acordados del Fondo no se asig-

15 El sistema de monitoreo del Fondo de Reformas (SMIeI) estaba pensado sólo para monitorear los aportes del Fondo y no toda la reforma.

naron a los ámbitos más urgentes y, en consecuencia, el Fondo no respondió cabalmente a su principal pretensión de fortalecer la capacidad de planificación estratégica e implementación de reformas. Conforme a la filosofía del Fondo, la interpretación es de incumbencia finalmente de las contrapartes chilenas. De todas formas, una comprensión más sistemática del concepto “capacidad de planificación estratégica y de implementación” hubiera podido contribuir a una orientación aún más clara del Fondo desde su inicio.

4 Eficacia del Fondo de Reformas

El examen de la eficacia del Fondo sigue la cadena de resultados: productos generados (*outputs*) – uso de los productos – efectos directos logrados (*outcomes*). En esto se deben considerar tres aspectos:

- Productos (*outputs*): la información al respecto provino principalmente del Sistema de Monitoreo del Fondo de Reformas (SMIeI). Si bien se basaba en los convenios, era más sistemático y detallado, pues recién en el curso de su introducción se definieron en forma más precisa las actividades y productos planificados y se los dotó de un horizonte temporal. Sin embargo, tal como se mencionó en la introducción, las informaciones del SMIeI no siempre estaban actualizadas. El equipo de evaluación intentó actualizar las informaciones en las entrevistas.
- Efectos directos (*outcomes*): ni los convenios ni el Sistema de Monitoreo contenían indicadores que permitieran medir los efectos directos conforme a los objetivos del Fondo de Reformas. Salvo una sola excepción, los indicadores de objetivos de los convenios se referían sólo a las actividades y productos. Si bien los convenios mencionaban “efectos esperados”, se trataba de efectos esperados a más largo plazo y formulados en términos muy generales en el sentido de lo que se entiende por impactos. El SMIeI informaba sólo sobre actividades y productos, contrariamente a su denominación (*Sistema de Monitoreo de Implementación e Impactos*), pero no de impactos.
- En este contexto, el equipo de evaluación decidió examinar la eficacia del Fondo de Reformas en relación con su primer objetivo “Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación de reformas” (*outcome 1*) con ayuda de la *SPR Tool*. Respecto de la eficacia del Fondo de Reformas en relación con su segundo objetivo (función im-

pulsora sobre las reformas apoyadas), el equipo de evaluación consultó a los entrevistados y les pidió nombrar el tipo de función impulsora.

4.1 Productos generados (*outputs*)

A pesar de varios retrasos se generó la mayor parte de los productos acordados en los convenios de ejecución (Cuadro 4.1). En los casos de MIDEPLAN y SENAME Adopción se generaron todos los productos y en JUNJI casi todos. En cinco reformas (CONAMA Cuencas, CONAMA Residuos, DNSC, MINSAL, MINVU) faltaban aún algunos productos que probablemente serán concluidos en un tiempo previsible. En otras tres reformas

Cuadro 4.1: Generación de los productos acordados y utilización de los productos generados		
Reforma	Generación de los productos acordados	Utilización de los productos generados
CONAMA Cuencas	En su mayoría	En su mayoría
CONAMA Residuos	En su mayoría	Completa
Contraloría	En parte	Ninguna utilización hasta ahora
DNSC	En su mayoría	En parte
JUNJI	Casi completa	En su mayoría
MIDEPLAN	Completa	Ninguna utilización hasta ahora
MINJU	En parte	Ninguna utilización hasta ahora
MINSAL	En su mayoría	Ninguna utilización hasta ahora
MINVU	En su mayoría	En su mayoría
SENAME Adopción	Completa	Completa
SENAME Penal	En parte	En parte
Fuentes: Documentación del proyecto; SMIEI; entrevistas		

(Contraloría, MINJU, SENAME Penal) no era seguro si los productos serán concluidos como se había planificado originalmente.¹⁶

Son diversas las razones por las cuales no se generaron los productos acordados:

- *Modificaciones en los objetivos acordados:* ejemplo SENAME Penal: según lo expresado por varios ejecutores entrevistados, los objetivos originales fueron demasiado ambiciosos y debieron ser reducidos en el transcurso del proyecto. Sin embargo, la prioridad siguió siendo el fortalecimiento de las capacidades de gestión a nivel local, regional y nacional y una mejor integración de los actores relevantes.
- *Modificación de las prioridades durante la ejecución:* Ejemplo Contraloría: el convenio entre la GIZ y la Contraloría preveía tres ámbitos de acción: (i) fortalecer a la Contraloría en su apoyo técnico a las unidades de control interno de todos los organismos públicos (UCIs), (ii) mejorar la gestión del conocimiento de la Contraloría, (iii) implementar el convenio anti-corrupción entre la Contraloría y diferentes organismos públicos de alto nivel. Según lo informado por la GIZ, el primer componente había sido casi totalmente implementado (en un 80 a 85 %). Según el SMÍel, el segundo componente había sido implementado en un 61 % y el tercero sólo en un 12 % (estado 1.6.2010). Según lo informado por la GIZ, este último ámbito de acción fue suspendido de facto por la Contraloría por un cambio en las prioridades.
- *Disminución del respaldo político durante la ejecución:* En el caso del MINJU, la elección del año 2009 llevó a que se desvaneciera el compromiso político respecto del tema de la reinserción social de delincuentes.¹⁷ En todo caso, según lo expresado por la consultora de la GIZ, los talleres realizados con el apoyo del Fondo aportaron a sensibilizar a los participantes (jueces, fiscales, gendarmería, abogados etc.) en el tema de la reinserción (producto inmaterial).

16 En términos generales cabe señalar que tanto las instituciones contraparte como la GIZ destacaron la flexibilidad del Fondo de Reformas como una característica positiva; visto desde esta perspectiva, las modificaciones hechas a la planificación original no deben evaluarse necesariamente como algo negativo.

17 El cambio de gobierno en marzo de 2010 produjo también en varias reformas que los productos acordados no pudieran ser generados o finalizados. Este aspecto se aborda en el Capítulo 6 (Sostenibilidad).

- *Terremoto 2010*: las consecuencias del catastrófico terremoto de febrero de 2010 interfirieron en la posibilidad de algunas instituciones participantes de generar los productos acordados. Por ejemplo, en el caso de SENAME Penal, Maule, la región piloto más importante para la implementación de la reforma, se encuentra en uno de los epicentros del terremoto.

4.2 Utilización de los productos

A pesar de grandes diferencias entre las reformas, se utilizó la mayor parte de los productos generados (Cuadro 4.1). En dos reformas (CONAMA Residuos, SENAME Adopción) se utilizaron completamente los productos generados y en otras tres (CONAMA Cuencas, JUNJI, MINVU) se utilizó la mayor parte. En dos reformas (SENAME Penal, DNSC) se utilizó sólo una parte de los productos generados y en cuatro reformas (MIDEPLAN, MINSAL, MINJU, Contraloría) todavía no se ha utilizado ninguno. Sobre las reformas en detalle:

- *MIDEPLAN*: (i) El terremoto de 2010 tuvo como consecuencia que los datos recopilados anteriormente sobre la vulnerabilidad social territorial quedaran obsoletos en algunas regiones; además, MIDEPLAN debió concentrarse en la reconstrucción de las regiones afectadas. (ii) La transformación de MIDEPLAN en el Ministerio de Desarrollo Social absorbió considerablemente las capacidades internas. (iii) No se logró la coordinación requerida con los municipios, gobiernos regionales e instituciones sectoriales para utilizar concertadamente el mapa de vulnerabilidad social territorial como se había planificado.
- *MINSAL*: La metodología acordada de evaluación, seguimiento y acompañamiento de la Reforma de Salud se encontraba al momento de la evaluación aún en una fase de prueba y fue concluida en mayo de 2011 según lo informado por el ministerio. Además, se estaba a la espera de entregar el informe de aplicación del instrumento a las autoridades del sector para que, una vez conocido, se evaluara donde pudiese quedar mejor radicada la responsabilidad de aplicar el instrumento y de administrar sus datos.
- *MINJU*: Como ya lo mencionamos, en el año electoral 2009 se fue desvaneciendo el respaldo político al tema políticamente sensible de la rein-

serción social de delincuentes, de forma que al momento de la evaluación la propuesta de proyecto de ley, elaborada con el apoyo del Fondo, todavía no había sido presentada a la SEGPRES.

- *Contraloría*: Dado que el proyecto no participó en la convocatoria y se inició recién el año 2009, había transcurrido muy poco tiempo como para utilizar los productos generados.

4.3 Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación (*outcome 1*)

4.3.1 Resumen general sobre el fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación

a) Aspectos metodológicos

El Fondo aportó de manera diferente a fortalecer la capacidad de planificación estratégica e implementación en todas las once reformas. Las diferencias se deben al carácter y la fase de avance de las reformas, así como al tipo de los aportes brindados. El Cuadro 4.2 clasifica los resultados del Fondo según la *SPR Tool*. En ello se deben considerar tres puntos:

- El equipo de evaluación consignó sólo aquellos resultados del Fondo, referidos al fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación, que fueron explícitamente mencionados por los entrevistados o que parecían plausibles como consecuencia de los productos generados. Sin embargo, el equipo mismo no pudo examinar directamente los resultados que se produjeron (o sea, la capacidad fortalecida de planificación estratégica e implementación); esto hubiera requerido un análisis detallado de cada medida de reforma apoyada, lo que excede el marco de esta evaluación.
- La clasificación debe entenderse como una propuesta de interpretación. Su valor analítico consiste en especificar y sistematizar los resultados respecto del objetivo “fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación”. La clasificación en la *SPR Tool* no implica una valoración de la calidad de las reformas apoyadas.
- Tal como se mencionó en el Capítulo 3, la cantidad de registros en las celdas (diamantes) no informa si los aportes del Fondo fueron más efi-

Cuadro 4.2: Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación en las reformas apoyadas por el Fondo según las categorías de la SPR Tool												
SPR Tool		11 Reformas										
Dimensiones estratégicas	Áreas de acción	CONAMA Cuencas	CONAMA Residuos	Contraloría	DNSC	JUNJI	MIDEPLAN	MINJU	MINSAL	MINVU	SENAMA Adopción	SENAMA Penal
Competencias	Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
	Fijación de la agenda política						◆					
	Formulación y decisión de políticas	◆	◆	◆	◆		◆	◆		◆	◆	
	Implementación de políticas	◆	◆		◆	◆				◆		◆
	Evaluación de los resultados		◆		◆	◆			◆	◆		◆
Comunicación	Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica				◆					◆		◆
	Fijación de la agenda política							◆				
	Formulación y decisión de políticas		◆								◆	
	Implementación de políticas	◆				◆		◆		◆		◆
	Evaluación de los resultados		◆			◆			◆	◆		
Capacidad de ejecución	Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica	◆	◆		◆	◆		◆	◆	◆	◆	
	Fijación de la agenda política											
	Formulación y decisión de políticas		◆								◆	
	Implementación de políticas	◆	◆		◆	◆				◆		◆
	Evaluación de los resultados		◆									

Fuentes: Documentación del proyecto; SMIEI; entrevistas

caces en algunas reformas que en otras. La eficacia depende del carácter y la fase de avance de cada una de las reformas.

Los casos de CONAMA Residuos y MIDEPLAN, por su diferente cantidad de registros en el Cuadro 4.2, sirven para explicar a forma de ejemplo el fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación.

b) Ejemplo CONAMA Residuos

En CONAMA Residuos, el Fondo brindó aportes en diez campos de la matriz *SPR* en las tres dimensiones (competencia, comunicación y capacidad de ejecución) por la vía de misiones de expertos, viajes de estudio, asesoría, establecer contactos y proveer plataformas de discusión. El gran número de campos involucrados se debe a que se trata de una amplia reforma. Sobre la base de un acuerdo entre CONAMA y el sector privado, en cuatro sectores piloto se recopilaron y evaluaron experiencias con el fin de incorporarlas a un proyecto de ley ya existente y que fue discutido con la participación de actores públicos y privados, así como de la sociedad civil.

En la dimensión *competencia*, el Fondo aportó al fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación en todas las áreas de acción excepto en la fijación de la agenda política (puesto que ya existía la voluntad política para una gestión integrada de residuos).

- *Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica*: fue fortalecido gracias a la estrecha colaboración y al intercambio de experiencias con expertos internacionales (categoría “Incorporar experticia externa” en el Cuadro 2.2).
- *Formulación y decisión de políticas*: el Fondo apoyó la discusión del proyecto de ley sobre una gestión integrada de residuos con viajes de estudio, misiones de expertos y facilitando un foro de discusión (categorías “Sondear opciones de acción” y “Evaluar alternativas de solución” en el Cuadro 2.2).
- *Implementación de políticas*: el Fondo apoyó con asesorías la experimentación de modelos novedosos de carácter voluntario referidos a la evitación y eliminación de residuos conjuntamente con el sector privado en cuatro sectores piloto (categorías “Garantizar orientación a los resultados” y “Fijar los pasos para la implementación” en el Cuadro 2.2).

- *Evaluación de los resultados:* por último, el Fondo apoyó la documentación de las experiencias recopiladas durante los proyectos piloto en estudios de impacto y la publicación de las lecciones aprendidas (categorías “Evaluar a lo largo del proceso” y “Practicar el aprendizaje político” en el Cuadro 2.2).

En la dimensión *comunicación*, el Fondo aportó a fortalecer la formulación y decisión de políticas, así como la evaluación de resultados:

- *Formulación y decisión de políticas:* a iniciativa del Fondo, se formó un Comité de Coordinación con representantes de la sociedad civil para la discusión y adaptación del proyecto de ley (categoría “Establecer diálogos” en el Cuadro 2.2).
- *Evaluación de los resultados:* los estudios de impactos y las lecciones aprendidas de los cuatro sectores piloto fueron incorporados en la discusión del proyecto de ley (categoría “Garantizar la responsividad” en el Cuadro 2.2).

En la dimensión *capacidad de ejecución*, el Fondo aportó a fortalecer la capacidad de planificación estratégica e implementación en todas las áreas de acción excepto en la fijación de la agenda política:

- *Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica:* participación de todos los actores relevantes en el Comité de Coordinación para discutir el proyecto de ley (categoría “Incorporar a los actores de todas las carteras ministeriales” en el Cuadro 2.2).
- *Formulación y decisión de políticas:* cooperación con actores del sector privado en los sectores piloto (categoría “Ganar aliados” en el Cuadro 2.2).
- *Implementación de políticas:* vinculación contractual de actores del sector privado en los sectores piloto (categorías “Definir el trato con las partes interesadas” y “Establecer responsabilidades definidas” el Cuadro 2.2).
- *Evaluación de los resultados:* la realización paralela de los proyectos piloto y de la discusión del proyecto de ley permitió incorporar las experiencias de la implementación práctica de nuevos métodos de gestión de residuos en el trabajo sobre el proyecto de ley (categoría “Posibilitar una corrección flexible del rumbo” en el Cuadro 2.2).

c) *Ejemplo MIDEPLAN*

En MIDEPLAN, el Fondo pudo fortalecer la capacidad de planificación estratégica e implementación sólo en la dimensión *competencia*.

- *Núcleo del Ejecutivo con capacidad estratégica*: con la ayuda del Fondo, MIDEPLAN incorporó expertos externos en la elaboración del mapa de vulnerabilidad social territorial (categoría “Incorporar experticia externa” en el Cuadro 2.2).
- *Fijación de la agenda política*: con el apoyo del Fondo, MIDEPLAN elaboró el marco conceptual de la vulnerabilidad social territorial, identificó variables e indicadores para la aplicación empírica del concepto y realizó un levantamiento de datos en las regiones piloto. Con ello, MIDEPLAN esclareció la necesidad de reforma y su orientación (categorías “Identificar precozmente necesidades de reformas” y “Analizar el contexto de los problemas” en el Cuadro 2.2).
- *Formulación de políticas*: sobre la base del concepto elaborado y de los datos recopilados, MIDEPLAN formuló recomendaciones políticas (categoría “Formular un concepto de reforma” en el Cuadro 2.2).

Por otro lado, el apoyo del Fondo no pudo producir ningún resultado en las dimensiones *comunicación y capacidad de ejecución*. MIDEPLAN elaboró casi completamente solo el concepto de vulnerabilidad social territorial, sin la cooperación de otros ministerios sectoriales y sin la participación de la sociedad civil que también se encargan de prestaciones sociales. Además, contrariamente al objetivo del convenio de ejecución, no se alcanzó una utilización concertada del mapa de vulnerabilidad social territorial por parte de los municipios, gobiernos regionales e instituciones sectoriales. Dado que todavía no se había producido ninguna implementación del mapa, no se pudo establecer una evaluación simultánea al proceso.

d) *Talleres generales de planificación*

Muchos entrevistados valoraron muy positivamente los talleres generales realizados por la GIZ para los representantes de las once reformas y de AGCI. Según lo informado por la GIZ se trató de cuatro talleres con metodología Metaplan (de 6 y 5 días cada uno), un taller de *Capacity Works* (4,5 días), tres talleres de balance anual, así como un taller dedicado especialmente al tema monitoreo y explicación del Sistema de Monitoreo. En

opinión de los entrevistados, estos talleres contribuyeron a planificar las medidas de las reformas de modo más preciso (respecto de los objetivos, efectos y cadenas de resultados) y más participativo (con la inclusión de diversos actores).

4.3.2 Comparación entre lo planificado y lo logrado respecto del fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación

La comparación entre lo planificado en los convenios de ejecución (Cuadro 3.2) y lo realizado (Cuadro 4.2) respecto del fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación en las **tres dimensiones de la *SPR Tool*** conduce al siguiente resultado:

- Gran coincidencia en la dimensión *competencia*: esto se debió al gran interés de las contrapartes chilenas por la experticia, experiencias de implementación y cotejos con otros países para impulsar la propia gestión de reformas y guiarlas por estándares internacionales.
- Un fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación mayor que el planificado en la dimensión *comunicación*: se incluyó a actores relevantes (otros organismos gubernamentales, universidades, sociedad civil) en más reformas y también en más áreas de acción que lo acordado en los convenios. La razón estriba en el enfoque participativo del Fondo de Reformas, lo que fue catalogado expresamente como algo muy positivo en varias entrevistas. Este resultado es notable justamente porque en el Capítulo 2 se hizo hincapié en la debilidad de la capacidad de reforma estratégica en Chile en la dimensión comunicación.
- Un fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación menor que el planificado en la dimensión *capacidad de ejecución*: una evolución imprevista de la reforma fue muchas veces responsable de que el fortalecimiento fuera menor que lo planificado.

En las cinco áreas **de acción de la *SPR Tool*** se evidencia en primer lugar que la *implementación de políticas* (en las dimensiones competencia y capacidad de ejecución) fue menos fortalecida que lo planificado. Algo similar sucede en la *formulación de políticas* en la dimensión capacidad de ejecución. El motivo principal señalado por los entrevistados fue el cambio

en las prioridades políticas,¹⁸ lo que ya había derivado en una adaptación parcial de las actividades y productos acordados en los convenios. En las otras áreas de acción hubo pocos cambios en la comparación entre el fortalecimiento acordado y logrado de la capacidad de planificación estratégica e implementación.

4.4 Función impulsora del Fondo para las reformas apoyadas (*outcome 2*)

Junto al fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación, el Fondo formuló también el objetivo de ejercer una función impulsora para importantes reformas de tipo institucional, político y jurídico en diferentes sectores. El resultado de las entrevistas muestra que el Fondo cumplió una función impulsora en todas las once reformas. Según lo señalado por los entrevistados, la mayor parte de las reformas no se habría podido realizar o habría tenido una realización restringida sin el apoyo del Fondo. La función impulsora se expresó de manera diferente en cada reforma:

- Ahorro de tiempo: sin el apoyo del Fondo, la realización de la reforma habría precisado de mucho más tiempo (p. ej., CONAMA Cuencas; CONAMA Residuos; Contraloría; SENAME PENAL).
- Mejor calidad: el Fondo brindó aportes importantes respecto del contenido de las reformas gracias a las misiones de expertos internacionales (p. ej., JUNJI; MIDEPLAN; SENAME Adopción; SENAME Penal). En JUNJI, se transversalizó el componente curricular referente a niños con necesidades educativas especiales.
- Interés político/atención: el apoyo del Fondo fortaleció el interés político en la reforma e incrementó su visibilidad (p. ej., JUNJI; MIDEPLAN). En JUNJI la reforma permitió presionar al Ministerio de Hacienda para contratar educadoras diferenciales, profesión que no existía en JUNJI.
- Una comprensión más clara del objetivo: el Fondo aportó a la clarificación del objetivo y la orientación de la reforma (p. ej., Contraloría; DNSC).

18 En el Capítulo 6 (Sostenibilidad) se abordan las repercusiones del cambio de gobierno en marzo de 2010.

- Alcance: carácter vinculante (en parte por ley) de las nuevas normativas o mayor envergadura de la reforma (p. ej., CONAMA Residuos)
- Participación: el Fondo impulsó la cooperación entre diferentes actores clave gracias al enfoque participativo de los talleres de planificación y ejecución (p. ej., MINSAL; SENAME Penal).
- Facilitación de una plataforma imparcial: el Fondo generó una plataforma de discusión de temas controversiales o políticamente sensibles entre distintos actores gracias a la asesoría y moderación por parte del actor externo y neutral GIZ (p. ej., CONAMA Residuos; MINVU).
- Introducción del monitoreo de procesos de reformas (DNSC, SENAME Penal).

Cabe señalar que a pesar de la función impulsora del Fondo, no todas las reformas apoyadas fueron implementadas como se habían planificado. En algunas reformas el Fondo brindó aportes que, como se expuso, no fueron aprovechados o no produjeron ningún resultado por otras razones (débil incorporación de importantes actores, disminución del interés político en la temática de la reforma, terremoto de 2010). En su propuesta de proyecto de 2005, la GIZ ya había advertido que la eficacia del Fondo estaba sujeta también a limitaciones políticas:

“Mientras se ejecuten las medidas individuales podrían llegar a generarse riesgos como consecuencia de los cambios en las prioridades políticas de la gestión del gobierno. En general, para la implementación de reformas profundas se requiere de modificaciones legales o nuevas leyes, así como de un presupuesto considerable. Por consiguiente, el ritmo con el que se implementen las reformas dependerá, en gran medida, de la voluntad política y de las posibilidades de financiamiento” (GIZ 2005, 10).

5 Impactos del Fondo de Reformas

Al momento de la evaluación apenas era posible hacer afirmaciones concluyentes acerca de los impactos del Fondo de Reformas por dos razones. Primero, la duración del Fondo fue prolongada hasta junio de 2011 y todavía había algunas actividades en curso. En consecuencia, aún era muy pronto para que se produjeran los “efectos esperados de largo plazo”, especificados en los convenios, u otros impactos. Segundo, hasta la evaluación no existía ningún análisis del impacto de las reformas apoyadas por el Fondo. Las

siguientes afirmaciones se basan exclusivamente en las apreciaciones de los entrevistados.

5.1 Efectos esperados de largo plazo

Según lo informado por los interlocutores, en cuatro de las once reformas apoyadas por el Fondo ya se pudieron constatar o se perfilaron algunos impactos.

- En la DNSC fue perfeccionado el sistema de selección de la Alta Dirección Pública gracias a los talleres con expertos. Este sistema genera mayor igualdad de oportunidades y transparencia e incrementa la eficacia del sector público.
- En CONAMA Residuos se amplió de dos a cuatro el número de rubros piloto gracias a la fuerte vinculación del sector privado durante la implementación de la reforma. Además, ya se vislumbran reducciones de costes en el sector privado gracias a un uso más eficiente de los recursos en los sectores piloto.
- En JUNJI ya ha mejorado algo la situación de las familias afectadas gracias a una cooperación más intensa con los padres de los niños con necesidades educativas especiales y a su instrucción sobre el tema.
- En el MINVU también se vislumbra que ha disminuido la estigmatización de los habitantes de los barrios donde ha intervenido el programa. Según lo informado por los entrevistados, ha mejorado también la percepción de seguridad de la población.

5.2 Efectos de aprendizaje y replicación

Lo informado por los entrevistados respecto de los efectos de aprendizaje y replicación puede resumirse en los siguientes puntos:¹⁹

19 Se debe hacer la salvedad que para estos efectos fueron consultados sólo los departamentos apoyados directamente por el Fondo dentro de los diferentes organismos gubernamentales, no así los restantes departamentos de los mismos organismos gubernamentales u otros organismos gubernamentales.

- **Métodos de trabajo:** los entrevistados señalaron que los métodos de planificación aprendidos (p. ej., Metaplan) pueden aplicarse también fuera de los departamentos apoyados directamente, gracias a que en los talleres de planificación y metodologías interactivas participaron además colaboradores de otros departamentos.
- **Cambio de mentalidad:** especialmente en el MINVU, los entrevistados destacaron que el apoyo del Fondo repercutió también en otros departamentos del ministerio. Por ejemplo, ahora se da mayor importancia a los aspectos sociales en otras medidas y la planificación de los proyectos es más integral. Los entrevistados del MINSAL señalaron que la reforma apoyada por el Fondo aportó a la difusión del concepto de políticas basadas en evidencia.
- **Beneficios para la cooperación internacional:** en algunas reformas fueron aprovechados los impulsos del Fondo también en otras áreas de la cooperación internacional; en otra se intenta eso. La DNSC aprovecha el sistema mejorado de selección de la Alta Dirección Pública en la cooperación triangular con España y Paraguay. En las actividades del Fondo de Reformas con CONAMA Cuencas se originó una estrecha cooperación entre instituciones chilenas y alemanas (p.ej., entre universidades chilenas y alemanas, así como entre los Ministerios del Medio Ambiente de Chile y del Estado federado de Hesse), lo que ha dado origen a otras cooperaciones. La GIZ busca replicar el modelo de inclusión de niños con necesidades educativas especiales, desarrollado en JUNJI, en proyectos en otros países.

6 Sostenibilidad de los efectos del Fondo de Reformas

En rigor, la presente evaluación se realizó cuando aún era muy pronto para hacer un examen sistemático de la sostenibilidad del Fondo de Reformas. No obstante, se abordaron dos interrogantes. Primero: ¿Cómo repercutió el cambio de gobierno entre Bachelet y Piñera en marzo de 2010? En el caso de reformas políticas, un cambio de gobierno puede influir decisivamente sobre la sostenibilidad. Segundo: ¿Cómo evaluaron los entrevistados las perspectivas de la sostenibilidad?

6.1 Repercusiones del cambio de gobierno de marzo de 2010

Las conversaciones con los participantes alemanes y chilenos del proyecto entregan una impresión heterogénea.

- **Efectos positivos:** es el caso de CONAMA Residuos. Según lo informado por los entrevistados, el nuevo gobierno tiene gran interés en la reforma y ha facilitado recursos presupuestarios que posibilitan la continuación de la reforma aún sin un futuro apoyo alemán. Los responsables del proyecto estaban optimistas respecto de que el proyecto de ley perfeccionado con el apoyo del Fondo fuera remitido al congreso durante 2011.
- **Ningún efecto, mínimos efectos o efectos diferentes:**
 - Si bien en el MINVU había decaído la prioridad política, la reforma continuó.
 - En JUNJI se produjo un leve cambio en el enfoque de la reforma después del cambio de gobierno. No obstante, los entrevistados manifestaron que la reforma no había sido menoscabada.
 - En el MINSAL se produjo una sustitución de funcionarios después del cambio de gobierno, no obstante, según lo manifestado por los entrevistados, la reforma continuaba con la misma intención.
 - DNSC: la reforma ha sido continuada por el nuevo gobierno. El nuevo procedimiento de selección para la Alta Dirección Pública, que se orienta según los principios de la transparencia y la calidad de los postulantes, será implantado paulatinamente en todas las áreas del sector público. Sin embargo, el cambio de gobierno provocó una considerable sustitución de funcionarios que previamente habían sido seleccionados conforme al nuevo procedimiento. Si bien los nuevos funcionarios también debieron pasar por el nuevo procedimiento de selección, se afectó la sostenibilidad de la reforma en relación con el personal seleccionado anteriormente.
 - Si bien en CONAMA Cuencas el nuevo gobierno prosiguió con el enfoque de la gestión integrada de recursos hídricos a pesar de algunas modificaciones en la orientación de la reforma, después del cambio de gobierno se produjo una reorientación en la Dirección General de Aguas (DGA), que dificulta la necesaria cooperación

con el Ministerio del Medio Ambiente y con ello también una prosecución de la reforma.²⁰

- El cambio de gobierno no tuvo ninguna repercusión especial en SENAME Adopción.
- La Contraloría es un caso especial porque la institución goza de autonomía frente a los demás poderes políticos. La sostenibilidad del proyecto no depende de los cambios de gobierno, sino del compromiso de la Contraloría.
- **Efectos negativos:** según lo informado por los entrevistados, tres reformas enfrentaron esta situación; el motivo principal fue el cambio de las prioridades políticas.
 - En el MINJU, el nuevo gobierno no ha abordado sistemáticamente el tema de la reinserción social de delincuentes; en lugar de ello ha establecido otras prioridades en la reforma procesal penal.
 - En MIDEPLAN, el mapa de vulnerabilidad social territorial elaborado con ayuda del Fondo no fue utilizado por el nuevo gobierno para una gestión concertada por parte de municipios, gobiernos regionales e instituciones sectoriales pertinentes en el marco de la política social en áreas piloto, de la forma en que se había previsto en el convenio de ejecución.
 - En SENAME Penal una cuantiosa sustitución de funcionarios provocó una pérdida masiva de conocimientos en el plano nacional y en parte también en el plano regional.

Con el fin de dar al Fondo de Reformas la posibilidad de seguir apoyando las medidas de reforma seleccionadas aún después del cambio de gobierno en marzo de 2010 y, con ello, aportar a la sostenibilidad, la GIZ de Santiago, con la aprobación del BMZ y de AGCI, utilizó recursos restantes para prolongar la duración del Fondo y la vigencia fáctica de los convenios de ejecución

20 El trasfondo de las discrepancias entre el Ministerio del Medio Ambiente y la DGA tiene relación con diferentes filosofías sobre los recursos hídricos del país. El Ministerio del Medio Ambiente comprende las aguas como un bien público, mientras que la DGA como una propiedad privada. Debido a la orientación neoliberal del nuevo gobierno han resultado fortalecidos políticamente los representantes de esta última concepción. A pesar de estas dificultades, cabe constatar que en el breve período del Fondo de Reformas se alcanzaron avances considerables en la implementación de la ENGICH.

más allá del cambio de gobierno. Esto fue expresamente bienvenido por los encargados chilenos de los proyectos en varias medidas de reforma. En todo caso, esta situación ilustra también las limitaciones del Fondo, que no puede contrarrestar un cambio en las prioridades políticas de la contraparte.

6.2 Perspectivas

Las perspectivas de las medidas de reforma apoyadas por el Fondo dependen, por un lado, de las prioridades políticas del actual gobierno, de forma que el cambio de gobierno del año 2010 puede seguir repercutiendo en el futuro. Sin embargo, existen también otros factores que pueden influir. El Cuadro 6.1 resume lo informado por los entrevistados respecto de las perspectivas de las medidas de reforma. Se evidencia que las perspectivas de continuar las medidas de reforma fueron valoradas más bien positivamente en cinco casos, mientras que en seis casos parecían más bien inciertas. Se debe tomar en cuenta que se trata de las estimaciones de los entrevistados en el momento de la evaluación y no de pronósticos.

7 Modalidades y filosofía del Fondo de Reformas

7.1 Aplicación y percepción de las modalidades y la filosofía del Fondo

7.1.1 Modalidades

a) Procedimiento de selección

La concepción del procedimiento de selección consideró tres características: (i) flexibilidad respecto de las áreas de intervención (libre elección de la temática por la parte chilena); (ii) selección de las reformas que serían apoyadas sobre la base de convocatorias públicas; (iii) decisión sobre las reformas beneficiadas sólo por los integrantes chilenos del Comité de Coordinación.

- **Libre elección de la temática:** en las negociaciones intergubernamentales de 2005 se propusieron tres áreas de intervención del Fondo: modernización del estado, medio ambiente y recursos naturales (BMZ/AGCI

Cuadro 6.1: Perspectivas de las once reformas apoyadas por el Fondo de Reformas	
Perspectivas más bien positivas	Perspectivas más bien inciertas
<p>CONAMA Residuos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe la esperanza de que el proyecto de ley perfeccionado con el apoyo del Fondo sea remitido al congreso durante el año 2011. 	<p>CONAMA Cuencas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existen diferencias en la continuación de los proyectos en las distintas regiones pilotos. • La gestión integrada de los recursos hídricos requiere integrar sucesivamente a las restantes políticas sectoriales (DGA, agricultura, minería, etc.) en el diseño del proceso. Esta es una ambiciosa tarea permanente que no se puede implementar en corto plazo.
<p>Contraloría</p> <ul style="list-style-type: none"> • La reforma no depende de la coyuntura política. • La Contraloría aún debe esclarecer cómo alcanzará su objetivo de mejorar la tuición técnica de las unidades de control interno (UCIs) en el sector público en vista de la gran cantidad de UCIs. 	<p>JUNJI</p> <ul style="list-style-type: none"> • La idea de la reforma es aceptada también por la nueva dirección. • Sin embargo, aún no estaba asegurado el necesario perfeccionamiento del personal en los jardines infantiles.
<p>DNSC</p> <ul style="list-style-type: none"> • La reforma será continuada. El nuevo procedimiento de selección en la Alta Dirección Pública será implantado paulatinamente en todas las áreas del sector público. • La sostenibilidad del resultado intencionado (mejorar la eficacia del sector público gracias a cuadros de dirección altamente calificados) depende de dos factores: <ul style="list-style-type: none"> – de que no se produzca una masiva sustitución de funcionarios en cada cambio de gobierno; 	<p>MIDEPLAN</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es incierto si, y cuándo, se actualizará el mapa de vulnerabilidad social territorial en las regiones pilotos afectadas por el terremoto (los datos recopilados antes ya no sirven). • Tampoco es claro si, y cuándo, se utilizará el mapa de vulnerabilidad social territorial para una gestión concertada por parte de municipios, gobiernos regionales e instituciones sectoriales pertinentes en el marco de la política social en áreas piloto.

Perspectivas más bien positivas	Perspectivas más <i>bien</i> inciertas
<ul style="list-style-type: none"> – de que se encuentre una solución al problema de que los postulantes que no fueron aceptados a un puesto de dirección exigen la publicación de todas las postulaciones recibidas apelando a la Ley de Transparencia, poniendo a la DNSC frente a problemas de capacidad. 	
<p>MINVU</p> <ul style="list-style-type: none"> • La reforma será continuada, aunque con una menor prioridad política. 	<p>MINJU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es incierto si se retomará el ambicioso objetivo de la reinserción social de delincuentes en el marco de la reforma procesal penal y cuándo se hará.
<p>SENAME Adopción</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existe la esperanza de que el proyecto de ley sea aprobado pronto. 	<p>MINSAL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aún no existía ninguna confirmación de los interlocutores respecto de si el método sería aplicado tan pronto se aclarara la competencia administrativa en el ministerio. • Aún no se ha llegado a una política de salud basada en evidencia (es necesario desideologizar la política de salud).
	<p>SENAME Penal</p> <ul style="list-style-type: none"> • La idea de la reforma es aceptada también por la nueva dirección. • Deficiencias en la gestión de los conocimientos en el plano nacional e insuficientes recursos financieros para la implementación amenazan la continuidad
<p>Fuente: Sistematización por el equipo de evaluación en base a las entrevistas</p>	

2005, 15). El texto de la convocatoria también mencionó varias áreas temáticas.²¹ Sin embargo, fueron tratadas en forma flexible, de manera que finalmente también se incorporaron otras temáticas por la vía de las postulaciones. El principio de la libre elección de la temática por parte de la contraparte difiere de la política del BMZ de fijar prioridades para el aporte alemán en la cooperación para el desarrollo con países contraparte.

- **Convocatoria pública:** el instrumento de la convocatoria pública ya existía anteriormente en la cooperación entre la Unión Europea y Chile y fue aplicado también al Fondo de Reformas a propuesta de AGCI. Por ello, el instrumento ya era conocido en Chile, mientras que éste no está previsto en la cooperación técnica alemana y por ende representó una innovación. Los entrevistados valoraron muy positivamente el instrumento: según lo manifestado, exige una actitud activa de las instituciones postulantes, fomenta con ello su autocompromiso, incrementa la transparencia en la selección y posibilita la elección de los mejores. Según lo manifestado por los entrevistados, el principio de la convocatoria posibilitó una amplia alineación con los intereses chilenos (*alignment*) y aportó a la apropiación (*ownership*) de las contrapartes chilenas.
- **Selección de las reformas beneficiadas por parte del gobierno chileno:** el BMZ insistió desde un principio en que sólo los representantes chilenos tuvieran derecho a voto en el Comité de Coordinación y tomaran solos las decisiones respecto de la selección, mientras que los representantes alemanes debían tener sólo una función consultiva. Sin embargo, en la práctica no se dio importancia a este principio, puesto que en los hechos todas las decisiones se tomaron en forma consensuada y el Comité de Coordinación aceptó siempre las propuestas de la GIZ. La GIZ asumió en gran parte el examen técnico de las solicitudes porque era la única que poseía la experticia requerida para ello en el Comité de Coordinación.

21 (i) Previsión social; (ii) educación; (iii) justicia; (iv) protección social; (v) medio ambiente y recursos naturales; (vi) tecnología, innovación y competitividad. El Fondo apoyó reformas finalmente en tres de las áreas nombradas anteriormente (protección social; justicia; medio ambiente), así como en otras tres áreas: gobernabilidad; política habitacional; salud (véase Cuadro 1.2).

b) Autofinanciamiento

El Fondo tenía el objetivo de apoyar reformas autofinanciadas con prestaciones de asesoría específicas. En consecuencia, el autofinanciamiento constituía un criterio esencial de selección y fue controlado por el representante de la DIPRES en el Comité de Coordinación. Las solicitudes que pedían sólo recursos financieros adicionales sin prestaciones de asesoría sustanciales fueron rechazadas. Sin embargo, al parecer en la práctica se flexibilizó el principio del autofinanciamiento. En el MINJU trabajó una consultora de la GIZ en el departamento encargado del proyecto del Fondo por más de un año y medio, porque el departamento no disponía de suficiente personal.

7.1.2 Filosofía del proyecto

En la introducción ya se hizo referencia a la filosofía del Fondo, según la cual las contrapartes chilenas asumen la dirección, manejan las medidas, se responsabilizan por los resultados, y solicitan según sus necesidades el *know how* requerido a través de la GIZ, o sea, ejercen la plena responsabilidad (GIZ 2008, 9).

a) Implementación práctica de la filosofía del proyecto

Las entrevistas con las contrapartes chilenas y la oficina de la GIZ en Santiago mostraron que la implementación práctica divergió en aspectos esenciales de la filosofía del proyecto. A continuación examinaremos cada uno de los aspectos de la filosofía del proyecto, agregando dos puntos: gestión corriente del proyecto y administración de los recursos financieros.

- **Dirección del proyecto y gestión de las medidas:** las funciones de los actores participantes pueden describirse de la siguiente manera:
 - *SEGPRES y DIPRES:* Según lo informado por otros miembros del Comité de Coordinación, los ministerios clave del gobierno chileno (SEGPRES y el Ministerio de Hacienda mediante DIPRES) representados en el Comité de Coordinación del Fondo se limitaron preponderantemente a examinar el anclaje político y el respaldo presu-

puentario de las reformas seleccionadas.²² Un rol más activo quizás hubiera contribuido a incrementar el compromiso político con las reformas seleccionadas, especialmente cuando éste comenzó a declinar durante la ejecución.

- *Contrapartes sectoriales chilenas*: ejercieron la responsabilidad por las medidas de reforma apoyadas por el Fondo, mientras éste las impulsó conforme a los objetivos fijados. Las contrapartes chilenas postularon a las convocatorias del Fondo, participaron activamente en los talleres de planificación previos a los convenios de ejecución, asumieron ampliamente la responsabilidad respecto de la ejecución de los convenios,²³ modificaron en parte las actividades y los indicadores de avance durante la ejecución a la luz de cambios en las necesidades y en diferentes casos identificaron ellas mismas los expertos requeridos.
- *AGCI*: es responsable de la coordinación de la cooperación internacional con Chile, pero no tiene ninguna competencia sectorial. La AGCI jugó un papel central especialmente en la fase inicial del Fondo,²⁴ pero también asesoró a las contrapartes chilenas cuando lo solicitaron durante la ejecución (p. ej., en el caso de JUNJI ante problemas iniciales), participó en los talleres del Fondo junto a los organismos gubernamentales beneficiados y fue un interlocutor permanente de la oficina de la GIZ. Los entrevistados que se relacionaron con la AGCI valoraron muy positivamente el papel jugado por ésta.

22 El hecho de que la SEGPRES no haya jugado un papel más activo como impulsor de las reformas apoyadas se debe probablemente a que el BMZ explicó, durante las negociaciones gubernamentales, que la cooperación alemana para el desarrollo con Chile terminaría a mediano plazo. Además, el Fondo de Reformas disponía sólo de un volumen financiero comparativamente reducido.

23 En los casos de MINJU y DNSC esto se verifica con ciertas reservas. En el MINJU el Fondo insistió repetidamente en una implementación consecuyente del convenio y apoyó al departamento competente con una consultora de enlace por más de un año y medio. En la DNSC el Fondo insistió después de tres talleres en que la contraparte avanzara en el sentido de lo definido en el convenio.

24 Negociación y concertación de los acuerdos relativos al proyecto con la GIZ; preparación y coordinación de las convocatorias; acompañamiento del proceso de selección; participación en los talleres de planificación.

- *GIZ*: contrariamente a lo definido en la filosofía del proyecto, jugó un papel muy importante en todo el ciclo del proyecto. Asesoró a los solicitantes cuando lo pidieron, realizó el examen técnico de las solicitudes y formuló las hojas de recomendación presentadas al Comité de Coordinación, participó en los talleres de planificación previos a la concertación de los convenios y ayudó en forma importante en la formulación de los convenios, introdujo el Sistema de Monitoreo de Implementación e Impactos (SMIeI), recordó repetidamente a las contrapartes su deber de informar en el marco del SMIeI²⁵ y asesoró a las contrapartes cuando lo solicitaron durante la ejecución.
- **Gestión corriente del proyecto:** las organizaciones ejecutoras del Fondo de Reformas eran la GIZ y la AGCI. Por ende, se hubiera podido esperar que ambas asumieran la gestión corriente del proyecto. Sin embargo, en los hechos la oficina de la GIZ en Santiago asumió ampliamente esa función debido a su experticia profesional, mientras que AGCI intervino sólo en asuntos de coordinación no técnicos.
- **Administración de los recursos financieros:** recaía en la oficina de la GIZ en Santiago. Considerando la filosofía del proyecto se plantea la pregunta sobre si no habría sido más consecuente transferir la administración de los recursos financieros a la parte chilena. No obstante, todos los entrevistados destacaron que la GIZ administró en forma flexible y sin contratiempos los recursos del proyecto. Con excepción de dos casos, todas las contrapartes chilenas entrevistadas hicieron hincapié en los problemas formales, burocráticos o institucionales asociados a una transferencia a la parte chilena.²⁶

25 Los encargados del proyecto que fueron entrevistados valoraron en general muy positivamente el SMIeI, pues ayudó a tener a la vista el avance de la reforma. Algunos interlocutores criticaron que el ingreso y la actualización de las informaciones exigidas era complicado y el sistema fue percibido en parte como rígido (“camisa de fuerza”).

26 Se nombraron cuatro argumentos: (i) no habría sido posible una transferencia a AGCI pues ésta solo está mandatada para coordinar. (ii) La transferencia a otro organismo gubernamental requeriría una cuenta complementaria, que implica una tramitación burocrática. (iii) Según el derecho presupuestario chileno no es posible hacer una contratación directa de expertos, como la que había practicado la GIZ, y se deben realizar convocatorias públicas. (iv) Por último, los recursos financieros adicionales podrían desencadenar tensiones intrainstitucionales.

- **Aporte del *know how* según las necesidades específicas:** aquí se deben distinguir dos aspectos:
 - La intención del Fondo era apoyar muy específicamente las medidas de reforma a través del aporte de experticia; para esos efectos se consideró en principio financiar sólo expertos en misión de corto plazo (junto a viajes de estudio y estudios), y ningún experto en misión de largo plazo, para dejar la responsabilidad sobre la reforma en manos de las contrapartes chilenas. Así fue en la mayoría de los casos. Sin embargo, en algunas reformas (MINJU, SENAME Penal, CONAMA Cuencas) los expertos de la GIZ (un experto del CIM en un caso) acompañaron a las contrapartes por períodos más prolongados.
 - Por otro lado, el aporte de *know how* según las necesidades implica una coincidencia entre los contenidos de la propuesta de asesoría y la demanda de las contrapartes. A este respecto, la mayoría de los entrevistados destacó la alta calidad de las asesorías prestadas por el Fondo. En la mayoría de los casos, la GIZ y las contrapartes acordaron en conjunto los términos de referencia y la selección de los peritos internacionales (GIZ 2008 y 2009). Algunos encargados de proyecto formularon con gran precisión los requerimientos de asesoría y propusieron ellos mismos a los asesores (p. ej., DNSC); en otros casos, la GIZ propuso a los expertos. Algunos interlocutores entrevistados expresaron su insatisfacción respecto de que algunos expertos no pudieron responder a sus requerimientos.
- **Responsabilidad por los resultados:** tal como se detalló anteriormente bajo el título “Dirección del proyecto y gestión de las medidas”, la responsabilidad por los resultados, es decir, la responsabilidad por el éxito de las medidas, no fue asumida sólo por las contrapartes chilenas sino en los hechos también por la GIZ.

b) Percepción de las contrapartes chilenas acerca de la filosofía del proyecto

Puesto que la filosofía del proyecto se refería esencialmente a la distribución de funciones entre las contrapartes chilenas y la GIZ, expondremos a continuación el rol de la GIZ desde la perspectiva de las contrapartes. En términos generales, los entrevistados valoraron muy positivamente el papel

jugado por la GIZ en la planificación e implementación del proyecto. Las afirmaciones que se repitieron pueden resumirse como sigue:

- **Rol proactivo:** varias contrapartes destacaron positivamente el rol proactivo de la GIZ tanto en la fase inicial (aporte de ideas y enfoques propios en las medidas de reforma), como también durante la ejecución (una función de asesoría y también impulsora). El enfoque participativo aportado por la GIZ fue valorado muy positivamente y calificado de innovador.
- **Acompañamiento sin imposición:** muchos entrevistados alabaron el papel de acompañamiento de la GIZ y destacaron que ello nunca implicó que impusiera sus propias ideas a las contrapartes. También destacaron la comunicación fluida con la oficina de la GIZ y la flexibilidad con que ésta reaccionó a las consultas. Sin embargo, en JUNJI y en parte también en la DNSC se evidenció que la clarificación de los roles tuvo lugar recién en el transcurso del proyecto o volvió a cambiar durante su desarrollo.
- **Rol como facilitador:** varias contrapartes destacaron el papel jugado por la GIZ como actor neutral en las medidas de reformas, muchas de ellas políticamente sensibles. La GIZ facilitó repetidamente una plataforma neutral para la discusión de temas controversiales con la participación de diferentes actores y con ello apoyó los esfuerzos de reforma.
- **Acceso a la experticia internacional:** la mayoría de los interlocutores se expresaron muy positivamente sobre la alta calidad de la experticia aportada por la GIZ. La GIZ incorporó tanto sus propios expertos de su sede como también sus buenos contactos con expertos a nivel internacional. Algunas contrapartes señalaron que la asesoría de la GIZ, como organización de gran experiencia y prestigio internacional, significó una especie de sello de calidad para las reformas apoyadas.

c) Percepción de la GIZ acerca de la filosofía del proyecto

La percepción parece haber cambiado en el transcurso de la ejecución del proyecto. El primer informe de avance de la GIZ de 2007 (GIZ 2008, 9) constató que la concepción ideal de la filosofía del proyecto evidenció sus limitaciones rápidamente en la práctica por dos razones. Primero, según el informe, algunas contrapartes tenían una idea difusa de que su trabajo podía ser mejorado, y no eran capaces de precisar cuáles eran los puntos débiles ni

menos ofrecer vías de solución. Segundo, a todos los participantes chilenos y alemanes les resultaba difícil alejarse del papel tradicional de los expertos de largo plazo en el marco de la cooperación técnica.

Los informes de avance de la GIZ de 2008 y 2009 mostraban un cuadro más positivo y destacaron el liderazgo de las contrapartes chilenas en la elaboración de los perfiles de funciones y la selección de los expertos internacionales, así como en la selección de los participantes y de los contenidos de los programas de viajes de estudios. La GIZ apreció que las contrapartes habían asumido la dirección, se veía a sí misma como un “acompañante asesor” y, en términos generales, que existía una “cooperación en pie de igualdad”.

El personal de la GIZ en Santiago destacó cinco aspectos de su propia percepción que coinciden ampliamente con la percepción de las contrapartes:

- **Responsabilidad compartida por el éxito del proyecto:** la GIZ consideró que en principio había una responsabilidad compartida por el éxito del proyecto, puesto que la filosofía ideal del proyecto no podía imponerse independientemente del éxito del proyecto. No obstante, la GIZ destacó que estaba conciente de su tránsito al filo entre el éxito del proyecto y la responsabilidad propia de las contrapartes.
- **Función impulsora:** la GIZ consideró que una importante función fue su papel de impulsora, que se debía no sólo a las necesidades de asesoría manifestadas por las contrapartes, sino también a su propia experticia. Un componente del objetivo del Fondo consistió justamente en dar impulso a las reformas. La función impulsora tuvo una distinta envergadura en cada reforma dependiendo del carácter y la fase de avance de la reforma.
- **Papel neutral:** la GIZ consideró como una de sus ventajas comparativas su papel neutral en los procesos de reforma políticamente sensibles o controversiales, movilizandando experticia, invitando a diferentes actores a los talleres, moderando estos talleres y ofreciendo con ello una plataforma neutral para las discusiones.
- **Flexibilidad:** la GIZ vió la mayor flexibilidad del Fondo, en comparación con los proyectos tradicionales de la cooperación técnica, como una gran oportunidad para responder mejor a las necesidades de las contrapartes o a los cambios en los procesos de reforma. En este contexto, celebró que con aprobación del BMZ y de la AGCI hubiera logrado

prolongar la duración del proyecto más allá del cambio de gobierno de 2010.

- **Gestión corriente del proyecto:** la GIZ asumió a propósito una gran parte de la gestión del proyecto porque no se podía contar con que la AGCI lo hiciera y parecía necesario en interés del éxito del proyecto.

7.2 Valoración

a) Observaciones básicas

En la evaluación de la filosofía del proyecto el equipo de evaluación parte de dos premisas:

- La cooperación técnica implica siempre una intervención conjunta y con ello también una responsabilidad compartida por los resultados. Esto corresponde también al principio de responsabilidad mutua recalcado en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo. No es adecuado adjudicar la responsabilidad por los resultados únicamente a las contrapartes, tal como lo formulaba la filosofía del proyecto. Lo decisivo es la envergadura de la respectiva responsabilidad por los resultados.
- Resulta loable la intención del Fondo de Reformas de aplicar una nueva filosofía de proyecto y nuevas modalidades en la cooperación con Chile, como un país contraparte emergente, y aprender de ello teniendo en la mira la replicabilidad en otros países emergentes, lo que además resalta el carácter innovador del Fondo. Sin embargo, la aplicación de la filosofía del proyecto no puede ser un fin en sí mismo, independiente del éxito del proyecto, puesto que el Fondo persiguió un objetivo en términos de cooperación para el desarrollo que también se debía alcanzar. En caso contrario, se hubiera debido definir (hipotéticamente) al Fondo desde un inicio como un proyecto piloto con el único objetivo de ensayar la nueva filosofía, haciendo caso omiso del éxito del proyecto. Sin embargo, esto no fue así y tampoco habría sido aceptado por las contrapartes.

Ambos puntos indican que existió desde un inicio una tensión entre el éxito del proyecto y la aplicación de la nueva filosofía. Por ende, la pregunta decisiva es en qué medida fue adecuado el intenso compromiso de la GIZ más allá de lo definido en la filosofía del proyecto. A este respecto

las contrapartes chilenas fueron muy claras: generalmente valoraron muy positivamente el compromiso de la GIZ, tal como se mencionó antes, porque contribuyó esencialmente a los avances alcanzados por las medidas de reforma apoyadas y a la eficacia del Fondo. Esta valoración de las contrapartes debe ponderarse seriamente (también en el sentido de la filosofía del proyecto). Significa que, al parecer, la filosofía del proyecto se fundó en una noción no muy realista de las capacidades de las contrapartes chilenas.

A pesar de ello cabe preguntarse si el alcance del compromiso de la GIZ fue siempre adecuado o si en determinados casos hubo demasiado involucramiento o demasiado poco involucramiento. El equipo de evaluación encontró ejemplos para ambos casos.

b) Demasiado involucramiento de la GIZ

En varios casos la GIZ se involucró demasiado. En el caso del MINJU, una consultora de la GIZ asumió tareas que en realidad deberían haber sido ejecutadas por el propio ministerio. La GIZ intentó compensar el poco respaldo a las medidas de la reforma y la falta de personal, pero finalmente no pudo lograrlo. Otros ejemplos son SENAME Adopción y JUNJI, donde la GIZ eligió al principio expertos que no pudieron satisfacer los requerimientos específicos de las contrapartes. En ambos casos las contrapartes eligieron después ellas mismas los expertos, cuyo desempeño las dejó mucho más satisfechas.

c) Demasiado poco involucramiento de la GIZ

En algunas reformas no se incorporó suficientemente a importantes actores en la planificación e implementación de las medidas, con el resultado de que las reformas se retrasaron o no fueron concluidas como se había planificado. Un ejemplo es MIDEPLAN, donde habría sido necesario incorporar con mayor fuerza desde un principio a los ministerios sectoriales relevantes (sobre todo Educación y Salud). Aquí habría sido útil hacer al inicio, junto con las contrapartes, un análisis más profundo de los actores relevantes.

En otro caso la GIZ no se involucró demasiado poco, pero sí demasiado tarde: en la implantación del sistema de monitoreo propio del proyecto (SMIeI). Se debe reconocer que la GIZ tomó la iniciativa de hacerlo, pero recién en 2008, después del inicio del proyecto, cuando la mayor parte de los convenios de ejecución ya había sido acordada. En consecuencia, fue

necesario hacer otra planificación de las medidas con las contrapartes para dotar los acuerdos de convenios con indicadores detallados, horizontes temporales y factores de ponderación para medir los avances.

8 Replicabilidad del Fondo de Reformas

En este capítulo se discute la replicabilidad del Fondo de Reformas en otros países emergentes, no en términos generales, sino considerando sus objetivos específicos, así como sus modalidades y filosofía particulares. El análisis se realiza en dos pasos. El Capítulo 8.1 resume lo que evidencia la experiencia chilena, en lo fundamental, así como bajo el punto de vista de factores de éxito y aspectos que podrían haber sido mejorados. Se puede aprender de estas experiencias, pero no son replicables automáticamente en otros países, ya que las condiciones concretas pueden ser muy diferentes. En el Capítulo 8.2. se identifican algunos requisitos fundamentales que siempre deben cumplirse para replicar la experiencia del Fondo, es decir, que son independientes de algún país emergente concreto. En esta evaluación no es posible realizar un análisis más acabado de la replicabilidad ya que para ello sería necesario analizar las condiciones existentes en países emergentes concretos.

8.1 ¿Qué enseña la experiencia chilena acerca de la replicabilidad del Fondo de Reformas en otros países emergentes?

8.1.1 Constataciones básicas

El Fondo de Reformas persiguió un objetivo extraordinariamente ambicioso: por un lado, fortalecer la capacidad de planificación estratégica e implementación de reformas, no en términos generales, sino respecto de reformas importantes y concretas del gobierno chileno y, por el otro, brindar aportes estratégicos a estas reformas (función impulsora). El Fondo apoyó simultáneamente once reformas diferentes y con ello se diferencia considerablemente de los proyectos clásicos de la cooperación técnica.

La experiencia chilena muestra que es posible implementar tal objetivo en la práctica con éxito. Medidos por su compleja función objetivo, todos

los aportes del Fondo de Reformas fueron relevantes, preponderantemente efectivos y en varios casos ya han generado algunos impactos. Este positivo resultado podría motivar a la parte chilena a considerar la posibilidad de continuar este proyecto con recursos propios. Si los resultados obtenidos hasta ahora hubieran sido negativos, sería mucho más difícil discutir la replicabilidad en otros países emergentes.

El Fondo de Reformas se diferencia de la clásica cooperación técnica no tan sólo por su formulación de objetivos, sino también por sus modalidades y su filosofía, que pretenden reconocer que Chile es un país emergente con el cual se debe llevar a cabo una cooperación en pie de igualdad. El resultado es que algunas modalidades constituyen innovaciones muy pertinentes.

Por otro lado, la experiencia chilena nos enseña también que una filosofía de proyecto que delega la dirección del proyecto, la gestión de las medidas y la responsabilidad por los resultados exclusivamente en las contrapartes no es adecuada por dos razones. Primero, la implementación de la filosofía de proyecto no puede ser la única máxima, desligada del éxito del proyecto (si fuese así, la formulación del objetivo del proyecto debería haber sido sólo probar la nueva filosofía). Segundo, las contrapartes chilenas dejaron muy en claro que un objetivo tan ambicioso como el del Fondo requirió un compromiso mucho mayor de la GIZ, en interés del éxito del proyecto, del que correspondía a la filosofía del proyecto. Este aspecto también es una enseñanza para la replicabilidad. Entonces, el aspecto decisivo respecto de la filosofía del proyecto es encontrar un equilibrio adecuado entre la responsabilidad propia de las contrapartes y el compromiso de la GIZ y/o de la contraparte extranjera.

8.1.2 Factores de éxito

a) Por el lado de las contrapartes chilenas

- Chile se destaca por su estabilidad política y dispone de instituciones en gran parte consolidadas y de un nivel de corrupción comparativamente bajo, como lo constató con toda razón la propuesta de proyecto de la GIZ de 2005 (GIZ 2005, 3).
- Lo esencial para la implementación de las reformas apoyadas por el Fondo y para su éxito era y es el compromiso político. La exigencia de que las reformas apoyadas por el Fondo estuvieran insertas en el programa

de gobierno de Bachelet fue una importante condición para los éxitos logrados. El hecho de que se haya producido un cambio en las prioridades políticas en algunas reformas durante el año de las elecciones (2009) y luego, después del cambio de gobierno en marzo de 2010, confirma *ex negativo* la importancia del compromiso político.

- En la mayoría de las reformas apoyadas también existió un compromiso institucional. (i) Los organismos gubernamentales apoyados disponían de las competencias legales y administrativas de ejecución. (ii) En casi todos los casos estaba asegurado el autofinanciamiento chileno de las reformas. (iii) Los departamentos encargados del proyecto del Fondo disponían de los recursos humanos para la implementación, salvo en algunos casos excepcionales.
- Las contrapartes chilenas estuvieron básicamente dispuestas a la cooperación con la GIZ en reformas políticamente sensibles, a lo que contribuyó esencialmente la buena relación de confianza mutua ganada en la larga trayectoria de la cooperación anterior.
- Un aspecto positivo de algunas reformas fue el interés chileno por adaptar las normativas nacionales a estándares internacionales.
- Las convocatorias públicas, como instrumento para seleccionar las reformas que serían apoyadas, ya eran conocidas en Chile y contribuyeron tanto a la apropiación de las contrapartes (*ownership*) como a la orientación del Fondo a los requerimientos de Chile (*alignment*).

b) Por el lado alemán (GIZ)

- Gracias a su prolongada presencia en Chile, la GIZ estaba familiarizada con el contexto político e institucional del país, lo que contribuyó a la sensibilidad respecto de los procesos de reformas políticas apoyadas y permitió que la GIZ jugara un papel de actor imparcial en discusiones controversiales (un papel explícitamente valorado por las contrapartes) y ofreciera plataformas neutrales de discusión.
- Las contrapartes valoraron muy positivamente el acompañamiento activo por parte de la GIZ durante el ciclo completo del proyecto, sin que haya pretendido imponer sus propias ideas.
- Según lo afirmado por las contrapartes, el acompañamiento activo por parte de la GIZ se facilitó considerablemente gracias a su presencia *in*

situ (la oficina en Santiago) y no hubiera sido posible a través de una gestión a distancia desde la central de la GIZ.

- Las contrapartes valoraron mucho la experticia técnica de la GIZ y recalcaron que casi siempre se aportó en el momento preciso (de la reforma).
- Las contrapartes también valoraron positivamente el enfoque participativo implantado por la GIZ en la planificación y ejecución (incorporación de actores relevantes, apoyo de redes, creación de plataformas de comunicación).
- Los talleres de planificación realizados por la GIZ (metodologías interactivas, *Capacity Works*) encontraron una resonancia positiva y aportaron a mejorar la planificación en varios organismos gubernamentales.
- El sistema de monitoreo del Fondo implantado por la GIZ (SMIeI) permitió seguir de manera precisa el avance del proyecto, lo que mejoró su gestión.
- Según lo expuesto por las contrapartes, la GIZ demostró en general suficiente flexibilidad en términos de contenidos, tiempo y recursos financieros para responder, junto a las contrapartes, a los cambios en las reformas apoyadas.

8.1.2 ¿Qué se hubiera podido hacer mejor?

a) *Clarificación más precisa del objetivo del proyecto*

En ningún momento se clarificó conceptualmente el relevante y ambicioso objetivo “Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación de reformas”. La presente evaluación lo ha hecho *ex post* sobre la base de la *SPR Tool*. Si bien se ha evidenciado que el Fondo brindó aportes a distintos aspectos de planificación estratégica e implementación en todas las reformas apoyadas, y en este sentido fue relevante y efectivo, por la deficiente clarificación conceptual de su objetivo perdió la oportunidad de analizar con mayor precisión los déficit en conjunto con las contrapartes, de definir más exactamente sus aportes y en consecuencia ser potencialmente aún más eficaz. Tal como se expuso anteriormente, el Fondo se comprometió sobre todo en el área de competencia y menos en las áreas de comunicación, capacidad de ejecución y evaluación de los resultados, justamente los aspectos donde Chile es más débil.

b) *Planificación*

Las medidas de apoyo del Fondo se planificaron intensamente con las contrapartes en talleres conjuntos previos a los convenios de ejecución y luego nuevamente cuando se implantó el sistema de monitoreo (SMIeI). Hubieran sido convenientes las siguientes mejoras:

- En la mayoría de los casos, los convenios de ejecución no informaban claramente sobre las cadenas de resultados. Si bien fijar cadenas de resultados siempre implica ciertas incertidumbres, particularmente en el caso de proyectos amplios como reformas políticas, para la gestión del proyecto y el logro de los objetivos hubiera sido útil una definición más clara de las cadenas de resultados.
- Es necesario incorporar a los actores relevantes ya en la fase de planificación y también en la implementación. En algunos casos se desaprovechó la oportunidad de hacerlo, lo que tuvo repercusiones negativas sobre el avance del proyecto.
- Es importante clarificar desde un inicio la distribución de roles y las expectativas entre las contrapartes y la GIZ (p. ej., en la selección de los expertos). Al inicio, en algunos pocos casos no se clarificó suficientemente y hubo que hacerlo posteriormente para superar malentendidos.
- En algunos casos, el Fondo generó aprendizajes en departamentos distintos a los que recibieron el apoyo (*spillover effects*). Mediante una planificación más sistemática en conjunto con las contrapartes, se hubiera podido potenciar este tipo de impactos positivos (por ejemplo a través de talleres periódicos en los ministerios apoyados, invitando a representantes de los demás departamentos).
- El Fondo invitó repetidamente a representantes de las once reformas apoyadas a talleres conjuntos que fueron valorados muy positivamente por los entrevistados. Según lo manifestado por los interlocutores, se hubiera podido intensificar aún más este aprendizaje común con el apoyo de ambas partes.

c) *Procedimiento de selección*

A pesar de la valoración muy positiva de las contrapartes, el procedimiento de selección se hubiera podido mejorar aún más.

- Si bien el formato de las solicitudes para los postulantes era muy diferenciado, hubiera debido comprender de manera aún más precisa los déficit referidos a la planificación estratégica e implementación de reformas, para identificar aún mejor los aportes del Fondo en relación con el objetivo del proyecto. Sin embargo, como ya se mencionó, esto habría supuesto una clarificación sistemática del objetivo del proyecto
- Los criterios de selección no fueron expuestos de manera homogénea en la documentación del proyecto ni en el texto de las convocatorias. Las hojas de recomendación no informan sobre la aplicación sistemática de los criterios de selección. Una exposición uniforme de los criterios de selección, así como su aplicación uniforme y explícitamente documentada, habría incrementado la transparencia del proceso de selección.

d) Horizonte temporal más realista

En comparación con lo planificado en los convenios de ejecución, prácticamente en todos los casos se produjeron atrasos considerables. Esto no sorprende cuando se trata de reformas políticas, y la GIZ respondió con flexibilidad. Sin embargo, hubiera sido importante contar con un horizonte temporal más realista en la planificación. Los 18 meses que se acordaron en general eran muy poco tiempo. Esto es válido incluso considerando que, en la mayoría de los casos, el Fondo no apoyó reformas completas, sino etapas específicas. Los aportes a estas etapas de las reformas no sólo debían ser relevantes, sino también factibles en el período planificado. Atrasos considerables implican el riesgo de que disminuya la dinámica de la reforma, por ejemplo, cuando se produce un cambio de gobierno.

8.2 Requisitos básicos y otras consideraciones respecto de la replicabilidad en otros países emergentes

8.2.1 Aclaración de los objetivos, del enfoque de fomento, de la filosofía del proyecto y del horizonte temporal

a) Aclaración precisa de los objetivos

Chile mostró que es factible un Fondo de Reformas con el ambicioso objetivo “Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e imple-

mentación de reformas”. Sin embargo, en interés de alcanzar la mayor eficacia posible es imprescindible una clarificación sistemática de este objetivo, que sirva de norte para determinar con precisión junto con las contrapartes tanto los déficit (análisis del problema) como también los aportes de un Fondo de Reformas.

b) Aclaración del enfoque de fomento

Para alcanzar el objetivo del proyecto “Fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación de reformas” son concebibles dos enfoques distintos de fomento. Por un lado, es posible fortalecer las capacidades de planificación e implementación a través de medidas generales de *capacity building*, como por ejemplo, con la asesoría a la organización y procesos o con el apoyo en la conformación de departamentos de planificación. Por otro lado, también es posible mejorar las mismas capacidades respecto de políticas específicas, es decir, en el marco de reformas concretas del país contraparte.

En Chile se siguió exitosamente un enfoque de fomento orientado a políticas específicas porque fue posible mejorar tanto las capacidades de planificación estratégica e implementación de reformas, como también hacer un aporte esencial a importantes reformas políticas. Las medidas de *capacity building*, ofrecidas por la GIZ independientemente del contexto de las reformas, tuvieron más bien un carácter complementario y apuntaron en general a transmitir nuevos métodos de trabajo (p.ej., uso de Metaplan). Si se vuelve a elegir el enfoque de fomento orientado a políticas específicas para replicar el Fondo de Reformas, parece acertado, junto al apoyo a los contenidos de las reformas, ofrecer con mayor fuerza medidas que apunten explícitamente también a mejorar la capacidad estratégica de reformas dentro de las reformas apoyadas (p.ej., asesoría a la organización y procesos)

Con el objeto de potenciar las experiencias de aprendizaje de un Fondo de Reformas (para el país apoyado), sería útil vincular desde el principio a un actor político importante, que sea competente en la modernización del estado (p.ej., la presidencia), en el monitoreo de los avances del proyecto, para procesar y evaluar las experiencias de aprendizaje comunes e impulsar potenciales proyectos futuros.

c) Definición apropiada de la filosofía del proyecto

El mensaje, sencillo pero fundamental, reza: transferir la responsabilidad por el proyecto tanto como se pueda a la contraparte, con el fin de aprovechar y fortalecer al máximo sus capacidades y su apropiación (*ownership*) como país emergente, pero, al mismo tiempo, brindar el apoyo activo de la GIZ (o de la contraparte extranjera) tanto como se necesite para responder a los requerimientos manifestados por las contrapartes y asegurar el éxito del proyecto. Encontrar el equilibrio adecuado para ello exige un conocimiento preciso de las condiciones del país contraparte y un diálogo sincero marcado por la confianza mutua con las contrapartes.

d) Elección del momento adecuado en el proceso de reforma

Un Fondo de Reformas, que fija como requisitos el respaldo político a las reformas que serán apoyadas y su inserción en un programa de gobierno, debería iniciarse tan pronto como tome posesión el nuevo gobierno para poder apoyar el proceso de reforma por un período lo más prolongado posible sin el riesgo de un cambio de orientación política. Sin embargo, al mismo tiempo se debería incorporar en la planificación la posibilidad de continuar la actividad más allá del próximo cambio de gobierno, con el fin de aportar a la sostenibilidad en caso de mandatos relativamente cortos o de atrasos en las reformas apoyadas.

e) Elección de la fase apropiada del proceso de reforma que será apoyado

El Fondo de Reformas chileno-alemán, en interés del éxito del proyecto y de su sostenibilidad, puso con toda razón como condición que las reformas seleccionadas contaran con respaldo político y estuvieran insertas en el programa de gobierno. En consecuencia, apoyó en primer lugar la planificación, formulación y ejecución concreta de reformas. Una importante consecuencia de la condición anterior es que tal Fondo de Reformas no se puede concentrar en el área de acción fijación de la agenda política (*agenda-setting*), que también es muy importante para los procesos de reformas políticas, porque la orientación básica de la reforma por definición ya debe estar formulada. La fijación de la agenda política (es decir, según la sistematización de la *SPR Tool*: abordar temas del futuro, fomentar la disposición a hacer reformas, calcular las perspectivas de éxito) comienza mucho antes

de la elaboración de programas de gobierno y de la formulación concreta de políticas ya comprometidas.

De todos modos cabe preguntarse si la cooperación técnica debiera involucrarse en forma prominente en el área de la fijación de agendas políticas definida de esta forma. La apropiación (*ownership*) de las reformas se genera primordialmente cuando el país contraparte define por sí mismo, en un proceso de búsqueda conducido internamente, sus prioridades políticas y las orientaciones fundamentales de las reformas y acepta con gran prudencia el apoyo externo en esta fase. Además de ello, la fijación de agendas políticas tiene lugar generalmente en un contexto altamente politizado. Cuando se desea apoyo extranjero durante la fase en que se define políticamente la dirección que debe adoptar la reforma, parece más adecuada la cooperación con *think tanks* o con las fundaciones políticas alemanas. En todo caso, la cooperación técnica, en tanto disponga de un conocimiento profundo de las condiciones políticas en el país contraparte y sea solicitada por la contraparte, podría ofrecer su aporte como moderador de procesos y plataformas neutrales de discusión.

8.2.2 Selección de las reformas: libre elección por la contraparte versus intereses alemanes especiales de cooperación

El criterio de la libre elección de la temática por el lado de la contraparte es muy importante para reconocer y fortalecer su apropiación (*ownership*) y alinear los aportes alemanes con los requerimientos de la contraparte (*alignment*). Existen diferentes argumentos respecto de si intereses alemanes especiales o el potencial de cooperación fuera de la cooperación técnica deberían considerarse como criterios adicionales para la selección de las reformas a apoyar.

- El argumento a favor es que parece razonable considerar temas que sean de interés especial también para la parte alemana, así como intensificar la cooperación con los países emergentes más allá de la cooperación técnica. Un ejemplo de una cooperación más amplia es el apoyo de la reforma CONAMA Cuencas. Estimuló un intercambio profesional entre universidades chilenas y alemanas que proseguirá incluso después del término del Fondo de Reformas. Según el argumento a favor, tales posi-

bilidades deberían ser estudiadas ya en la selección de las reformas que serán apoyadas.

- El argumento contrario señala que la libre selección de las reformas por las contrapartes es un elemento constitutivo del instrumento Fondo de Reformas y lo diferencia de otros proyectos de la cooperación para el desarrollo. Fuera de ello, junto a la cooperación para el desarrollo, Alemania dispone de otros instrumentos para el fomento de la cooperación con países emergentes.
- Una postura intermedia es la de no considerar el punto de vista de otras alternativas de cooperación o de intereses alemanes especiales en la selección de las reformas que serán apoyadas, e incorporar estos aspectos recién en la planificación del apoyo concreto de reformas ya seleccionadas.

8.2.3 Requisitos básicos que deben cumplir las contrapartes y los donantes

a) Requisitos básicos de la contraparte

- Estabilidad política, instituciones consolidadas y suficiente buena gobernanza.
- Compromiso político con las reformas que serán apoyadas.
- Compromiso institucional con las reformas que serán apoyadas respecto de: (i) claras competencias, (ii) financiamiento asegurado, (iii) suficientes recursos humanos.
- Disposición de las contrapartes a integrar a la GIZ o a la contraparte extranjera en procesos de reformas sensibles y probablemente muy controversiales, lo que requiere una especial relación de confianza.
- Principio de autofinanciamiento de las reformas por la contraparte.
- Cuando un Fondo de Reformas se implementa por primera vez, los aportes de la contraparte extranjera (como en el presente caso chileno-alemán) también deberían ser financiados por ésta para destacar el carácter piloto deseado por ambas partes. Si la experiencia resulta exitosa y la contraparte está interesada en continuarla, entonces ella debería asumir el financiamiento a partir de la segunda experiencia.

b) *Rol de la GIZ y/o de la contraparte extranjera*

- Tener un conocimiento profundo del contexto político y de las instituciones del país contraparte relevantes para la ejecución de un Fondo de Reformas.
- Lograr un equilibrio entre las capacidades y los requerimientos de las instituciones contraparte, teniendo en vista el éxito del proyecto. Esto implica transitar al filo entre ambas condiciones, lo que a veces es difícil.
- Ponderar cuidadosamente la posibilidad de ofrecer un acompañamiento continuo al proceso de reforma, que haya sido solicitado por la contraparte o que parezca necesario en interés del éxito del proyecto, sin una presencia *in situ*, es decir, desde la central.
- Evaluar en forma realista las capacidades propias para apoyar paralelamente numerosas y diferentes medidas de reforma del país contraparte.
- Aprovechar la ventaja comparativa como actor neutral en el apoyo de reformas políticamente sensibles.
- Aportar la experticia técnica especial y las experiencias en el apoyo de procesos de reformas políticas como propuesta a las contrapartes.
- No destinar expertos en misión de largo plazo, para tener en cuenta tanto el avanzado estado de desarrollo del país contraparte, como también el carácter particular del Fondo de Reformas en el sentido de brindar aportes muy específicos.

Bibliografía

- Bachelet, M. (2005):* Estoy Contigo. Programa de Gobierno 2006–2010, Santiago de Chile
- (2006; 2008): Mensajes Presidenciales, Santiago de Chile
- BMZ / AGCI (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung / Agencia de Cooperación Internacional de Chile) (2005):* Acta Final de las Negociaciones Intergubernamentales sobre Cooperación para el Desarrollo entre la República de Chile y la República Federal de Alemania, 2 y 3 de junio de 2005
- Brunn, R. von (ex Director de la GIZ Agencia en Chile) (2011):* Entrevista realizada el 6 de enero de 2011
- BTI (Bertelsmann Transformation Index) (2006, 2008, 2010):* Country Report Chile, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Dockendorff, E. (Director del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile) (2011):* Entrevista realizada el 16 de marzo de 2011
- Fischer, T. et al. (2008):* Politische Reformprozesse in der Analyse. Untersuchungssystematik und Fallbeispiele, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit) (2005):* Propuesta de proyecto del "Fondo de planificación estratégica e implementación de reformas autofinanciadas en Chile", Eschborn
- (2008): Fortschrittsbericht zum "Fonds zur strategischen Planung um Umsetzung eigenfinanzierter Reformen", Berichtszeitraum 1.1.–31.12.2007, Santiago de Chile
- (2009): Fortschrittsbericht zum "Fonds zur strategischen Planung um Umsetzung eigenfinanzierter Reformen", Berichtszeitraum 1.1.–31.12.2008, Santiago de Chile
- (2010): Fortschrittsbericht zum "Fonds zur strategischen Planung um Umsetzung eigenfinanzierter Reformen", Berichtszeitraum 1.1.–31.12.2009, Santiago de Chile
- Huneus, C. (Director del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, CERC) (2011):* Entrevista realizada el 18 de marzo de 2011
- Jung, W. (Representante de la Fundación Konrad Adenauer en Chile) (2011):* Entrevista realizada el 24 de marzo de 2011
- Jung, W. / M. F. Meyer (2010):* Der Beginn einer neuen Ära in Chile: Sebastián Piñera gewinnt die Präsidentschaftswahl gegen den Christdemokraten Eduardo Frei, in: *KAS Auslandsinformationen* 3/2010, 76–101
- Marsh, I. (2000):* Strategic policy-making and consulting: a second wave in new public management?, in: *Asian Review of Public Administration* XII (2), 1–17

- May, J. V. / A. B. Wildavsky* (editores) (1979): *The policy cycle*, Londres: Sage Publications
- Nolte, D.* (2004): *Das politische System: Verfassung und Verfassungspraxis*, in: P. Imbusch / D. Messner / D. Nolte (editores), *Chile Heute: Politik, Wirtschaft, Kultur*, Frankfurt a.M.: Vervuert, 333–379
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos)* (2011): *Mejores políticas para el desarrollo. Perspectivas OCDE sobre Chile*, París
- OCDE/CAD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/Comité de Asistencia para el Desarrollo)* (2002): *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados*, París
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)* (2011): *Informe sobre Desarrollo Humano 2011*, Nueva York
- Posner, P. W.* (2008): *State, market and democracy in Chile*, Nueva York: Palgrave Macmillan
- Quiroga, Y.* (2010): *Politischer Wechsel in Chile: Nach einem halben Jahrhundert gewinnt die Rechte demokratische Wahlen*, in: *Kurzberichte aus der internationalen Entwicklungszusammenarbeit* (Fundación Friedrich Ebert)
- Schubert, K.* (2003): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, Munich: Oldenbourg Wissenschaftsverlag
- SGI (Sustainable Governance Indicators)* (2011): *Chile Report*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung
- Siavelis, P. M.* (2000): *The President and Congress in postauthoritarian Chile: institutional constraints to democratic consolidation*, University Park, Pennsylvania: University Park Press
- Taylor, M.* (2006): *From Pinochet to the third way: neoliberalism and transformation in Chile*, Londres: Pluto Press
- Transparency International* (2011, 2010, 2009, 2008, 2007): *Corruption Perception Index*

Anexos

Anexo 1: Objetivos del Fondo de Reformas en las once reformas apoyadas

Gobernabilidad

Contraparte: Dirección Nacional del Servicio Civil (**DNSC**)

Tema de la reforma: **Modernización de la gestión de recursos humanos en la Alta Dirección Pública**

Objetivo de la medida: Fortalecer a la DNSC como un actor clave en el proceso de modernización de la gestión pública en materia de recursos humanos, a través del mejoramiento de su capacidad directiva y del intercambio de *know how* y experiencia con altos directivos públicos y jefaturas de recursos humanos del sector público.

Contraparte: **Contraloría General de la República**

Tema de la reforma: **Lucha contra la corrupción**

Objetivo de la medida: Fortalecimiento de la función de lucha contra la corrupción por parte de la Contraloría General de la República, en colaboración con otras instituciones del Estado.

Protección social

Contraparte: Junta Nacional de Jardines Infantiles (**JUNJI**)

Tema de la reforma: **Diseño e implementación de un modelo de atención educativa de niños y niñas con necesidades educativas especiales en JUNJI**

Objetivo de la medida: Diseño e implementación de educación parvularia inclusiva.

Contraparte: Ministerio de Planificación (**MIDEPLAN**)

Tema de la reforma: **Vulnerabilidad social territorial: concepto, indicadores y gestión territorial en el marco del sistema de protección social**

Objetivo de la medida: Municipios, gobiernos regionales e instituciones sectoriales pertinentes utilizan concertadamente instrumentos de gestión territorial en el marco del sistema de protección social en áreas piloto.

Justicia

Contraparte: Servicio Nacional de Menores (**SENAME**)

Tema de la reforma: **Reforma del derecho de adopción chileno**

Objetivo de la medida: Generar propuestas de reforma legal del derecho de adopción chileno, de alta calidad técnica y acordes con los principios legales internacionales, específicamente los contenidos de la Convención de la Haya sobre Protección del Niño y Cooperación en Materia de Adopción Internacional, como asimismo, con otra normativa nacional, abordando aspectos respecto de los cuales la aplicación de la legislación vigente de adopción plantea vacíos y deficiencias.

Contraparte: Servicio Nacional de Menores (**SENAME**)

Tema de la reforma: **Reforma del sistema de responsabilidad penal adolescente**

Objetivo de la medida: El SENAME y socios estratégicos de otros sectores han iniciado un proceso de mejoramiento de la reinserción social de jóvenes en centros, programas y regiones seleccionadas y han comenzado la puesta en marcha de una estrategia de extensión consensuada.

Contraparte: Ministerio de Justicia (**MINJU**)

Tema de la reforma: **Reforma de los procedimientos y bases legales en el ámbito penitenciario**

Objetivo de la medida: Fortalecer la seguridad pública mediante el mejoramiento de las bases legales que promueven la reinserción social de las personas sometidas a una sanción penal.

Medio ambiente

Contraparte: Comisión Nacional del Medio Ambiente (**CONAMA**)

Tema de la reforma: **Estrategia nacional de gestión integrada de cuencas hidrográficas**

Objetivo de la medida: Creación en CONAMA y otras instituciones relevantes de capacidades profesionales y de gestión para la implementación exi-

tosa de la estrategia nacional de gestión integrada de cuencas hidrográficas, en ámbitos técnicos, normativos e institucionales.

Contraparte: Comisión Nacional del Medio Ambiente (**CONAMA**)

Tema de la reforma: **Gestión integral de residuos sólidos en Chile**

Objetivo de la medida: Lograr el acuerdo con los actores relevantes de los sectores privados y públicos y de la sociedad civil para poner en marcha la incorporación de la responsabilidad extendida del productor en el ciclo de vida de productos.

Política habitacional

Contraparte: Ministerio de Vivienda y Urbanismo (**MINVU**)

Tema de la reforma: **Definición e implementación de una política pública en materia de recuperación de barrios**

Objetivo de la medida: El MINVU ha instalado elementos integrales del programa en una política de recuperación de barrios dentro de un marco de desarrollo urbano.

Salud

Contraparte: Ministerio de Salud (**MINSAL**)

Tema de la reforma: **Diseño e implementación de una metodología de evaluación, seguimiento y acompañamiento de la Reforma de Salud de Chile**

Objetivo de la medida: El MINSAL instalará y pondrá en marcha un grupo interdisciplinario de trabajo integrado por actores clave del ámbito de salud que han adquirido las competencias necesarias y empezado a evaluar sistemáticamente aspectos seleccionados del proceso de reforma. Para tal efecto, la estructura organizacional del MINSAL queda dotada de competencias para evaluar los impactos de la reforma de salud.

Fuente: Fondo de Reformas

Anexo 2: Lista de los entrevistados

Institución	Interlocutor(a)	Cargo / Unidad
Instituciones gubernamentales chilenas		
Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI)	María Eugenia Gómez	Coordinadora encargada de la cooperación con Alemania
Contraloría	Patricia Arriagada	Subcontralora General de la República <i>(Encargada del proyecto desde marzo de 2011)</i>
Contraloría	Priscila Jara	División de Municipalidades
Contraloría	Luz Marina Gómez	División de Municipalidades
Contraloría	Dorothy Pérez	División de Auditoría Administrativa
Contraloría	Verónica Jorquera	División de Auditoría Administrativa
Contraloría	Sebastián Hamel	Unidad de Relaciones Internacionales <i>(Encargado del proyecto hasta febrero de 2011)</i>
Contraloría	Juvenal Valdivia	Unidad de Relaciones Internacionales
Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda	Lorena Flores	<i>Encargada del proyecto</i>
Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC)	Francisco Silva Durán	Jefe División Jurídica <i>(Encargado del proyecto)</i>
Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)	Ana Luisa Garrido	<i>Encargada del proyecto desde marzo de 2011</i>
JUNJI	Patricia Araneda	<i>Encargada del proyecto hasta febrero de 2011</i>
Jardín Infantil Los Aramos	Educadoras	

Ministerio de Planificación (MIDEPLAN; <i>desde octubre de 2011</i> : Ministerio de Desarrollo Social)	Maritza España	Jefa Departamento Análisis de Políticas
MIDEPLAN	Fernando Toro	<i>Encargado anterior del proyecto</i>
MIDEPLAN	Hernán Acuña Echeverría	Coordinador de Cooperación – Enlace con Fuentes Multilaterales y Bilaterales
Ministerio de Justicia (MINJU)	Octavio Pino Reyes	Jefe Departamento Análisis de Políticas
MINJU	Ximena Guzmán	<i>Encargada del proyecto desde mayo de 2010</i>
Centro de Detención Penitenciario (CDP) San Miguel	Nora Sepúlveda	Jefe de la Red Técnica
Ministerio del Medio Ambiente (ex Comisión del Medio Ambiente, CONAMA; Proyecto "Cuencas")	Cristóbal de la Maza	Jefe Departamento de Estudios
Ministerio del Medio Ambiente (ex CONAMA; Proyecto "Cuencas")	Ursula Partarrieu	<i>Encargada del proyecto</i>
Ministerio del Medio Ambiente (ex CONAMA; Proyecto "Cuencas")	Arnold Quadflieg	Experto CIM
Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) Medio Ambiente Copiapó	Alvaro Parra Valdivia	Area Control de la Contaminación
SEREMI Medio Ambiente Rancagua	Verónica González	Encargada de Asuntos Hídricos
Ministerio del Medio Ambiente (ex CONAMA; Proyecto "Residuos")	Patricia Matus Correa	Jefa División Política y Regulación Ambiental

Ministerio del Medio Ambiente (ex CONAMA; Proyecto "Residuos")	Joost Meijer	Jefe Sección Residuos Sólidos <i>(Encargado del proyecto)</i>
Ministerio de Salud (MINSAL)	Emilio Santelices	Jefe Departamento Desarrollo Estratégico
MINSAL	Cynthia Argüello	Departamento Desarrollo Estratégico
MINSAL	Kareen Herrera	Asuntos Internacionales <i>(Encargada del proyecto)</i>
Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)	Andrés Eyza-guirre	Jefe de Gabinete Subsecretario
MINVU	Claudia Bustos	<i>Encargada del proyecto</i>
Población Santa Adriana	David Herrera Chacana	Jefe equipo del barrio
Población Santa Adriana	Daniela Denti Castañón	Encargada del plan de gestión social
Población Santa Adriana	Daniel Poblete Figueroa	Encargado del plan de gestión social
Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES)	Luis Larraín	<i>Encargado del proyecto</i>
Servicio Nacional de Menores (SENAME) (Proyecto "Adopción")	Raquel Morales Ibañez	Jefa Departamento de Adopción
SENAME ("Adopción")	Gloria Sepúlveda Devia	Jefa Unidad Relaciones Internacionales y Cooperación
SENAME ("Adopción")	Carolina von Schakman	<i>Encargada del proyecto</i>
SENAME (Proyecto "Penal")	Jorge Marínez	Jefe Departamento de Estudios
SENAME ("Penal")	Karina Zuchel	<i>Encargada del proyecto</i>
Centro Semi-Cerrado La Cisterna	Juan Carlos Bustos	Director
SENAME ("Penal") Dirección Regional del Maule	Equipo	

Instituciones alemanas		
Embajada de Alemania	Ingrid Jung	Consejera Asuntos Económicos y Cooperación
Embajada de Alemania	Susanne Koester	Asuntos de Protocolo y de Cooperación
GIZ Agencia en Chile	Edgar von Knebel	Director
GIZ Agencia en Chile	Alvaro Zurita	Encargado del Fondo de Reformas <i>(hasta enero de 2011)</i>
GIZ Agencia en Chile	Fabian Klein	Encargado del Fondo de Reformas
GIZ Agencia en Chile	María Ignacia Jiménez	Encargada del Fondo de Reformas
	Reinhard von Brunn	Ex-Director de la GIZ Agencia en Chile
	Valeria Aldana	Consultora GIZ
	Petra Guercke	Consultora GIZ
	Patricio Emanuelli	Consultor (Sistema de Monitoreo de Implementación e Impactos del Fondo de Reformas)
Instituciones científicas y otras		
Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC)	Carlos Huneus	Director
Instituto de Asuntos Públicos (Universidad de Chile)	Eduardo Dockendorff	Director
Instituto de Asuntos Públicos (Universidad de Chile)	Rodrigo Egaña Baraona	Coordinador Programa Magíster en Gobierno y Gerencia Pública
Konrad-Adenauer-Stiftung	Winfried Jung	Representante en Chile

Anexo 3: Guía de entrevista

Introducción

Las entrevistas se orientan por los criterios básicos de evaluación acordados a nivel internacional en el Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE:

1. Pertinencia (relevancia)	Medida en que los objetivos de un proyecto son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes
2. Eficacia	Medida en que se lograron o se espera lograr los objetivos del proyecto, tomando en cuenta su importancia relativa
3. Impactos	Efectos de largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por un proyecto, intencionalmente o no
4. Sostenibilidad	Continuación de los beneficios de un proyecto después de concluido; probabilidad de que continúen los beneficios en el largo plazo

No se aborda la eficiencia del Fondo de Reformas, o sea la relación costos-beneficios, por falta de datos de costos, de cuantificación monetaria de los beneficios y de proyectos comparables. Sin embargo se incluyen dos aspectos que son de interés especial para la replicabilidad del Fondo en otros países emergentes:

5. Modalidades	El Fondo se caracteriza por unas modalidades particulares que tienen por fin resguardar la plena responsabilidad de las contrapartes chilenas así como la alineación de todos los aportes con las necesidades chilenas. ¿Han probado su eficacia estas modalidades?
6. Lecciones aprendidas	¿Puede el Fondo de Reformas ser un modelo para la cooperación al desarrollo con otros países emergentes? ¿Qué se puede aprender de las experiencias recogidas en el caso chileno?

La siguiente guía sirve de base para las entrevistas que se desea mantener con los organismos gubernamentales chilenos involucrados en la implementación del Fondo. Sin embargo será aplicada a los casos individuales en función de las características de cada reforma apoyada por el Fondo.

Preguntas

1 Pertinencia (relevancia) del Fondo de Reformas

El Fondo de Reformas tiene como objetivo fortalecer las capacidades de planificación estratégica e implementación de reformas importantes del gobierno chileno, asumiendo también una función impulsora para tales reformas.

1.1 La selección de reformas importantes se basó en varios criterios que se agrupan en tres:

- prioridad política de la reforma en el programa del gobierno
- aporte al desarrollo de Chile (reducción de la pobreza, promoción de la igualdad de derechos)
- implementabilidad de la reforma (compromiso institucional en términos de recursos humanos y financieros disponibles; posibilidades de inserción en la agenda legislativa; competencias legales y administrativas de ejecución)

Considerando estos criterios en retrospectiva: ¿Cuál es la importancia de la reforma apoyada por el Fondo en su caso?

1.2 El apoyo brindado por el Fondo a la reforma en su caso: ¿En qué medida ha focalizado específicamente en la capacidad de planificación estratégica e implementación?

1.3 El Fondo ha brindado dos tipos de aportes: *know how* específico referente a la reforma apoyada y talleres de planificación general. ¿Cómo valora esos dos tipos de aportes en retrospectiva?

2 Eficacia del Fondo de Reformas

2.1 ¿En qué medida se han generado los productos indicados en el convenio de ejecución acordado entre el Fondo y su organismo? [*véase la sección “objetivo del proyecto e indicadores” en el convenio de ejecución*]

Si todavía faltan productos: ¿Cuáles son las razones?

- 2.2 ¿Cómo se están utilizando los productos generados con el apoyo del Fondo?
- 2.3 ¿Cómo se materializa el fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación promovido por el Fondo?
- 2.4 ¿En qué medida ha cumplido el Fondo una función impulsora para la reforma apoyada?
- 2.5 ¿Quién se ha responsabilizado por el cumplimiento del convenio de ejecución, o sea por traducir los aportes brindados por el Fondo en los productos acordados y por la utilización de los productos?
- 2.6 ¿Qué hubiera pasado sin el apoyo del Fondo:
 - con respecto al fortalecimiento de la capacidad de planificación estratégica e implementación?
 - con respecto a la función impulsora para la reforma?

3 Impactos del Fondo de Reformas

- 3.1 En el convenio de ejecución se han indicado los efectos esperados del apoyo brindado por el Fondo [*véase la sección “efectos esperados” en el convenio*].
 - ¿Cuáles ya se han materializado?
 - ¿Cuáles se están perfilando?
 - ¿Cuáles son las perspectivas de más largo plazo?
- 3.2 ¿Ha el Fondo producido efectos más allá de su organismo en términos de replicabilidad o aprendizaje con respecto a la capacidad de planificación estratégica e implementación:
 - en otros departamentos de su ministerio u organismo?
 - en otros ministerios u organismos?

4 Sostenibilidad del Fondo de Reformas

- 4.1 El último cambio de gobierno: ¿Qué impacto ha tenido hasta ahora con respecto a

- los productos generados (o aún por generar) con el apoyo del Fondo?
- la utilización de los productos generados?
- la continuación de la reforma apoyada por el Fondo?

4.2 ¿Cuáles son las perspectivas:

- de la utilización de la capacidad fortalecida de planificación estratégica e implementación?
- de la continuación de la reforma apoyada?
- de alcanzar los efectos esperados del apoyo brindado por el Fondo?

5 **Papel y efectos de las modalidades particulares del Fondo de Reformas**

5.1 Según la documentación del proyecto, la idea básica del Fondo es que las contrapartes chilenas asumen la dirección, se responsabilizan por los resultados, manejan las medidas y solicitan según sus necesidades el *know how* requerido a través de la GIZ, o sea ejercen la plena responsabilidad.

¿Ha sido así en el caso de su reforma apoyada por el Fondo?

5.2 Las reformas apoyadas por el Fondo se seleccionaron en base a convocatorias. ¿Ese procedimiento le parece adecuado en retrospectiva?

5.3 ¿Cuál era el papel de la GIZ en las distintas fases de la implementación del Fondo?

- en la formulación (reformulación) de las solicitudes
- en la fase desde la selección de la reforma hasta la firma del convenio de ejecución (p. ej. con respecto a los talleres de planificación)
- en la definición y el suministro del *know how* requerido
- en la generación de los productos acordados
- en la utilización de los productos

En síntesis: ¿Cómo califica el papel desempeñado por la GIZ?

5.4 Los indicadores acordados en el convenio de ejecución referentes a los objetivos a alcanzar fueron modificados posteriormente. ¿Cuáles fueron los motivos y quién tomó la iniciativa para la modificación?

- 5.5 ¿Quién se ha responsabilizado por el monitoreo de los avances del Fondo?
- 5.6 ¿Qué le parece en retrospectiva la interacción entre la GIZ, la AGCI y los organismos gubernamentales encargados de las reformas apoyadas por el Fondo?
- ¿Qué ha funcionado bien, qué menos bien?
- 5.7 Hipotéticamente: ¿Hubiera sido mejor transferir la responsabilidad por la implementación del Fondo y sus recursos desde el inicio a la AGCI, a otro organismo gubernamental chileno o a los organismos encargados de las reformas apoyadas para respetar y sostener plenamente el compromiso chileno?
- 6 ¿Qué se puede aprender del Fondo de Reformas y de las experiencias chilenas con él? ¿Podría el Fondo ser un modelo para la cooperación con otros países emergentes?**
- En retrospectiva: ¿Cuáles han sido los factores de éxito?
 - ¿Qué se podría mejorar?
 - ¿Qué se debería tomar en cuenta al replicar el Fondo en otros países?

¿Hay algo más que quiera compartir con nosotros?

Muchas gracias por su cooperación