

# EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA DEL PAÍS

## EVALUACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES DEL PNUD **CHILE**



DESARROLLO HUMANO eficacia COORDINACIÓN  
eficiencia COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad  
APROPIACIÓN NACIONAL pertinencia GESTIÓN PA  
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULT  
COORDINACIÓN Y ALIANZAS sostenibilidad APRO  
pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL eficacia COOR  
DESARROLLO HUMANO sostenibilidad GESTIONAR  
eficacia COORDINACIÓN eficiencia COORDINACIÓN  
ALIANZAS pertinencia APROPIACIÓN NACIONAL ef  
sostenibilidad GESTIONAR PARA OBTENER RESULT





*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

# EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA DEL PAÍS

## EVALUACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES DEL PNUD **CHILE**

## INFORMES PUBLICADOS EN LA SERIE DE EIPP

Afganistán	Gabón	Pakistán
Albania	Georgia	Papua Nueva Guinea
Angola	Ghana	Paraguay
Argelia	Guatemala	Perú
Argentina	Guinea Ecuatorial	República Dominicana
Armenia	Guyana	Rwanda
Bangladesh	Honduras	Santo Tomé y Príncipe
Barbados y la OECO	India	Senegal
Benin	Indonesia	Serbia
Bhután	Iraq	Seychelles
Bosnia y Herzegovina	Islas del Pacífico	Sierra Leona
Botswana	Jamaica	Siria (República Árabe)
Brasil	Jordania	Somalia
Bulgaria	Kenya	Sri Lanka
Burkina Faso	Kirguistán	Sudán
Camboya	Lao (RDP)	Tailandia
Camerún	Liberia	República Unida de Tanzania
Chile	Libia	Tayikistán
China	Malasia	Timor-Leste
Colombia	Malawi	Togo
Congo	Maldivas	Túnez
Congo (República Democrática del)	Marruecos	Turquía
Costa Rica	Mauritania	Ucrania
Côte d'Ivoire	México	Uganda
Croacia	Moldova (República de)	Uruguay
Djibouti	Mongolia	Uzbekistán
Ecuador	Montenegro	Viet Nam
Egipto	Mozambique	Yemen
El Salvador	Nepal	Zambia
Emiratos Árabes Unidos	Nicaragua	Zimbabwe
Etiopía	Níger	
Filipinas	Nigeria	

### EVALUACIÓN INDEPENDIENTE DEL PROGRAMA DEL PAÍS: CHILE

---

Copyright © PNUD 2018, todos los derechos reservados.

Elaborado en los Estados Unidos de América.

Impreso en papel reciclado.

El análisis y las recomendaciones de este informe no reflejan necesariamente los puntos de vista del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, su Junta Ejecutiva o los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Esta es una publicación de la Oficina Independiente de Evaluación del PNUD.

# AGRADECIMIENTOS

Esta evaluación fue realizada por la Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo la responsabilidad de Roberto La Rovere, líder de la evaluación, y con el apoyo de Ana Rosa Soares, líder adjunta. Formaron parte del equipo de evaluación los siguientes consultores: Marisa Weinstein, encargada de los temas de gobernabilidad democrática, cooperación Sur-Sur y desarrollo humano; Alejandra Faúndez, en los temas de desarrollo inclusivo y sustentable, pobreza, desigualdades, desarrollo social y equidad de género; y Sergio Saldaña Zorrilla, a cargo de los temas de reducción de los riesgos de desastres, medio ambiente y energía. La evaluación independiente del programa del país (EIPP) contó con el apoyo de Fabiola Fariña en los aspectos de logística, administración y en algunas cuestiones relacionadas con el contexto.

Agradecemos la colaboración de los asociados del PNUD en Chile, los representantes de las contrapartes y de la comunidad internacional del desarrollo, las agencias de las Naciones Unidas, los beneficiarios y los agentes de los demás sectores de la sociedad que fueron entrevistados para esta evaluación, incluso de los pueblos indígenas a los que llegó el equipo de evaluación en sus visitas

sobre el terreno. Su colaboración fue constructiva y permitió que el equipo de evaluación llevara a cabo su trabajo de forma independiente.

Fue importante para el éxito de este trabajo el apoyo, durante todas las fases de la evaluación, de Silvia Rucks, Representante Residente del PNUD y Coordinadora Residente de las Naciones Unidas en Chile, y de Marta Cózar, Oficial de Monitoreo y Evaluación de la Oficina en el país; a ellas, así como a los oficiales de programa y al personal de la oficina del PNUD en Chile, expresamos nuestros agradecimientos por haber apoyado las visitas de campo y la evaluación. Por último, damos las gracias a la Dirección General de América Latina y el Caribe en Nueva York, por su contribución al proceso de elaboración de la EIPP.

Finalmente agradecemos, en la OIE en Nueva York, a Johanna Piaton, Nicki Mokhtari y Claudia Villanueva por su apoyo durante las fases preparatorias y de redacción y publicación del informe y la investigación preliminar, y a Paulo Jannuzzi, quien realizó aportes en el proceso de revisión externa del documento. Sasha Jahic fue responsable de la producción y difusión del informe.



# PRÓLOGO

Las evaluaciones independientes de los programas de los países del PNUD (EIPP, antes conocidas como evaluaciones de los resultados de desarrollo, o ERD) son valoraciones independientes de las actividades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los países donde opera y constituyen uno de los principales productos de la Oficina Independiente de Evaluación (OIE). Las EIPP analizan el progreso y el logro de resultados de las intervenciones del PNUD a nivel nacional. Esta es la segunda EIPP que se realiza en Chile. La evaluación fue liderada por la OIE y llevada a cabo por un equipo de expertos independientes, dirigidos por un miembro de dicha Oficina. Su trabajo fue apoyado por la oficina del PNUD en el país y por la Dirección Regional para América Latina y Caribe (DRALC) del PNUD, que son los principales usuarios de la EIPP, junto con las contrapartes nacionales. Este enfoque permitió asegurar el cumplimiento de los estándares de independencia, imparcialidad y rigor en la metodología de las EIPP/ERD.

El programa del PNUD en Chile ha sido muy valorado, aunque persiste la necesidad de asumir un papel aún más propositivo en las políticas públicas y de incidir en el diseño de políticas públicas integrales. Mientras que algunas actividades llevadas a cabo en temas de medio ambiente y riesgos se centran en unas regiones, la mayoría del trabajo sigue estando demasiado centralizada en la capital. Una oportunidad evidente es el involucramiento aún más profundo de la sociedad civil a nivel subnacional, así como con el sector privado, en los temas indígenas. Un logro palpable ha sido la puesta en marcha del Fondo Chile, con iniciativas flexibles favorecidas en el nivel de las políticas (*upstream*) por el convenio suscrito con el Gobierno. La reciente

graduación de Chile como país de ingreso alto plantea nuevos riesgos, además de nuevas oportunidades para la movilización de recursos en un contexto regional sujeto a nuevas dinámicas. Sin embargo, el PNUD se confirma como un aliado para el desarrollo fiable, responsable y estratégico que cumple un papel clave a la hora de integrar las perspectivas del desarrollo humano en un diálogo político sustantivo y de alto nivel.

La EIPP se centró en el desempeño y la rendición de cuentas del PNUD y determinó cuáles eran los problemas y las limitaciones claves para aprender del presente y del pasado, con mirada hacia el futuro. Se espera que las conclusiones se utilicen con el fin de que el PNUD en Chile, la DRALC y la sede analicen las lecciones aprendidas y las oportunidades que se presentan para el nuevo programa de cooperación, teniendo en cuenta el valor agregado del PNUD en un Chile graduado, el modelo de cooperación “Modelo Chile” de su oficina en el país y su capacidad para dar seguimiento a los resultados de desarrollo. La OIE espera que los resultados de la EIPP permitan al PNUD ampliar y mejorar su apoyo al Gobierno y a los aliados nacionales y contribuyan a la elaboración de estrategias futuras del PNUD, y que las recomendaciones den lugar a acciones de gestión y ejecución futuras. Esto es oportuno en un contexto global en el que el PNUD se pregunta cuál es su valor agregado en los países de ingreso medio alto y alto y cómo seguir teniendo un papel preeminente en estos contextos.



Indran A. Naidoo  
Director de la Oficina Independiente  
de Evaluación



# ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>Siglas y acrónimos</b>	<b>ix</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>xi</b>
<b>Capítulo 1 introducción</b>	<b>1</b>
1.1 Finalidad de la evaluación	1
1.2 Contexto de desarrollo del país	1
1.3 El PNUD en Chile	3
1.4 Metodología de evaluación	6
1.5 Organización del informe	8
<b>Capítulo 2 Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo: eficacia</b>	<b>9</b>
2.1 Desarrollo humano	9
2.2 Reducción de la pobreza, crecimiento económico inclusivo	12
2.3 Gobernabilidad democrática	14
2.4 Medio ambiente y energía y reducción del riesgo de desastres	20
2.5 Cooperación Sur-Sur	27
<b>Capítulo 3 Contribución del PNUD a los resultados de desarrollo</b>	<b>31</b>
3.1 Relevancia	31
3.2 Eficiencia programática	33
3.3 Sostenibilidad	34
<b>Capítulo 4 Posicionamiento del PNUD</b>	<b>37</b>
4.1 Posicionamiento estratégico y ventajas comparativas del PNUD en Chile	37
4.2 Alianzas y movilización de los recursos de cooperación	39
4.3 Gestión administrativa de la oficina en el país	41
4.4 Igualdad de género y empoderamiento de las mujeres	42
4.5 Coordinación del sistema de las Naciones Unidas	45
<b>Capítulo 5 Conclusiones, recomendaciones y respuesta de gestión</b>	<b>47</b>
5.1 Conclusiones	47
5.2 Recomendaciones	49
5.3 Respuesta de gestión	52
<b>Anexos</b> (disponibles en línea)	<b>57</b>

## **Figuras**

Figura 1: Gastos en las distintas áreas temáticas del Plan Estratégico	42
Figura 2: Gastos del programa, por área programática y clasificación del indicador de género, 2009-2015	44

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
AGCID	Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CASEN	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CONAF	Corporación Nacional Forestal
EIPP	Evaluación independiente del programa del país
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
IDH	Índice de Desarrollo Humano
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
INJUV	Instituto Nacional de la Juventud
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIE	Oficina Independiente de Evaluación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC	Organización de la sociedad civil
REDD+	Reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo
SERNAM	Servicio Nacional de la Mujer
SUBDERE	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo



# RESUMEN EJECUTIVO

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realizó una evaluación independiente del programa del país (EIPP) en Chile para recabar y mostrar evidencias de la contribución del PNUD a los resultados de desarrollo en el país, así como de la eficacia de la estrategia de la organización para facilitar e impulsar las iniciativas nacionales encaminadas a lograr resultados de desarrollo. La finalidad de esta evaluación es apoyar la elaboración del próximo documento del programa para el país (DPP) del PNUD en Chile y fortalecer la rendición de cuentas de la oficina del PNUD en el país ante las partes interesadas y, de manera particular, ante la Junta Ejecutiva.

La EIPP es una evaluación independiente realizada en el marco de las disposiciones generales de la política de evaluación del PNUD. Esta es la segunda EIPP que se realiza en Chile. La evaluación se llevó a cabo en colaboración con la oficina del PNUD en el país y con la Dirección Regional para América Latina y Caribe (DRALC). Para su elaboración, se entrevistó a las contrapartes nacionales y a los beneficiarios, que mostraron interés en el proceso de recibir una evaluación externa. En conformidad con el mandato de la evaluación y con el proceso explicado en el Manual Metodológico para las EIPP, se analizaron dos ciclos programáticos del PNUD en Chile correspondientes al período 2011-2014, de manera que abarcó los tres primeros años del DPP 2015-2018 y tuvo en cuenta las principales intervenciones o proyectos que comenzaron durante el ciclo anterior, previstos en el DPP 2011-2014.

La EIPP evaluó la eficacia del PNUD en lo que respecta a su contribución a los resultados de desarrollo en Chile, valorando los resultados en relación con el objetivo general de la organización de ayudar a los países a lograr la erradicación de la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión, e impulsar la igualdad de género y

el empoderamiento de las mujeres. También se evaluó la calidad de la contribución del PNUD sobre la base de los siguientes criterios: relevancia de los proyectos y resultados para las necesidades del país y las prioridades nacionales, así como con relación al propio mandato del PNUD; eficiencia de sus intervenciones en cuanto al uso de los recursos humanos y financieros (eficiencia programática, de gestión y operacional); y sostenibilidad y apropiación de los resultados a los que contribuye el PNUD.

El posicionamiento estratégico del PNUD se analizó desde la perspectiva de su mandato y de las necesidades reconocidas —o de las nuevas prioridades nacionales y de desarrollo— de Chile. Esto incluyó un análisis del posicionamiento del PNUD en el espacio político de los países en desarrollo y dentro del contexto de los países de ingreso medio alto, sobre todo tras la graduación de Chile al final de 2017 a la categoría de ingreso alto, así como un análisis de las estrategias utilizadas por la organización para maximizar su contribución en este contexto.

El equipo de evaluación estudió una muestra de alrededor de 70 proyectos e iniciativas de la cartera de la oficina en el país, implementados en el período objeto de evaluación, seleccionados sobre la base de diferentes criterios. Se hicieron cerca de 125 entrevistas —individuales y en grupo— con alrededor de 186 personas del Gobierno, de la sociedad civil, del mundo académico, del sector privado, del personal del PNUD y de las otras agencias del sistema de las Naciones Unidas, y con los beneficiarios. A estos se llegó no solamente por medio de visitas planeadas, sino también al azar, viajando a las comunidades situadas en los alrededores de las visitas preestablecidas y en zonas con presencia de personas indígenas y migrantes.

El foco de esta evaluación en Chile ha sido mirar hacia el futuro, aprender de las experiencias ante-

riores y recomendar opciones para cambiar y mejorar. Las conclusiones y recomendaciones de la EIPP deberían servir como insumo para elaborar el programa que el PNUD implementará en Chile a partir de 2019.

## PRINCIPALES CONCLUSIONES

**Conclusión 1:** El desempeño del PNUD en Chile en general es considerado, por las contrapartes y por los beneficiarios, como alto en las diversas áreas temáticas y su presencia en el país se valora favorablemente. Sin embargo, persiste la necesidad de asumir un papel aún más propositivo en las políticas públicas y de incidir en el diseño de políticas públicas integrales. Muchas de las actividades realizadas en las áreas temáticas, excepto algunas llevadas a cabo en medio ambiente y riesgos, siguen estando demasiado centralizadas en la capital.

**Conclusión 2:** El apoyo que ha llevado el PNUD a la cooperación Sur-Sur se ha centrado en fortalecer la agencia de cooperación. Un logro importante ha sido la puesta en marcha del Fondo Chile. Sin embargo, todavía es preciso fortalecer la cooperación Sur-Sur del país, así como la sostenibilidad de la incorporación de la sociedad civil.

**Conclusión 3:** La transversalización del enfoque de género en el PNUD ha ido avanzando, aunque no se ha logrado suficientemente o de la misma manera en todos los ámbitos de acción. Por otra parte, el PNUD en Chile no ha incorporado dentro de su teoría del cambio un enfoque transformador de la igualdad de género.

**Conclusión 4:** A nivel programático y administrativo la oficina del PNUD en Chile ha sido eficiente, centrándose en iniciativas adecuadas, favorecidas por el convenio suscrito con el Gobierno, que le permite flexibilidad en el nivel de las políticas (*upstream*), donde presenta más valor añadido. La reciente graduación de Chile como país de ingreso alto plantea nuevos riesgos, además de nuevas oportunidades para la movilización de recursos futura del PNUD.

**Conclusión 5:** La coordinación del sistema de las Naciones Unidas es un aspecto que ha arrojado resultados limitados, en el que se señala descoordinación, duplicación de acciones y falta de vocería común en algunos temas. Esta área representa un desafío para el PNUD y un reto estructural para el sistema de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, en estos ámbitos se observan iniciativas recientes encaminadas a impulsar la coordinación, aunque falta tiempo para verificar si se logrará más eficacia.

**Conclusión 6:** En conclusión, y en general, se reconoce que el PNUD es un aliado para el desarrollo fiable, responsable y estratégico que cumple un papel clave a la hora de integrar las perspectivas del desarrollo humano en un diálogo político sustantivo y de alto nivel. Sin embargo, todavía le falta una estrategia de colaboración con el sector privado y una mayor vinculación subnacional, con la sociedad civil y con los pueblos indígenas.

## RECOMENDACIONES

**Recomendación 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y posicionamiento.** El PNUD en Chile tiene que seguir sensibilizando sobre los ODS y el desarrollo humano y fortaleciendo las sinergias para contribuir de manera aún más eficaz a temas emergentes, difíciles y conflictivos. Al hacer esto tiene que involucrar aún más a la sociedad civil en un examen de los problemas orientado por la teoría del cambio, y en una programación que integre en mayor medida las distintas áreas temáticas.

**Respuesta de gestión:** *Se acepta la recomendación. El PNUD Chile, como líder del Equipo Interagencial sobre los ODS creado a fines de 2016, ha venido apoyando al Gobierno en la implementación de la Agenda 2030, con resultados relevantes respecto al posicionamiento del enfoque de largo plazo, el foco en grupos excluidos y la participación de la sociedad civil. Específicamente, el PNUD implementó grupos focales con personas pertenecientes a grupos vulnerables y se realizaron importantes aportes y sugerencias al primer plan de trabajo propuesto por el Gobierno para implementar la Agenda 2030 en el país, pro-*

*moviendo la búsqueda de una visión de “agenda de Estado” que oriente y priorice el trabajo, y que resultó en un cambio de enfoque desde uno basado en la construcción de indicadores hacia una mirada que busca establecer una visión compartida de largo plazo. El cambio de autoridades plantea nuevos retos para darle continuidad a la estrategia y profundizar en los desafíos del país identificados. El PNUD ha fomentado una estrategia de alianzas con distintos actores, especialmente del Gobierno, la academia, el sector privado y la sociedad civil, que deberá seguir fortaleciendo en el futuro.*

**Recomendación 2. Cooperación Sur-Sur.** El PNUD tiene que ampliar la noción de la cooperación Sur-Sur, promoviendo la articulación de las iniciativas nacionales dispersas con respaldo del más alto nivel, para establecer un plan de acción que aumente la sostenibilidad de los resultados de la cooperación Sur-Sur ofrecida por el país.

*Respuesta de gestión:* Tal y como está formulada, la recomendación excede las capacidades del PNUD para promover la articulación que se propone, al basarse en decisiones de política exterior y estrategia de cooperación establecidas por el Estado chileno en el marco del programa de cooperación Sur-Sur. Sin embargo, y en línea con la colaboración que se realiza en el marco del Fondo Chile, se podrían articular acciones específicas para afianzar el enfoque de resultados del Fondo y fortalecer la sostenibilidad de sus resultados. En este sentido, se está trabajando en el desarrollo de una metodología para la identificación de buenas prácticas a partir de los resultados logrados, que aportará en esta dirección.

**Recomendación 3. Posicionamiento territorial.** El PNUD en Chile necesita mayor presencia en los territorios más alejados de la capital, en el norte y el sur del país, por medio de una presencia programática más fuerte y visible, o de presencia física, para atender más de cerca los temas prioritarios, tras un apropiado análisis de la factibilidad.

*Respuesta de gestión:* Se acepta parcialmente. El PNUD ha desplegado su actividad a lo largo del país a través de distintas iniciativas en el ámbito

*ambiental, de gestión del riesgo de desastres y de desarrollo local, con distintos alcances y resultados. De igual manera, en el ámbito de la investigación se ha constituido una Red regional de instituciones colaboradoras. La estructura actual del Estado chileno fuertemente centralizado dificulta el abordaje territorial al concentrarse la toma de decisiones en el nivel nacional; esto incluye, a efectos de lo que concierne directamente al PNUD, que no existe delegación de firma para los documentos de proyecto y transferencia de fondos. La Agenda 2030 presenta una gran oportunidad para acercarse a los territorios con una mirada más integral.*

**Recomendación 4. Teoría del cambio y género.** El PNUD debe desarrollar una teoría del cambio para guiar de manera aún más efectiva un enfoque de igualdad de género que sea transformador en las políticas públicas nacionales.

*Respuesta de gestión:* Se acepta. La programación para el próximo ciclo debe ajustarse a los lineamientos del Plan Estratégico 2018–2021, y en este marco el enfoque de género es clave y atraviesa los distintos ejes de trabajo.

**Recomendación 5. Movilización de recursos.** El PNUD tiene que explorar oportunidades de movilización de recursos que reflejen el nuevo contexto posgraduación del país, de manera innovadora y en áreas de oportunidad como el sector privado, para mantener su valiosa labor en el nivel de las políticas (*upstream*) y la importante flexibilidad programática.

*Respuesta de gestión:* Se acepta parcialmente. El PNUD Chile ha tenido una estrategia de movilización de recursos focalizada en recursos del Gobierno. Sin embargo, en los últimos años se han intensificado los esfuerzos para diversificar las fuentes de financiación, iniciando proyectos con financiamiento del sector privado, así como con otras instituciones no vinculadas al Poder Ejecutivo, como el Congreso, la Contraloría, el Consejo para la Transparencia y las asociaciones de municipalidades. Los aprendizajes logrados en la implementación de estos proyectos serán útiles para ampliar esta cooperación y fortalecer las estrategias de movilización.

**Recomendación 6. Coordinación de las Naciones Unidas.** La coordinación del sistema de las Naciones Unidas debe seguir llevando a cabo iniciativas orientadas a aumentar su eficacia con los interlocutores nacionales y las demás agencias de las Naciones Unidas, por medio de una mejor comunicación, la prestación de ayuda para identificar oportunidades conjuntas y la inversión conjunta.

*Respuesta de gestión:* Se acepta parcialmente. La recomendación se ha basado en una consulta muy limitada de actores relevantes para el trabajo de coordinación interagencial, que no consideró a los representantes de las 17 agencias en el país, quienes, además, no aceptaron la evaluación realizada en lo referente a la coordinación. No obstante, durante el último período se ha intensificado el trabajo y la colaboración interagencial a través de distintas iniciativas que han tenido resultados muy positivos. La reforma del sistema va a redundar en mayores cambios en este sentido.

# INTRODUCCIÓN

### 1.1 FINALIDAD DE LA EVALUACIÓN

La Oficina Independiente de Evaluación (OIE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) realiza evaluaciones independientes de los programas de los países (EIPP) con el objetivo de recabar y mostrar evidencias que permitan evaluar la contribución del PNUD al logro de resultados nacionales en materia de desarrollo, y la eficacia de la estrategia adoptada por esta organización para facilitar e impulsar los esfuerzos nacionales a fin de lograr dichos resultados. El propósito de la EIPP es:

- Apoyar la elaboración del próximo documento del programa del PNUD para el país.
- Fortalecer la rendición de cuentas del PNUD ante las partes interesadas nacionales.
- Fortalecer la rendición de cuentas del PNUD ante la Junta Ejecutiva.

Las EIPP son evaluaciones independientes realizadas en el marco de las disposiciones generales establecidas en la política de evaluación del PNUD<sup>1</sup>. La OIE es independiente de la administración del PNUD y está encabezada por un director que rinde cuentas ante la Junta Ejecutiva de la organización. La OIE tiene las siguientes responsabilidades: i) proporcionar a la Junta Ejecutiva información válida y creíble obtenida a partir de las evaluaciones con el fin de rendir cuentas a nivel institucional, tomar decisiones y mejorar el desempeño del PNUD, y ii) reforzar la independencia, la credibilidad y la utilidad de la función de evaluación, su coherencia, armonización y alineamiento con miras a apoyar la reforma de las Naciones Unidas y la apropiación nacional.

Basándose en el principio de apropiación nacional, la OIE procura llevar a cabo la EIPP en colaboración con las autoridades del país donde se implementa el programa.

El actual programa del PNUD para Chile finalizará en 2018. La EIPP es la segunda<sup>2</sup> evaluación realizada por el PNUD en Chile, y se llevó a cabo una vez alcanzada la mitad del ciclo programático actual (2015-2018) con el fin de contribuir a la preparación del nuevo programa del PNUD para el país, que comenzará en 2019. De la evaluación llevada a cabo en 2009 se extrajeron varias lecciones (por ejemplo, que la evaluación pasada se limitó exclusivamente a evaluar las actividades llevadas a cabo en la capital o desde esta, lo que nos indujo —esta vez— a realizar una labor de evaluación sobre el terreno en las regiones lejanas del norte y el sur del país). Asimismo, se examinó si las recomendaciones formuladas en 2009 se tomaron en cuenta en el diseño de los ciclos programáticos evaluados, y de qué manera. Por ejemplo, se constata que, efectivamente, la recomendación de descentralizar en mayor medida la labor del PNUD, sobre todo en diversas áreas temáticas, se tomó en cuenta, si bien, como se explica en el presente documento, todavía no de manera satisfactoria.

### 1.2 CONTEXTO DE DESARROLLO DEL PAÍS

Chile está situado en el extremo sudoeste de América del Sur. El 89% de sus más de 17 millones de habitantes vive en zonas urbanas<sup>3</sup>. El poder económico y político está concentrado en

1 “La política de evaluación del PNUD”, 2011. <http://web.undp.org/evaluation/documents/sp-evaluation-policy.pdf>.

2 *Evaluación de los resultados de desarrollo* (2009). <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/adr/chile.shtml>.

3 <http://databank.bancomundial.org/data/reports.aspx?source=2&country=CHL>.

Santiago de Chile. Además de tener la mayoría del capital político-económico, en Santiago se concentra casi la mitad de la población. El dinamismo de la economía chilena proviene principalmente de los recursos naturales, la minería (zona norte) y los productos agrícolas y forestales (zonas centro y sur). En la Región Metropolitana de Santiago, la industria y los servicios financieros son predominantes<sup>4</sup>.

Chile es un país de ingresos medios que en los últimos 25 años ha vivido una tasa de crecimiento del producto interno bruto del 5,5% anual. Tiene una tasa de pobreza por ingresos relativamente baja (11,7% en 2015), muy por debajo del promedio de América Latina (27,9%)<sup>5</sup>. Sin embargo, el número de personas que viven en situación de pobreza por ingresos se redujo en 2,7 puntos porcentuales, cayendo del 14,4% al 11,7%. La pobreza multidimensional, en tanto, se redujo del 20,4% al 19,1% (considerando una medición con cuatro dimensiones), pero, al incluir el entorno y las redes en la medición de 2015, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional es del 20,9%. Mientras, el 4,5% se encuentra en ambas categorías. En 2015, el Índice de Desarrollo Humano del país fue 0,832, con lo que Chile se posicionó el primero de América Latina. No obstante, en 2015 su coeficiente de Gini fue 0,48<sup>6</sup>, muy por encima de la media de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (0,313). El país exhibe elevados índices de desigualdad en los ingresos y la riqueza, lo que genera desigualdades en la educación y la salud a pesar del incremento del gasto público en estos ámbitos. También existen desigualdades territoriales que generan conflictos entre las regiones y

el centro del país, y se observan casos de discriminación y vulneración de derechos que afectan a determinados grupos sociales<sup>7</sup>. Persisten, también, importantes brechas de género en relación con los indicadores tradicionales de autonomía económica, física y política que discriminan a las mujeres (Chile ocupa el lugar 38 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el lugar 50 en el Índice de Desarrollo Humano ajustado por la Desigualdad (IDH-D), mientras que se ubica apenas en el lugar 65 en la clasificación de menor a mayor desigualdad de género). La percepción de la desigualdad en el trato por razones de género es otra dimensión que está presente en el país de manera sistemática y profunda<sup>8</sup>.

En 2012, Chile tenía el Índice de Eficacia Gubernamental más alto de América Latina<sup>9</sup>. El informe nacional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de 2015 reveló que, aunque Chile ha logrado disminuir la incidencia de la pobreza de la población, aún existen desigualdades económicas significativas. Chile ha logrado algunos avances en el tema del desarrollo social gracias a la construcción de un sistema de protección social. Ese sistema ha ayudado a un mayor número de familias a acceder a servicios y bienes públicos. Sin embargo, Chile sigue enfrentando todavía desigualdades que se reflejan, por ejemplo, en el escaso avance en la representación equilibrada entre mujeres y hombres en cargos de elección popular, en particular en el Parlamento, las alcaldías o las concejalías<sup>10</sup>. Junto al déficit de representación de mujeres (el 13,9% de los miembros del Congreso Nacional son mujeres), en el Gobierno hay un déficit de jóvenes (solo un 15% de los miembros del Congreso tiene entre

4 <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/est.ocdeCh.pdf>.

5 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2013*.

6 Se mantienen importantes desigualdades en el país, que se miden por el índice de Gini (desde 0,56 en 1990 hasta 0,52 en 2011).

7 *Chile en 20 años: Un recorrido a través de los Informes sobre Desarrollo Humano*, Área de Desarrollo Humano, PNUD Chile, 2017.

8 Para el 41% de las mujeres, la razón de los malos tratos es precisamente ser mujer. No hay manera de enfatizar lo suficiente que para la mitad de la población de Chile la principal razón de los malos tratos es un atributo inmutable, adscrito y que define en buena medida su identidad (estudio *Desiguales* 2017).

9 Banco Mundial, 2012.

10 [http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Cuarto\\_Informe\\_ODM.pdf](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/Cuarto_Informe_ODM.pdf).

21 y 35 años, frente al 33,3% que tiene 55 años<sup>11</sup> o más) y de personas indígenas (ningún miembro del Congreso se identifica como representante de indígenas)<sup>12</sup>. Además, la participación electoral disminuyó (35%) entre 1990 y 2013, sobre todo entre los jóvenes<sup>13,14</sup>.

Chile tiene 1,4 millones de hectáreas reforestadas<sup>15</sup>. Por medio de la Estrategia Nacional de Biodiversidad, que se ha puesto en marcha con miras a identificar zonas prioritarias para la conservación que deben incluirse en el nuevo Plan Estratégico de Biodiversidad (2011-2020), el país está desarrollando la capacidad de gestión y la coordinación para enfrentar el cambio climático<sup>16</sup>. El objetivo de la Estrategia es conservar la biodiversidad (desde el uso más restringido hasta el sostenible). Para ello, la Estrategia identifica sitios prioritarios de conservación a lo largo del país. La actualización, según el Plan Estratégico del Convenio sobre la Diversidad Biológica (2011-2020), refuerza esta esfera de trabajo e incluye otros temas relevantes, como la restauración y el uso sostenible. Además, incluye seis planes de acción, uno de ellos sobre adaptación al cambio climático.

La política relacionada con el cambio climático se rige por el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, diseñado en concordancia con los convenios internacionales en la materia. Un desafío considerable que afronta Chile en este ámbito es asegurar la conservación de zonas protegidas, ya que el 62% del territorio está afectado por la desertificación, que impacta a 1,7 millones de personas, especialmente en zonas rurales en donde los habitantes enfrentan mayores niveles

de pobreza en comparación con el resto del país<sup>17</sup>.

Actualmente, el Gobierno chileno trabaja en el fortalecimiento de la coordinación de respuestas y la planificación coordinada para asegurar al país ante amenazas de origen natural como terremotos y erupciones volcánicas. El nivel de destrucción causado por el terremoto de 2010 tuvo como resultado la elaboración de un proyecto de ley destinado a crear un nuevo Sistema Nacional de Emergencia y Protección Civil y una nueva Agencia Nacional de Protección Civil de conformidad con el Marco de Acción de Hyogo (2005-2015)<sup>18</sup>. El reto actual es seguir avanzando en el desarrollo de una cultura del riesgo a través del fortalecimiento institucional y el desarrollo de capacidades en cada una de las fases del ciclo de gestión del riesgo de desastres para asegurar la sostenibilidad del desarrollo.

Hay señales de pérdida de legitimidad en la institucionalidad política. Los partidos políticos y el Congreso son las instituciones que presentan los niveles más bajos de confianza social; el sistema político muestra poca capacidad para tener en cuenta los cambios en la sociedad y dar cabida a los sectores sociales; hay un progresivo descenso en la participación electoral, en especial por parte de los más jóvenes.

### 1.3 EL PNUD EN CHILE

El PNUD ha estado presente en Chile como agencia de desarrollo desde 1965. El Programa está organizado por un/a Representante Residente, quien también ocupa el puesto de Coordinador/a Residente de las agencias de las

---

11 Unión Interparlamentaria.

12 <http://www.camara.cl/> y <http://www.senado.cl/>.

13 Encuesta Auditoría a la Democracia, PNUD, 2012.

14 [www.latercera.com/noticia/onu-valora-perdon-bachelet/](http://www.latercera.com/noticia/onu-valora-perdon-bachelet/); <http://mobile.reuters.com/article/idUSKBN19E279>; [www.emol.com/noticias/Nacional/2017/06/23/864113/Naciones-Unidas-valora-perdon-de-Bachelet-por-accion-del-Estado-en-La-Araucania-Es-un-hecho-historico.html](http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/06/23/864113/Naciones-Unidas-valora-perdon-de-Bachelet-por-accion-del-Estado-en-La-Araucania-Es-un-hecho-historico.html).

15 Consideraciones para una nueva ley de fomento forestal. Colegio de Ingenieros Forestales CIFAC, 2010.

16 Convenio sobre la Diversidad Biológica.

17 Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación.

18 Gobernabilidad, Equidad y Medio Ambiente, 2013.

Naciones Unidas en Chile. El primer acuerdo entre el Gobierno de Chile y el Fondo Especial de las Naciones Unidas se firmó en Santiago de Chile el 22 de enero de 1960. Este acuerdo estableció el marco de cooperación del PNUD con el Gobierno de Chile y las responsabilidades de los interlocutores. Además del tratado celebrado entre el Estado de Chile y el PNUD, que respalda la presencia del PNUD en Chile, la organización se rige por acuerdos multianuales de cooperación con el Gobierno que definen las áreas de trabajo de la organización. Los últimos de estos acuerdos establecieron el plan de cooperación para el período 2011-2014, en que se definieron cinco esferas de cooperación: Reduc-

ción de la pobreza y la desigualdad (que incluye la consolidación del marco normativo y conceptual de desarrollo humano); Gobernabilidad democrática y desarrollo local; Sustentabilidad ambiental y energética; Cooperación Sur-Sur; Prevención y recuperación de crisis<sup>19</sup>. El actual programa del país para el período 2015-2018 se concentra en las esferas de: a) Desarrollo inclusivo y sostenible, b) Democracia inclusiva y participativa, c) Riesgo de desastres y resiliencia, y d) Cooperación Sur-Sur. Los resultados previstos y el presupuesto del programa anterior y del actual figuran en el cuadro 1 (a y b), que se expone a continuación.

**Cuadro 1a. Resultados y recursos propuestos para el programa en el país (2011-2014)**

Área temática	Efectos del programa del PNUD en el país	Recursos propuestos (USD)
<b>Pobreza y desigualdad</b>	Fortalecimiento de las políticas públicas para combatir la pobreza y las desigualdades en sus distintos aspectos	7.688.000
	Consolidación del marco conceptual y normativo de desarrollo humano en las políticas públicas y en la sociedad	2.500.000
<b>Gobernabilidad democrática</b>	Fortalecimiento del ejercicio de la ciudadanía social y política y los mecanismos de participación de la sociedad civil y de control social de la gestión pública	6.600.000
	Fortalecimiento de las atribuciones y las capacidades de las entidades públicas regionales para la gestión de políticas	3.186.000
<b>Medio ambiente y energía</b>	El país desarrolla capacidades técnicas e institucionales para promover la sustentabilidad del medio ambiente	20.000.000
	El país consolida una estrategia para avanzar hacia una economía con bajas emisiones de carbono	5.980.000
<b>Reducción del riesgo de desastres</b>	Capacidades nacionales fortalecidas para enfrentar los riesgos de desastres naturales y los daños causados por el terremoto/maremoto	1.376.000
<b>Cooperación Sur-Sur</b>	El país ha fortalecido e intensificado su cooperación horizontal con los países de la región	1.800.000
<b>Total</b>		<b>~40.000.000</b>

Fuente: Documento del programa para Chile (2011-2014)

19 [http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/operations/about\\_undp.html](http://www.cl.undp.org/content/chile/es/home/operations/about_undp.html).

**Cuadro 1b. Resultados y recursos propuestos para el programa en el país (2015-2018)**

Efecto – Área temática	Productos del programa del PNUD en el país	Recursos propuestos (USD)
<p><b>1. Desarrollo inclusivo y sostenible</b></p> <p>Pobreza y desigualdad</p> <p>Desarrollo social</p>	Las instituciones encargadas de las políticas sociales mejoran su capacidad de elaboración y aplicación de programas y estrategias para reducir las desigualdades socioeconómicas y basadas en el género	25.980.000
	Los instrumentos de medición socioeconómica incorporan criterios y variables que mejoran la equidad y el acceso al sistema de protección social para mujeres, jóvenes y otras poblaciones en situación de riesgo	
	Las instituciones competentes en materia de desarrollo local y urbano incrementan su capacidad para disminuir las desigualdades regionales y urbanas	
	Las instituciones nacionales y subnacionales disponen de capacidad para definir y ejecutar políticas, planes y estrategias para conservar la biodiversidad, combatir los efectos del cambio climático y la desertificación	
	Las comunidades locales disponen de capacidad y medios para elaborar y ejecutar actividades productivas sostenibles con el fin de mejorar la conservación de la biodiversidad, combatir los efectos del cambio climático y la desertificación	
	Las instituciones nacionales, regionales y locales mejoran su capacidad de elaboración y ejecución de soluciones inclusivas y sostenibles para incrementar la eficiencia energética, el acceso a la energía de las comunidades rurales y la diversificación de la matriz energética	
	Las instituciones públicas desarrollan capacidades para prevenir y responder a la violencia sexual y por razón de género	
<p><b>2. Democracia inclusiva y participativa</b></p> <p>Gobernabilidad democrática</p> <p>Medio ambiente y energía</p>	Las instituciones y organismos públicos mejoran la capacidad de gestión e incorporan en los procesos la transversalización del enfoque de género para mejorar la gobernabilidad democrática	21.603.000
	El Gobierno y otras instituciones clave mejoran su capacidad para desempeñar sus funciones en un marco de mayor participación y representación de la ciudadanía, con especial énfasis en las mujeres, los jóvenes y el pueblo indígena	
	Las mujeres y los jóvenes cuentan con conocimientos y habilidades para el ejercicio del liderazgo y la participación social y política	
	Las instituciones nacionales/sectoriales desarrollan e implementan políticas y mecanismos para el acceso a la información pública y medidas anticorrupción de acuerdo con los convenios y normas internacionales	
	Las instituciones con competencias en gestión ambiental disponen de la capacidad, las políticas y los instrumentos necesarios para responder de manera coordinada a los retos de conservación, acceso y uso de los recursos naturales, tanto a escala nacional como regional y local	
	Las instituciones regionales y locales desarrollan capacidades de planificación, implementación y evaluación de políticas públicas para asumir competencias en los procesos de descentralización y mejorar las brechas de desigualdad persistentes	

Cuadro 1b. Resultados y recursos propuestos para el programa en el país (2015-2018)		
Efecto – Área temática	Productos del programa del PNUD en el país	Recursos propuestos (USD)
5. <b>Reducción del riesgo</b> Reducción del riesgo de desastres	Las instituciones con competencias en gestión de riesgos definen marcos normativos, políticas e instrumentos para mejorar la ejecución de medidas de gestión del riesgo de desastres naturales o climáticos a escala nacional, regional y local	800.000
7. <b>Desarrollo humano sostenible</b> Cooperación Sur-Sur	Las instituciones y otros asociados que facilitan la cooperación Sur-Sur disponen de marcos, capacidades e instrumentos para potenciar dicha cooperación  El enfoque de desarrollo humano facilita marcos, conocimiento y propuestas para avanzar en el desarrollo humano sostenible en todos los niveles de la sociedad chilena	8.500.000
<b>Total</b>		<b>~57.000.000</b>

Fuente: Documento del programa para Chile (2015-2018)

#### 1.4 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

La evaluación tiene dos componentes principales:

- i. evaluación de la contribución del PNUD a las áreas temáticas o programáticas y
- ii. evaluación de la calidad de esa contribución.

La EIPP presenta sus resultados y sus valoraciones conforme a un conjunto de criterios expuestos más adelante, basándose en los análisis de las áreas de resultados del programa con el fin de generar conclusiones y recomendaciones para una acción futura.

**La contribución del PNUD por áreas del programa.** La EIPP evalúa la **eficacia** del PNUD en lo que respecta a su contribución a los resultados de desarrollo de Chile mediante las actividades de su programa. Se prestó atención específica a la contribución relacionada con el objetivo general del PNUD de ayudar a los países a lograr la erra-

dicación de la pobreza y reducir las desigualdades y la exclusión, así como su contribución para impulsar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres<sup>20</sup>.

**La calidad de la contribución del PNUD.** La EIPP también evalúa la calidad de la contribución del PNUD basándose en los siguientes criterios:

- **Relevancia** de los proyectos y resultados del PNUD para las necesidades del país y las prioridades nacionales, así como con relación al mandato del PNUD.
- **Eficiencia** de las intervenciones del PNUD en cuanto al uso de los recursos humanos y financieros (eficiencia programática y eficiencia de gestión y operacional).
- **Sostenibilidad** de los resultados a los que contribuye el PNUD (diseño para la sosteni-

20 Utilizando el Plan de Acción para Todo el Sistema de las Naciones Unidas con el fin de mejorar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en el sistema de las Naciones Unidas (<http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/how%20we%20work/unsystemcoordination/un-swap/un-swap-framework-dec-2012.pdf?la=en&vs=3435>) y la escala de eficacia de los resultados sobre género, elaborada por la OIE (*Evaluation of UNDP Contribution to Gender Equality and Women's Empowerment*, August 2015, Chapter 5 [Evaluación de la contribución del PNUD a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, agosto de 2015, capítulo 5], <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/thematic/gender.shtml>).

bilidad, alcance y ampliación y desarrollo de las capacidades).

La EIPP evalúa los factores específicos que explican el desempeño del PNUD en el país, especialmente los principios de participación y los parámetros de alineamiento con el Plan Estratégico del PNUD (2015-2018). Además de evaluar la contribución del PNUD a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer, la evaluación examina la incorporación de la perspectiva de género como uno de los factores del desempeño del PNUD para el conjunto del programa para el país<sup>21</sup>. Asimismo, se analiza el posicionamiento estratégico del PNUD desde la perspectiva del mandato de la organización y de las necesidades y prioridades de desarrollo acordadas y emergentes en Chile. Esto implica un análisis sistemático de la posición que ocupa el PNUD en el espacio normativo y de desarrollo nacional, así como las estrategias utilizadas por el PNUD para maximizar su contribución. Finalmente, la EIPP evalúa cómo han afectado o están afectando las prácticas de gestión en el logro de los objetivos programáticos<sup>22</sup>.

Si bien la EIPP analiza el desempeño y la rendición de cuentas del PNUD dentro de su alcance estándar, el foco de esta evaluación en el contexto de Chile ha mirado también hacia el futuro y, por consiguiente, ha aprendido de las fallas y los éxitos anteriores y actuales a fin de recomendar opciones realistas para realizar cambios y mejoras programáticas. La EIPP ha ido más allá de los proyectos y los efectos y ha examinado los procesos mediante los cuales el PNUD apoya a Chile

que son clave para contribuir a las políticas públicas y lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Dada la estrecha relación del PNUD con los responsables de la formulación de políticas, la EIPP ha producido información e insumos estratégicos que se espera que puedan utilizarse y tener impacto mediante su apropiación por parte de los encargados de adoptar decisiones y las autoridades nacionales.

Para el análisis, se revisaron documentos del PNUD, del Gobierno, de planificación del sistema de las Naciones Unidas e informes de evaluación a nivel de efecto (3) o de proyectos (12). Se estudió una muestra de alrededor de 70 de los proyectos e iniciativas implementados en el período objeto de evaluación, seleccionados sobre la base de diferentes criterios<sup>23</sup>. Se hicieron cerca de 125 entrevistas<sup>24</sup> —individuales, semiestructuradas y en grupo— con alrededor de 186 personas del Gobierno, de la sociedad civil, del mundo académico, el sector privado, del personal del PNUD y de las otras agencias del sistema de las Naciones Unidas, y con los beneficiarios. A estos se llegó no solamente por medio de visitas planeadas, sino también al azar, viajando a las comunidades situadas en los alrededores de las visitas preestablecidas y en zonas con presencia de personas indígenas y migrantes.

Conforme a los criterios que rigen las EIPP, la evaluación se concentró en el período comprendido entre 2011 y mediados de 2017, y se llevó a cabo teniendo en cuenta el contexto actual y anterior y analizando los datos de manera global, a partir de un conjunto de conocimientos

---

21 Utilizando, entre otros, los datos de indicadores de género y los parámetros del sello de igualdad de género basados en los métodos del PNUD y del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas.

22 Análisis de los objetivos en la plataforma mejorada de gestión basada en los resultados, los resultados financieros del Executive Snapshot, los resultados de la Encuesta Mundial del Personal y las entrevistas a nivel de la dirección y operacional en la oficina del PNUD en el país.

23 Por ejemplo, la cobertura de las áreas temáticas, los ciclos de programación, la madurez, la cobertura geográfica y el volumen de financiación.

24 Entrevistas sobre el terreno en Concepción, Región del Maule, Puerto Montt, Valdivia, Lonquimay, Tiltill (Chacabuco), Pasarela Vega de Salas, Localidad Carrizal, Quirihue, Región del Biobío, San José de la Mariquina, Navidad, Los Lagos Valle del Río de San Pedro, Pedregoso de Lonquimay, Atacama, Coquimbo, La Serena, Soruco (Combarbalá), Taltal, Antofagasta y la Araucanía. Las entrevistas suman un total de 186 personas, en concreto, 36 del PNUD en Chile, 17 del equipo en el país, 17 de agencias (incluida la CEPAL), 40 del Gobierno (casi todas en Santiago y algunas en Valparaíso), 6 del mundo académico, 1 del sector privado, 22 de la sociedad civil y 47 interesados y beneficiarios.

y opiniones de cada uno de los miembros del equipo para sacar conclusiones y determinar los desafíos que tienen por delante la oficina del PNUD y los diferentes destinatarios de la EIPP. Para proceder de esa manera, se aplicó la triangulación de las fuentes de información, es decir, se verificaron los mismos datos, resultados u opiniones a diferentes niveles, con los aliados en la ejecución y los beneficiarios, a fin de validar las hipótesis y obtener una visión integral en función de las diferentes partes interesadas. Al valorar lo anterior, se examinaron los factores explicativos específicos del país que repercuten en el desempeño del PNUD, así como aspectos contextuales que se deben tener en cuenta para comprender dicho desempeño:

- La clasificación de Chile como país de ingreso alto<sup>25</sup> y su efecto, por un lado, en la capacidad del PNUD de movilizar y diversificar fondos y, por otro, en su capacidad para valorar su contribución concreta, lo que plantea la cuestión del papel que el PNUD desempeña y desempeñará en el país en el futuro.
- El modelo alternativo de la oficina del PNUD en Chile (lo que en la oficina se denomina el “Modelo Chile”), que financieramente se sostiene con fondos públicos (“convenio”) y que goza de un estatus especial que la oficina obtuvo gracias a su relación con el Gobierno y a su capacidad de lograr resultados, en un contexto de altas capacidades en materia de desarrollo, de participación y de diseño de políticas públicas.
- El papel de Chile como líder regional y actor de la cooperación Sur-Sur y triangular y la función del PNUD a la hora de formular políticas asociadas a lo anterior después de su acuerdo de alianza estratégica.

- El papel del PNUD en materia de políticas, que se considera que aporta a Chile su visión integral del desarrollo; entre otras cosas, mediante el Índice de Pobreza Multidimensional, los *Informes sobre Desarrollo Humano* nacionales y subnacionales, los ODM a nivel regional y el proceso de seguimiento de los ODS, la Agenda 2030, y su función coordinadora de las agencias de las Naciones Unidas.
- El grado de inequidad y desigualdad que sigue existiendo en los resultados de desarrollo y entre las regiones del país, entre los ricos y los pobres, entre los hombres y las mujeres y entre las zonas urbanas y las regiones y dentro de ellas.

## 1.5 ORGANIZACIÓN DEL INFORME

El presente informe contiene una descripción de los resultados en lo que respecta a la contribución del PNUD al desarrollo de Chile en dos capítulos: la eficacia (capítulo 2) y la calidad (capítulo 3), teniendo en cuenta los aspectos de relevancia, eficiencia y sostenibilidad. Al final de cada subcapítulo se presentan conclusiones específicas por cada área y consideraciones de cara al futuro. A continuación, se presentan un análisis del posicionamiento estratégico del PNUD (capítulo 4) y las conclusiones y las recomendaciones generales (capítulo 5). Los efectos se analizaron en cuatro grupos: los relativos al desarrollo humano inclusivo y sostenible (capítulo 2.1 y capítulo 2.2, que incluye la pobreza y desigualdad y el desarrollo social y crecimiento económico inclusivo), la democracia inclusiva y participativa (capítulo 2.3, que incluye la gobernabilidad democrática), el medio ambiente y energía y la reducción del riesgo de desastres y resiliencia (capítulo 2.4), y, por fin, la cooperación Sur-Sur (capítulo 2.5).

---

25 <https://datos.bancomundial.org/pais/chile>.

# CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO: EFICACIA

## 2.1 DESARROLLO HUMANO

### Efecto del ciclo 2011-2014

Consolidación del marco conceptual y normativo de desarrollo humano en las políticas públicas y en la sociedad.

### Efecto del ciclo 2015-2018

Fortalecimiento del Estado chileno en su capacidad de proveer cooperación Sur-Sur a través del mejoramiento de la institucionalidad y los procedimientos involucrados.

### 2.1.1 VISIÓN DE CONJUNTO

Las mediciones realizadas en 2011 mostraban que, pese a que Chile posee un alto Índice de Desarrollo Humano (IDH) (0,805), este se reduce a 0,652 al ajustarse por niveles de desigualdad. Ello tiene implicaciones muy importantes para la política pública en el país, porque genera la necesidad de contar con información desagregada según diversas categorías que posiblemente expliquen tales niveles de desigualdad. A inicios de 2010 se produjo un cambio en la administración del país que dio lugar a una repolitización de los debates del desarrollo y un surgimiento de los actores regionales. En este marco, desde el Gobierno se trabajó para mejorar los diagnósticos de diversos sectores vinculados a las políticas públicas del desarrollo y prestar asistencia técnica a las instituciones que estaban surgiendo en ese período, y se reconocieron movimientos sociales de carácter regional que ponían de manifiesto las disparidades

territoriales del desarrollo en el país. Desde el área de desarrollo humano del PNUD<sup>26</sup> se tomó contacto con la institucionalidad emergente en el campo del desarrollo social y de otras dependencias, como el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Educación.

### 2.1.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

La calidad y continuidad del *Informe Nacional de Desarrollo Humano (INDH)* se reconoce a nivel gubernamental, del mundo académico y de la sociedad civil. Este documento se considera una práctica recomendable en cuanto a producción y difusión, si bien se estimó que cabría ensayar, además, otros medios de difusión con el fin de llegar también a la población que cuenta con menores recursos. Esos informes<sup>27</sup> han contribuido a generar conocimientos y a facilitar el diálogo sobre esta materia entre diferentes sectores de la sociedad chilena.

**La labor llevada a cabo en el área de desarrollo humano logra resultados muy satisfactorios y ha dado visibilidad al PNUD como un actor que facilita el debate sobre temas estratégicos relacionados con el desarrollo en el país y participa en él. Como resultado, el PNUD ha logrado situar en un lugar destacado, progresivamente durante 20 años —en diferentes espacios y actores—, el concepto de desarrollo humano en el país y fomentar el debate y la elaboración de políticas públicas sobre temas**

26 Los interlocutores de los proyectos han sido principalmente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

27 Los informes publicados hasta la fecha son: 1996: *La distribución regional del Desarrollo Humano en Chile*; 1998: *Las paradojas de la modernización*; 2000: *Más sociedad para gobernar el futuro*; 2002: *Nosotros los chilenos: un desafío cultural*; 2004: *El poder: ¿para qué y para quién?*; 2006: *Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?*; 2008: *Desarrollo humano en Chile rural. Seis millones por nuevos caminos*; 2009: *La manera de hacer las cosas*; 2010: *Género: los desafíos de la igualdad*; 2012: *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo*; 2015: *Los tiempos de la politización*; 2016: *Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso*.

**emergentes importantes para los problemas del desarrollo en Chile**, como, por ejemplo, la noción del bienestar subjetivo mediante la inclusión de una pregunta específica y un indicador sobre la “satisfacción con la vida” en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) en 2011 y 2013. Este tema exige que se transformen las metodologías empleadas para medir los problemas del desarrollo y para establecer dimensiones cualitativas y subjetivas<sup>28</sup>. En 2012 la Región Metropolitana elaboró su Estrategia de Desarrollo Regional con un enfoque de desarrollo humano. En este sentido, se continuó avanzando para incorporar las dinámicas territoriales y la descentralización en el debate sobre el desarrollo humano, a través de las mediciones en el nivel regional, como quedó demostrado con el lanzamiento de los Índices de Desarrollo Humano Comunales, que proporcionan información a los niveles comunales y regionales sobre las brechas en este ámbito de manera comparada (2014).

Se destacan características propias del *INDH*, como las formas y la calidad que adquieren su producción y difusión; una construcción teórico-metodológica robusta e innovadora; el marco valórico del concepto de desarrollo humano, que ha pasado a ocupar un lugar destacado en sectores muy diversos de la sociedad; una estrategia de investigación que pone el acento en la sociedad como conjunto; la producción de conocimientos amparados por redes de especialistas en diversas temáticas; y su orientación hacia la incidencia en las políticas públicas<sup>29</sup>.

En lo que se refiere a la asistencia técnica, se valoran la asesoría prestada al Observatorio Social del

Ministerio de Desarrollo Social para llevar a cabo la Encuesta Nacional de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA); y la asistencia técnica proporcionada al Consejo Nacional de la Infancia para contribuir al desarrollo de metodologías participativas orientadas a la inclusión de niños, niñas y adolescentes en los debates que les atañen. Se apoyó el diseño del marco conceptual de desarrollo humano y su integración en la Ley y Política de Garantías Universales de Derechos de la Niñez<sup>30</sup>.

Los principales factores que facilitaron estos procesos, en lo que respecta a las fortalezas internas, son los siguientes: la continuidad del oficial de programa y de algunos profesionales del equipo durante más de diez años, lo que permite contar con un acervo conceptual y metodológico consolidado; la capacidad que ha estado desarrollando el equipo para aprovechar recursos relacionados con estudios específicos que han empleado metodologías participativas e innovadoras, así como mecanismos de consulta en procesos complejos destinados a incluir la perspectiva ciudadana (proceso “Yo Opino” y sistematización de debates del proceso constituyente); y capacidad de convocar a diferentes actores y sectores de la escena nacional.

En conclusión y resumen, en el área del desarrollo humano se valoran los siguientes resultados:

1. La visibilidad de los *INDH*, especialmente la labor del PNUD como impulsor de los *INDH* y facilitador del diálogo y el consenso que dichos informes generan, al tener en cuenta 20 años consecutivos de labor en diversas temáticas complejas.

28 Del mismo modo, este debate se incluyó en el plan de estudios a través del informe *El papel de la educación en la formación del bienestar subjetivo para el desarrollo humano. Una revisión al caso chileno*, junto al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y el área de equidad del PNUD, vinculado al *INDH* de 2012.

29 Se implementó un acuerdo con el fin de prestar apoyo técnico a la Agrupación de Universidades Regionales para trabajo conjunto en temas de desarrollo humano en el ámbito académico. Se establece una red de investigadores regionales en desarrollo humano que reúne a 20 universidades regionales.

30 En 2015, como parte de la consulta participativa realizada por el Consejo Nacional de la Infancia apoyado por el PNUD, la labor se complementó con la celebración de 18 diálogos regionales de participación de niños, niñas y adultos. Este proceso culminó con la campaña “Yo Opino”, que da voz a los niños, niñas y adolescentes sobre la definición de la reciente Política de Infancia, lo que constituye una situación inédita en esta materia.

2. El alto grado de legitimidad técnico-política del equipo. Los *INDH* se vienen realizando continuamente y se han ido posicionando y consolidando como referencia obligada de diferentes actores de la sociedad chilena para el estudio y el análisis de diversas problemáticas relacionadas con el desarrollo.
3. El examen de temáticas emergentes. El área de desarrollo humano ha logrado debatir el enfoque de desarrollo humano y contribuir a instalarlo en políticas públicas con expresiones en los niveles locales<sup>31</sup>.
4. La incidencia en las temáticas propias del desarrollo humano y la ampliación a otras. Se ha conseguido un equilibrio en reconocer la experticia técnica en desarrollo humano, en otros campos de investigación y en el uso de metodologías participativas para el diseño y la consulta de políticas públicas en general. Se valora y se evidencia su contribución en el ámbito de las ciencias sociales y el conocimiento aplicado.
5. La inclusión de la dimensión territorial del desarrollo para las políticas públicas de los niveles subnacionales. Los *INDH* incorporarán la dimensión territorial y local con el fin de contribuir a generar conocimiento sobre las brechas de desigualdad entre las regiones y, de esta manera, proporcionar elementos para la toma de decisiones sobre políticas públicas en esos niveles.
6. La capacidad de convocatoria del PNUD en espacios de diálogo de múltiples actores, que ha facilitado sus estrategias de incidencia en las políticas públicas. Para preparar los *INDH* (así como otros estudios), se reconoce la vinculación del equipo con actores estratégicos de las élites encargadas de adoptar decisiones en el país, tanto del mundo gubernamental como de la sociedad civil y el espacio académico.
7. La articulación y la instalación de capacidades en niveles subnacionales es un campo importante para la innovación desde el desarrollo humano. La construcción de una red de profesionales del desarrollo humano en las regiones puede ser una iniciativa innovadora y contribuir a la articulación territorial de los actores en colaboración con la Agrupación de Universidades Regionales, en consonancia con la idea de descentralizar la oficina hacia determinadas regiones del país.
8. La gestión del conocimiento como estrategia prioritaria del PNUD en el país puede tomar mayor protagonismo y vincularse en mayor medida con el espacio regional a través del intercambio y la gestión del conocimiento a nivel de América Latina y el Caribe. Es importante explorar nuevos espacios de intercambio entre los equipos, toda vez que existen desde hace años y se podrían potenciar como espacios de aprendizaje en países que comparten situaciones comunes en algunas líneas de trabajo desarrolladas.
9. Un nuevo desafío es incluir en el equipo a profesionales especializados en las cuestiones de género, para transversalizar dicho enfoque desde que se empieza a investigar una nueva temática en los informes anuales, y para elaborar metodologías que incluyan el enfoque de género desde su gestación.
10. En materia de gestión interna, un reto es mantener la continuidad de profesionales que actúen como interlocutores con algunos ministerios, fortalecer la capacidad de los respectivos convenios para que funcionen de manera más eficiente, y determinar las capacidades internas del equipo a fin de implementar la movilización de recursos.

---

31 El *INDH* de 2012 incorporó la medición del bienestar subjetivo en la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

## 2.2 REDUCCIÓN DE LA POBREZA, CRECIMIENTO ECONÓMICO INCLUSIVO

### Efecto del ciclo 2011-2014

Fortalecimiento de las políticas públicas para combatir la pobreza y las desigualdades en sus distintos aspectos.

### Efecto del ciclo 2015-2018

El crecimiento y el desarrollo son incluyentes y sostenibles, con incorporación de capacidades productivas que generen empleo y modos de vida para los pobres y los excluidos.

### 2.2.1 VISIÓN DE CONJUNTO

A inicios de la década en curso seguía habiendo en Chile grandes disparidades entre su población, que mostraban evidencia de brechas de ingresos entre los más ricos y los más pobres y un retraso en su población indígena según la medición de los ODM. La desigualdad se hace patente en la dimensión territorial entre las regiones, en aspectos socioeconómicos, en el acceso a los recursos naturales y en la posibilidad de disfrutar de un medio ambiente saludable. Para hacer frente a estos retos el PNUD se comprometió a apoyar el diseño y la implementación de políticas públicas que mejoren la protección social, el sistema de focalización y la medición de variables socioeconómicas, y a crear competencias laborales para mejorar el acceso a oportunidades de empleo y la reforma educativa. El Ministerio de Desarrollo Social —que en ese período se estaba creando— contó con el acompañamiento técnico del PNUD, que aportó altos niveles de experticia técnica. También vio fortalecidas sus capacidades gracias a los equipos técnicos de alto nivel del Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio del Trabajo y, en menor medida, los sectores de educación y vivienda.

Para equilibrar la intervención en materia de pobreza y desigualdad, el PNUD lanzó en 2017 el informe *Desiguales*, que representa un esfuerzo para desvelar las grandes diferencias en las oportunidades y en el bienestar de las personas en el país, en función del tipo de familia, el grupo étnico, la edad o el género.

### 2.2.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

La estrategia a la que se otorgó prioridad en esta área se centró en mejorar las capacidades de sus interlocutores del Gobierno central (Ministerio de Desarrollo Social), no así las de otros actores del desarrollo. Se hizo hincapié en la necesidad de generar instrumentos para mejorar los programas sociales; por lo tanto, las intervenciones contribuyeron de manera indirecta a la reducción de la pobreza, a través del personal del Ministerio de Desarrollo Social y sus áreas fundamentales de medición, registro y conceptualización de la pobreza en un contexto de desarrollo humano. Los avances más específicos en este campo, de acuerdo a la definición del efecto, son: revisión de la encuesta CASEN para fortalecer el instrumento y contar con estimaciones de nivel comunal; medición de la pobreza (cambios conceptuales hacia la medición de la pobreza multidimensional); Sistema de Apoyo a la Selección de Usuarios de Prestaciones Sociales o de Registro Social de Hogares; metodología para realizar estimaciones de la pobreza en zonas pequeñas; asesoría para la etapa de instalación, difusión y diagnóstico de la Agenda 2030 para los ODS en Chile, a través del apoyo a la secretaría técnica del Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, ejercida por el Ministerio de Desarrollo Social; sistematización de evidencia en torno a los temas de desigualdad en el país (informe *Desiguales*); aportes para mejorar el programa Chile Crece Contigo y el programa Yo Trabajo; diseño e instauración del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano; diversos estudios para la implementación de la reforma educativa, especialmente en relación con la nueva institucionalidad (Superintendencia de Educación y Agencia de Calidad); cambios legislativos y de orientación de las políticas de capacitación en consonancia con las recomendaciones de la Comisión Técnica encargada de revisar la política nacional de capacitación y con las contribuciones del PNUD en la materia.

**Los principales resultados del PNUD son que la institucionalidad pública (particularmente relacionada con las políticas sociales) actual-**

**mente cuenta con estudios, herramientas y estrategias mejoradas para la reducción de la pobreza y las desigualdades. Todos los proyectos han cumplido sus objetivos o se encuentran en curso**, y los interlocutores valoran la medida en que alcanzaron los resultados esperados. Se aprecian algunas deficiencias, desde el punto de vista de la modalidad de gestión de los proyectos, en la relación con los interlocutores ministeriales, particularmente con el Ministerio de Educación, que precisa una relación y un seguimiento más sistemático de la magnitud de los recursos involucrados y la necesidad de optimizar y visibilizar la contribución del PNUD en esta área.

**En los ámbitos del trabajo, la educación y la vivienda, los resultados son más indirectos en lo que se refiere a la reducción de la pobreza y las desigualdades. La contribución se ha centrado en desarrollar contribuciones y evidencias para los nuevos debates de la política pública en materia de igualdad de oportunidades y capacitación para el empleo. Se realizó otro aporte indirecto respecto de la población indígena a través de un análisis exhaustivo de los indicadores para el informe de los ODM relacionados con dicha población (en 2014). Esa labor permitió que se pusieran de relieve las brechas existentes** con la población indígena y que estuvieran las bases para realizar un diagnóstico sólido con el fin de preparar sus propuestas relacionadas con esta población. Ello no significó necesariamente que se lograran avances en cuanto a la “actoría de los pueblos indígenas” para tratar sus problemas específicos, dado que no fue posible verificar el alcance ni la difusión de este informe entre la población indígena propiamente dicha.

Los principales factores que facilitaron los avances fueron la credibilidad y la imparcialidad del PNUD respecto de los gobiernos y la continuidad de la colaboración con los ministerios pese a los cambios en la administración; el reconocimiento de la capacidad técnica de alto nivel de los expertos técnicos en aspectos de la política

social en Chile; la valoración de las facilidades del PNUD a la hora de contratar expertos internacionales en función de las necesidades de los interlocutores nacionales; y el acceso y la difusión que puede dar el PNUD a la experiencia comparada en políticas sociales en la región. Las principales resistencias y factores que han limitado el logro de los resultados son, por una parte, en lo que se refiere a los actores involucrados, la alta concentración del trabajo con el Ministerio de Desarrollo Social en desmedro de otros ministerios del área social. Por lo que respecta a las dinámicas internas, cabe citar la tensión para asumir temas de movilización de recursos, junto con la necesidad de un alto grado de experticia temática; las limitadas relaciones con otros equipos y áreas del PNUD para abordar temáticas complejas; y la subutilización del vínculo con el centro regional del PNUD en estas materias<sup>32</sup>.

En conclusión, en el área de la pobreza y el desarrollo inclusivo se identifican los siguientes resultados:

1. El aporte del equipo en áreas técnicas de alta complejidad ha sido la inclusión de nuevos enfoques para medir y analizar la pobreza mediante nuevas variables que complementan los enfoques anteriores, que se basaban principalmente en los ingresos (incorporación de la perspectiva multidimensional de la pobreza, el concepto de bienestar subjetivo y la desagregación de datos a nivel de zonas pequeñas).
2. Las principales estrategias utilizadas (fortalecimiento de las capacidades de unidades técnicas de alto nivel, creación de paneles de expertos, elaboración de metodologías y estudios) han sido muy exitosas.
3. En lo referente a estrategias, la alianza con los Ministerios de Desarrollo Social, Educación, Trabajo y Vivienda ha generado una colaboración para fortalecer e instalar capacidades en estas instituciones y ha permitido al

---

32 CEPAL, con sede en Chile, es un organismo regional de las Naciones Unidas, pero que no crea sinergias ni vínculos con el PNUD en estos temas.

PNUD elaborar un análisis y propuestas en torno a la pobreza y la desigualdad.

4. El sello crítico del PNUD ha sido útil para la definición de políticas públicas de reducción de la pobreza y, en menor medida, para aspectos relacionados con la inequidad y las desigualdades. El acompañamiento técnico al Ministerio de Desarrollo Social se ha traducido en la formulación de políticas públicas que benefician a los grupos más vulnerables. El PNUD puso en marcha una agenda propia de investigación con el propósito de realizar un análisis más exhaustivo (con datos e indicadores) para aplicar una estrategia de deconstrucción de la desigualdad con perspectiva multidimensional actualizada que se materializó en el informe *Desiguales*. Se aprecia una demanda espontánea de sus contenidos por parte de la prensa, los centros de pensamiento que orientan las ideologías del país y el mundo académico.
5. Se ha debilitado la reflexión —con el interlocutor nacional— sobre otros aspectos de la política social, en especial en el marco de la relación que el PNUD mantiene con otros actores (sociedad civil y otras agencias del sistema vinculadas a estas temáticas). También se aprecian debilidades en lo que respecta a la colaboración con los gobiernos subnacionales y la coordinación con las otras áreas del PNUD y otras agencias de Naciones Unidas.
6. En esta área se ha desplegado exitosamente una estrategia de difusión de los informes del PNUD a través de editoriales especializadas. Esto puede liberar de gastos iniciales al PNUD para la difusión de sus textos y descongestionar a los equipos y a la institución de la labor de edición y venta de los materiales.

Los mayores desafíos en esta área estarán representados por la necesidad de crear espacios de reflexión entre las distintas áreas para definir mecanismos de incidencia y gestión del conoci-

miento —de manera coordinada entre las áreas programáticas—, contando con una voz común en asuntos estratégicos de la política pública. Asimismo, en el próximo programa del país, será necesario definir los aspectos centrales en que esta área puede realizar aportaciones a los interlocutores nacionales, así como las áreas en las que existen vacíos de política pública en que se puedan realizar aportaciones desde miradas más amplias y estratégicas, especialmente a través del informe *Desiguales*. El objetivo es equilibrar la planificación también desde una oferta innovadora para el próximo período programático y que aproveche las ventajas comparativas del PNUD en Chile. Por último, se necesita evaluar la experiencia incipiente de trabajo en las regiones (proyecto con la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior) para contribuir a la definición de una estrategia más amplia de descentralización de la oficina.

## 2.3 GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

### Efecto del ciclo 2011-2014

Se han fortalecido el ejercicio de la ciudadanía social y política y los mecanismos de participación de la sociedad civil y de control social de la gestión pública.

### Efecto del ciclo 2015-2018

El Estado habrá avanzado en la elaboración y ejecución de reformas políticas orientadas a mejorar la participación y representación de ciudadanos y ciudadanas y la calidad de la democracia.

### 2.3.1 VISIÓN DE CONJUNTO

La democracia chilena es una de las más estables en América Latina. Sin embargo, diversos estudios académicos y encuestas de opinión pública dan cuenta de la existencia de un cuestionamiento y una falta de confianza de la ciudadanía respecto de las instituciones políticas<sup>33</sup>. Asimismo, hubo

33 El porcentaje de personas encuestadas en el estudio Auditoría a la Democracia que señalan que la democracia funciona deficientemente o muy deficientemente ha aumentado de un 20% a un 40% entre 2012 y 2016.

una caída sistemática en la participación en los ámbitos electorales y políticos y un aumento de la participación ciudadana en instancias no formales y alternativas a la vía política tradicional. En este contexto, la falta de confianza y el nivel de crítica hacia los partidos políticos y el Parlamento como instancia de representación son muy altos<sup>34</sup>. No solo hay baja confianza en el Congreso, sino también una escasa representación en él de importantes sectores de la población. Las mujeres, pese a que participan más que los hombres en los procesos electorales, siguen estando subrepresentadas en los cargos públicos y en la toma de decisiones en instituciones políticas. De hecho, la presencia de mujeres en cargos electos sigue siendo una de las más bajas de América Latina<sup>35</sup>. La escasa participación en el poder legislativo es también extensiva a los pueblos indígenas, que no cuentan con reconocimiento constitucional en Chile, en contraste con la mayoría de los países latinoamericanos. Los pueblos indígenas viven importantes discriminaciones en diversos ámbitos. La población indígena en Chile muestra inferiores resultados que la no indígena en un 42% de los indicadores<sup>36</sup>. Esto apunta a que hay desigualdades importantes a nivel político y económico entre los sectores indígenas y no indígenas. Esta situación se ha expresado de manera conflictiva particularmente entre el Estado y el pueblo mapuche en la región de la Araucanía y plantea la necesidad de encontrar los mecanismos adecuados para propiciar el diálogo.

Por otra parte, aunque Chile tiene una de las mejores posiciones en la clasificación relativa a la percepción de corrupción que lleva a cabo la

organización Transparencia Internacional entre los países de América Latina<sup>37</sup>, la percepción sobre la existencia de corrupción en las diversas instituciones ha crecido en los últimos años.

La agudización de las manifestaciones ciudadanas y el destape de casos de corrupción en la política han llevado a aprobar un conjunto de normativas encaminadas a mejorar la calidad de la democracia. El Gobierno ha promovido la revisión de la Constitución —que se estableció durante la dictadura— a través de un proceso participativo que tuvo como resultado el documento denominado Bases Ciudadanas, en cuanto a los contenidos y las orientaciones que debiera incluir. Además, en abril de 2017 el Congreso recibió un proyecto de reforma al capítulo XV de la Constitución que propone la creación de una Convención Constitucional, como sede de deliberación.

Dado el contexto de Chile y su condición de país de ingresos medios altos, el programa del PNUD ha establecido una estrategia de cooperación basada en el enfoque de desarrollo humano, que busca incidir en los encargados de adoptar decisiones, en particular pertenecientes al Gobierno, y en los parlamentarios, los partidos políticos y otras autoridades públicas para la resolución de asuntos conflictivos que limitan el ejercicio democrático en el país.

Es posible organizar las acciones del PNUD en esta área en varias líneas de trabajo principales:

- las reformas políticas y la consolidación de la democracia;

34 Según el mismo informe, las personas que tienen mucha o bastante confianza en el Congreso son el 15% en 2012 y el 8% en 2016; quienes confían mucho o bastante en los partidos políticos representan un 9% y un 5% para cada año. Solo el 11% en 2012 y el 8% en 2016 creen que los partidos políticos funcionan bien. Chile presenta el menor nivel en toda la región en cuanto a activismo: el 3% declara haber trabajado para algún candidato o partido en la elección, frente a una media regional del 10%.

35 En las recientes elecciones parlamentarias de 2013, en el Senado son mujeres un 18,4%; en la Cámara de Diputados, un 15,8%; y en las alcaldías, un 12%. Estas cifras están muy por debajo del promedio de las Américas, que se sitúa en el 24%, considerando ambas cámaras.

36 El documento presenta los resultados de la *Medición del estado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la población indígena en Chile*, publicada en 2012.

37 Donde en 2016 Chile ocupa el lugar 24 de 176 países, solo superado por Uruguay en la región. Estudio Auditoría a la Democracia, 2010.

- la transparencia, la probidad y la anticorrupción;
- el fortalecimiento de las políticas de igualdad de género;
- la promoción de los derechos de los jóvenes;
- la promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

### 2.3.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

**La mayor parte de los indicadores que figuran en el documento del programa para el país (2015-2018) relativos a una mejor gobernabilidad democrática en Chile y de los efectos comprometidos en el último documento del programa para el país se han cumplido. El Estado chileno ha realizado grandes avances en la institucionalidad orientada a garantizar la transparencia y la probidad del sector público, y se han realizado reformas políticas que amplían el ejercicio democrático.** Se reconoce la contribución del PNUD a la hora de elaborar estas reformas, crear un contexto favorable para su aprobación y facilitar el proceso participativo para discutir una nueva Constitución. De esta forma, resulta valiosa la lectura de los problemas que limitan el orden democrático del país<sup>38</sup> que hicieron el PNUD y el sistema de las Naciones Unidas en el análisis conjunto del país, con arreglo al cual se propuso al Gobierno una serie de iniciativas.

El PNUD ha llevado a cabo estudios que han permitido fundamentar la necesidad de las reformas, ha aportado una mirada comparada sobre alternativas en otros países en este campo, **y ha convocado espacios de debate con actores de diferentes tendencias políticas y pertenecientes a diversos sectores de la sociedad, otorgándoles legitimidad.** El primero de esos espacios a mencionar es el programa Auditoría

a la Democracia, donde, en su primera etapa, se estableció un espacio de discusión y producción de propuestas entre representantes de centros de pensamiento de diverso origen político. De este espacio emergieron propuestas que incidieron en la promulgación de importantes leyes que reforman el sistema político (como la Ley orgánica constitucional núm. 18.700 sobre votaciones populares y escrutinios, de 2016; la Ley núm. 20.915, que fortalece el carácter público y democrático de los partidos políticos y facilita su modernización, de 2016; la Ley núm. 20.960, que regula el derecho a sufragio en el extranjero, de 2016; y la Ley núm. 20.840, que sustituye el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo y fortalece la representatividad del Congreso Nacional, de 2015).

Es importante mencionar también la Mesa de Trabajo para el seguimiento de los compromisos adquiridos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), que surgió como parte del proyecto “Autoevaluación participativa y representativa de los capítulos II y V de la UNCAC en Chile”, ejecutado por el PNUD en conjunto con la Contraloría General de la República, y en la cual participan 27 instituciones.

Otro indicador sobre la valoración del aporte del PNUD es la **invitación a formar parte de diversas comisiones que el Gobierno ha convocado** para resolver de manera consensuada problemas que han acaparado la agenda pública<sup>39</sup>. En particular, el PNUD ha contribuido a concertar e implementar una agenda entre los diferentes sectores para enfrentar los problemas de corrupción y avanzar en temas de probidad y de transparencia.

**Los estudios incluidos en el proyecto Auditoría a la Democracia representan una referencia clave en el debate político. Sus resultados son utilizados por líderes de opinión y han fundamentado los acuerdos en cuanto a la necesidad**

38 Entre otros, cabe citar la corrupción, la distancia entre la ciudadanía y el sistema político y las barreras específicas del sistema electoral del país para permitir una adecuada representación de la diversidad ciudadana.

39 Consejo de Observadores para el proceso constituyente, Consejo Asesor Presidencial Anticorrupción, mesa de discusión sobre los mecanismos de representación de los pueblos indígenas.

**de generar reformas sustantivas**, pues dan cuenta del deterioro que ha experimentado la confianza pública en instituciones claves para la democracia como el Parlamento y los partidos políticos. Junto con la calidad de los productos, el PNUD ha generado una estrategia dinámica de difusión y socialización de los resultados más allá de los actores directamente interesados, realizando una importante gestión de prensa y de contacto con las universidades y el mundo académico a nivel central y local. El conocimiento producido y su actualización han servido de base para iniciar con información sustantiva la discusión sobre nuevos asuntos de interés público y desarrollar nuevos proyectos, como la promoción de la participación electoral de sectores que, según los estudios, eran más proclives a la abstención. Es el caso, también, del trabajo conjunto con el Servicio Civil para la elaboración participativa de códigos de ética que orienten el quehacer de las y los funcionarios en todos los servicios públicos.

**El PNUD ha contribuido a que el país cuente con una normativa que facilite la participación de las mujeres en cargos de votación popular.** El PNUD realizó estudios sobre la incidencia de las leyes de cuota para avanzar en la elección de mujeres en los cargos de representación, elaboró minutas, participó en debates y se reunió con líderes de partidos políticos para contribuir a un cambio legislativo en esta dirección. Se vinculó también con diversas organizaciones de mujeres, parlamentarias y dirigentes de partidos políticos y, a pesar de las resistencias del sistema político, se logró incluir la incorporación de medidas encaminadas a promover una mayor participación de mujeres, cuya efectividad se evaluará en la elección parlamentaria del final del año 2017.

**El PNUD ha buscado contribuir a mejorar la relación del Estado chileno con los pueblos indígenas.** Durante 2013 el sistema de las Naciones Unidas en Chile recibió una invitación de los representantes de los pueblos indígenas y del Gobierno de Chile a participar, en calidad de observador, en la Mesa de Consenso sobre la Nueva Normativa de Consulta, para establecer —por primera vez— un diálogo entre los

pueblos indígenas y el Gobierno en torno a la Consulta Indígena con la finalidad de dar cumplimiento al Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Por otra parte, en el marco del programa Auditoría a la Democracia, durante 2016, el PNUD llevó a cabo un estudio sobre varias experiencias internacionales de representación de los pueblos indígenas en instituciones parlamentarias, para aportar un diagnóstico sobre las discriminaciones que viven las poblaciones indígenas, fortalecer los vínculos entre el Grupo Interagencial sobre Pueblos Indígenas y diversos actores y organizaciones, y fortalecer los vínculos con otros agentes, como el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Embajada de Noruega.

**La visibilización de experiencias y buenas prácticas de otros países ha sido un aporte relevante para avanzar en el logro de acuerdos sobre temas conflictivos.** El PNUD, como parte de su teoría del cambio, ha procurado dar visibilidad en su cooperación a las experiencias de otros países en asuntos que son objeto de debate. Esta medida ha sido relevante en aspectos que generan polarización política. El estudio comparado citado más arriba sobre mecanismos de cambio constitucional o de representación de los pueblos indígenas en los parlamentos significó ampliar los argumentos y bajar las resistencias frente a propuestas innovadoras. La producción de conocimientos sobre la calidad de la democracia constituye un referente para la discusión pública.

**Los menores resultados inducen a mejorar el marco institucional destinado a garantizar los derechos de los pueblos indígenas:** aun cuando el Gobierno ha ingresado un proyecto de ley que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas y el Consejo de Pueblos Indígenas como mecanismos de representación de estas poblaciones, **no se observan avances sustantivos en los arreglos institucionales que efectivamente se hagan cargo de formular políticas públicas robustas para mejorar la situación de los pueblos indígenas.** Según los actores consultados, las iniciativas que llevó adelante el PNUD entre los años 2008 y 2014 fueron relevantes, dado que facilitaron la creación de instancias

de diálogo donde los líderes de los pueblos indígenas se sintieron reconocidos como tales por las agencias del sistema de las Naciones Unidas. Junto con ello, se observaron y se examinaron situaciones de discriminación y desigualdad en relación con el acceso a las oportunidades de desarrollo, lo que contribuyó a afianzar los programas de mejoramiento de su calidad de vida. El PNUD aportó en la generación de conocimientos sobre la situación de los pueblos indígenas, compartió en el país buenas prácticas y políticas públicas dirigidas a los pueblos indígenas de otros países y creó espacios de diálogo en los que se reconocía el protagonismo de los propios dirigentes indígenas. Esta acción recibió apoyo a través de un proyecto conjunto de un Fondo que hoy ya no existe, lo que da cuenta de las limitaciones financieras en este ámbito y ha hecho que el PNUD tenga menor presencia en estas temáticas y que su acción en este campo disminuya de forma considerable. No obstante, en el país, a pesar de que se han impulsado constantemente procesos de diálogo y de consulta para los pueblos indígenas (como el Proceso Participativo Constituyente Indígena de 2016, que contó con 17.016 participantes en distintas modalidades, o la Consulta Constituyente Indígena de 2017, que reunió a más de 6.000 dirigentes), el conflicto, particularmente entre los mapuches, el Estado y diversos actores, prevalece en el país. Las causas de este conflicto son parte de las características estructurales e históricas de la sociedad chilena y exceden las capacidades de incidencia del PNUD.

**También se han realizado menos avances en la mejora de la participación de los jóvenes,** a pesar de que estos constituyen uno de los sectores que tienen mayor desafección respecto de la participación electoral y se encuentran poco representados en la toma de decisiones. En el período analizado, el PNUD no ha priorizado el desarrollo de acciones propositivas, ni ha puesto en práctica sus ventajas, salvo en el caso de los estudios y los diagnósticos en que se analiza a los jóvenes como una población que reviste un interés particular a la hora de estudiar su vinculación con la democracia. En el último período, se valora un cambio en este sentido, con la puesta en práctica del proyecto de fortalecimiento de la participación electoral, en el

cual se realizó un esfuerzo importante de movilización de recursos para su financiamiento y donde se busca trabajar directamente con jóvenes para contribuir a disminuir su abstención electoral.

La estrategia de cooperación para enfrentar problemas transversales (igualdad de género, jóvenes) se concentró principalmente en fortalecer las capacidades de gestión de las instituciones públicas encargadas de coordinar cada una de estas materias, sin incorporar también un apoyo a la necesaria coordinación intersectorial y transversalización que requieren estas políticas públicas complejas para dar una respuesta integral: en el caso de la labor llevada a cabo para hacer frente a la violencia de género —política que requiere una intervención intersectorial para tener éxito, como se establece en los instrumentos internacionales—, el PNUD ha acompañado la formación del personal del Servicio Nacional de la Mujer y podría poner en juego su capacidad de convocar a múltiples sectores para apoyar la transversalización de género en sus instituciones y así lograr resultados más efectivos. Lo mismo ocurre con el caso de la juventud, donde el PNUD presta principalmente apoyo administrativo al Instituto Nacional de la Juventud (INJUV) y no ha logrado ejercer una cooperación técnica.

La coyuntura de denuncia en la opinión pública de diversos casos de corrupción y financiamiento ilegal de la política obligó al Gobierno a promover la creación de espacios de generación de acuerdos que apuntaran a resolver estos problemas. Esta situación permitió que el PNUD pudiera aportar los contenidos elaborados en el período anterior. Ello da cuenta de la importancia que reviste la inversión de esfuerzos institucionales en la especialización y profundización en determinadas áreas temáticas, de forma que el PNUD se transforma en un referente que realiza contribuciones en situaciones especialmente conflictivas para el país.

El éxito en los resultados se atribuye en parte a un contexto favorable en que el PNUD puso en práctica sus ventajas comparativas. Sin embargo, hay diferencias respecto del nivel de influencia

del PNUD en los dos períodos estudiados. En ese sentido, en el período 2011-2014 la cooperación mantenida por el PNUD sentó las bases para que en el período siguiente se lograra una mayor participación en las propuestas legislativas.

**En resumen, el PNUD es un actor reconocido y valorado en el ámbito de la gobernabilidad: contribuye a generar espacios de deliberación en asuntos conflictivos y aporta conocimientos, legitimidad y experiencia comparada.** En lo que atañe a su política de alianzas, el PNUD se relaciona fundamentalmente con la élite política: su estrategia tiene en cuenta la incidencia directa entre los encargados de adoptar decisiones, que se han ampliado más allá del ejecutivo, a otras instancias públicas como el Parlamento, la Contraloría y el Consejo para la Transparencia. Ha logrado contar con una amplia red de contactos entre las autoridades, los dirigentes de los partidos políticos y los profesionales de centros de pensamiento y algunas organizaciones de la sociedad civil con capacidad de incidencia. En ese sentido, dentro de su estrategia de trabajo, el PNUD no incorpora la promoción de las organizaciones de la sociedad civil en general, junto con su articulación.

Por lo tanto, entre las acciones que podrían conllevar mejoras para el PNUD en esta área temática se incluyen las siguientes:

1. Junto con el acuerdo de trabajo en temáticas de interés del Gobierno, mantener una línea de reflexión en torno a asuntos prospectivos relacionados con el fortalecimiento de la democracia más allá de la adopción de medidas coyunturales. Ello permitiría, por ejemplo, abordar el debate sobre los mecanismos de representación actuales y el modo de fortalecer la participación ciudadana para luchar contra la desafección respecto de la democracia representativa.
2. Contribuir al fortalecimiento de la participación de los jóvenes, como una línea de trabajo

específica, más allá del apoyo en materia de gestión al Instituto Nacional de la Juventud (INJUV), tal como se ha comenzado a realizar con el proyecto de participación electoral.

3. Mantener la estrategia de compartir buenas prácticas, especialmente latinoamericanas, en relación con experiencias en el fortalecimiento de las capacidades del sector público y las medidas de transparencia.
4. Sistematizar las buenas prácticas alcanzadas, por ejemplo, en materia de transparencia y probidad, a fin de contribuir a su réplica y su valoración pública, así como favorecer a través de su difusión el aprovechamiento de nuevas oportunidades de cooperación para un próximo período.
5. En relación con la gestión de proyectos, fortalecer el seguimiento, el cierre y la rendición de cuentas de los resultados alcanzados. Hoy el PNUD cuenta con diversas plataformas comunicacionales que le permiten transmitir lo que realiza, su forma de trabajar y sus logros. De esta manera, podría constituir también un ejemplo institucional de lo que solicita a las instituciones nacionales en materia de transparencia activa.

## 2.4 MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES

### Efecto del ciclo 2011-2014<sup>40</sup>

El país desarrolla capacidades técnicas e institucionales para promover la sustentabilidad del medio ambiente.

El país consolida una estrategia para avanzar hacia una economía con bajas emisiones de carbono.

Capacidades nacionales fortalecidas para enfrentar los riesgos de desastres naturales y los daños causados por el terremoto/maremoto.

40 "Proyecto de documento del programa para Chile (2011-2014)", pp. 13 y 15. [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/Doc\\_legal/undp\\_cl\\_operaciones\\_marco\\_legal\\_programa\\_pais\\_2011\\_2014.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/Doc_legal/undp_cl_operaciones_marco_legal_programa_pais_2011_2014.pdf).

#### **Efecto del ciclo 2015-2018<sup>41</sup>**

Capacidades de organismos públicos para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas sociales con un enfoque fortalecido basado en los derechos fundamentales para reducir las desigualdades creadas.

Las instituciones y la sociedad civil disponen de la capacidad para gestionar el riesgo de desastres de manera integral.

### **2.4.1 VISIÓN DE CONJUNTO**

Chile es un país con una economía relativamente pequeña, comercialmente abierta, orientada a la exportación y con una estructura productiva altamente dependiente de la industria extractiva y de la agricultura. Ello le ha generado fuertes presiones sobre sus recursos naturales y retos ambientales. Además, la población y la economía chilenas son particularmente vulnerables a los impactos negativos ocasionados por el cambio climático global<sup>42</sup>. El modelo económico del país ha creado tensiones a la hora de mantener el desarrollo económico y, al mismo tiempo, las políticas de conservación y sustentabilidad. La tensión se refleja en el acceso desigual a los bienes y servicios medioambientales, la gestión de zonas protegidas y la participación de las regiones, las municipalidades y los ciudadanos en la toma de decisiones.

El crecimiento basado en la extracción minera intensiva, en la habilitación de tierras y aguas para el cultivo y en el aumento del poder adquisi-

sitivo que ha llevado a un mayor nivel de consumo ha amplificado las presiones ambientales y la contaminación atmosférica, ha reducido la disponibilidad de agua, ha ocasionado la pérdida de bosques nativos y ha reducido notablemente la diversidad biológica<sup>43</sup>. La disponibilidad de agua potable está cubierta en las zonas urbanas, aunque sigue siendo un reto en las zonas rurales, especialmente en el centro y el norte del país. Por su estructura productiva, las emisiones de gases de efecto invernadero y la generación de residuos industriales y urbanos han aumentado fuertemente<sup>44</sup>.

En la matriz energética de Chile predominan los combustibles fósiles (petróleo, gas natural, carbón); estos representan el 68% de la energía primaria. Las energías renovables satisfacen el 30% de la demanda energética, lo que ubica a Chile como el quinto país de la OCDE en este indicador.

El agua en Chile está privatizada, lo que supone un obstáculo al desarrollo humano, social y económico<sup>45</sup>. Aunque el Código de Aguas de 1981, reformado en 2005, defina los recursos hídricos como “bienes nacionales de uso público”, el derecho de aprovechamiento de fuentes de abastecimiento de agua se licita cuando existe más de una solicitud por la misma fuente, lo que genera asimetrías en el acceso al agua.

Entre 2000 y 2009 la generación de residuos aumentó en un 28%<sup>46,47</sup>. La mayor parte de los

41 “Documento del programa para Chile (2015-2018)”. [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/Doc\\_legal/undp\\_cl\\_operaciones\\_marco\\_legal\\_programa\\_pais\\_2015\\_2018.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/Doc_legal/undp_cl_operaciones_marco_legal_programa_pais_2015_2018.pdf).

42 Conde, C., Saldaña-Zorrilla, S., y Magaña, V. (2007). *Fighting Climate Change in a divided World. Thematic Regional Paper: Latin America*. Informe sobre desarrollo humano 2007-2008 elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 29 páginas. Nueva York (Estados Unidos de América). [http://hdr.undp.org/sites/default/files/conde\\_saldana\\_magana.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/conde_saldana_magana.pdf).

43 Ministerio del Medio Ambiente (2012). *Informe del estado del medio ambiente 2011*. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago.

44 OCDE-CEPAL (2016). *Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile 2016*. Santiago.

45 Consúltese al respecto OCDE-CEPAL (2016), *Evaluaciones del desempeño ambiental. Chile 2016. Santiago*, sobre las implicaciones que la privatización del agua tiene para el desarrollo de este país. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40308/S1600413\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40308/S1600413_es.pdf).

46 Ministerio del Medio Ambiente (2012), ya mencionado arriba.

47 Ministerio del Medio Ambiente (2015b), *Segundo reporte del estado del medio ambiente*, Ministerio del Medio Ambiente. Santiago.

desechos peligrosos son generados por la industria minera (42%) y manufacturera (35%). En 2010-2011, el 96% de los residuos totales recolectados se destinaron a rellenos sanitarios y el 4% se reutilizó, se recicló y se usó como compostaje<sup>48</sup>.

Chile es un país con un alto grado de exposición a múltiples amenazas naturales (terremotos, tsunamis, lluvias torrenciales, inundaciones, deslaves, heladas y sequías) y es clasificado como uno de los países de América Latina con un alto nivel de crecimiento económico combinado con una reducción del costo económico por desastres durante 1970-2012<sup>49</sup>. Los desastres de origen geológico han causado más pérdidas humanas desde que se tienen registros de este país (CRED 2017). Por su ubicación geográfica Chile es uno de los países más sísmicos a nivel mundial. Los tsunamis son la principal amenaza natural para las comunidades de la costa: durante las últimas cuatro décadas han ocurrido 35 tsunamis en Chile. Por ello, existen esfuerzos crecientes de reducción del riesgo de tsunami por parte del Gobierno chileno. Desde los años sesenta, las pérdidas de vidas y los costos económicos de los tsunamis<sup>50</sup> han hecho imprescindible revisar la normativa antisísmica y su aplicación para la resiliencia de las comunidades costeras. Los desastres naturales de origen hidrometeorológico (inundaciones, sequías, tormentas) ocupan el segundo lugar en lo que atañe a la población perjudicada<sup>51</sup>.

El 62% del territorio está afectado por la desertificación, que impacta a 1,7 millones de per-

sonas, principalmente en zonas rurales donde existen niveles más altos de pobreza y migración<sup>52</sup>. También hay probabilidad de que el número y la severidad de los fenómenos climáticos extremos aumenten<sup>53</sup>.

En temas relacionados con el medio ambiente y los riesgos, los principales financiamientos para los proyectos en los que participa el PNUD proceden del Gobierno chileno, seguido del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), del Protocolo de Montreal, del mecanismo de reducción de las emisiones debidas a la deforestación y la degradación forestal (REDD+), de la Unión Europea, del Gobierno de Alemania y, en menor medida, de empresas del sector privado.

En 2016 se creó la “Mesa Redonda sobre Manejo de Riesgos de Desastre y Desarrollo Local” en la provincia de Chacabuco a fin de implementar un plan de inversiones público-privadas para el desarrollo local, con la participación de siete empresas privadas, entre ellas cuatro del sector minero<sup>54</sup>, ocho representantes de los servicios públicos y diez de la sociedad civil. El PNUD apoya el proceso de implementación, que incluye la creación de capacidades para el manejo de riesgos. La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha puesto en práctica un nuevo modelo de Auditoría Municipal y Manejo de Riesgo Corporativo en cinco municipalidades de Santiago y Valparaíso. Este modelo busca mitigar riesgos relacionados con las finanzas públicas,

48 OCDE (2015b). *Waste generation by sector*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Environment Statistics*, 2015.

49 Saldaña-Zorrilla, Sergio O. (2017). “El costo económico de los desastres de origen climatológico en América Latina y el Caribe”. En: *Reflexiones del cambio climático desde la academia*. Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ciudad de México.

50 Lagos, M., y Cisternas, M. (2008). “El nuevo riesgo de tsunami: considerando el peor escenario”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Vol. XII, núm. 270 (29).

51 Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (2017). The Emergency Events Database (EM-DAT). Centre for Research on the Epidemiology of Disasters. Consulta en línea, agosto de 2017. <http://www.emdat.be/>.

52 Convención de lucha contra la desertificación (2017). “Plan de trabajo multianual global (2018-2021) y programa de trabajo bienal presupuestado (2018-2019) de la Convención”. Conferencia de las Partes 13, Ordos (China).

53 Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2007). *Cambio climático 2007: Informe de síntesis*. Contribución de los Grupos de trabajo I, II y III al Cuarto Informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. [http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4\\_syr\\_sp.pdf](http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar4/syr/ar4_syr_sp.pdf).

54 Una de estas empresas, AngloAmerican, provee el financiamiento de la iniciativa ROAR 2015, p. 19.

los recursos humanos y los procesos administrativos. El PNUD contribuye a este modelo mediante un marco de análisis de los procesos y las responsabilidades orientado a mejorar las capacidades de los gobiernos locales en el uso de sus recursos para el desarrollo.

El PNUD apoyó la creación de la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres y del Plan Estratégico Nacional (2015-2018), acorde al Marco de Acción de Hyogo, y actualmente se encuentra generando el nuevo Plan Estratégico Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres (2019-2030), acorde al Marco de Sendai. El PNUD también apoyó la creación de la Red de Ayuda Humanitaria Chilena (RAHCh) a nivel central y regional. En estos esfuerzos, el PNUD colabora fuertemente con la Oficina Nacional de Emergencia del Ministerio del Interior (ONEMI), así como con los Ministerios de Hacienda y de Obras Públicas. En el marco de un nuevo convenio, el PNUD, junto a la ONEMI y más de 20 instituciones públicas, se encuentra adecuando e incorporando estándares internacionales para los procesos de acción humanitaria. Intervienen 20 ministerios y servicios públicos para fortalecer las capacidades del Gobierno en la reducción del riesgo de desastres. Desde 2015, 90 municipalidades elaboraron sus propios planes en este ámbito en el marco de la SUBDERE para la implementación a escala local.

El PNUD también apoya al Ministerio del Medio Ambiente para actualizar el inventario nacional de gases de efecto invernadero y los inventarios sectoriales y para mejorar su mecanismo de monitoreo, reporte y verificación. Estos constituyen, a su vez, contribuciones al Plan de Acción Nacional de Cambio Climático (2017-2022). Asimismo, el PNUD contribuye a la concientización de instituciones y empresas nacionales sobre su huella de carbono con el fin de emprender acciones.

El PNUD colabora con la Corporación Nacional Forestal (CONAF) en el diseño un Fondo Forestal Ambiental (FFA) como arquitectura financiera de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales de Chile (con fondos del proyecto de apoyo específico o *Targeted Support* del Programa ONU-REDD). Esto permitió formular el Programa Nacional con fondos de ONU-REDD y elaborar diferentes insumos requeridos para dar curso a la fase de implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales (2017-2025).

En el contexto del *Targeted Support*, se definieron cuatro proyectos piloto en las regiones del Biobío y de Los Ríos. Estos permiten dar seguimiento a las mejoras en los servicios ecosistémicos, generando bases para sustentar el impacto económico-social y ambiental y los procesos de restauración ecológica y, consecuentemente, la posibilidad de optar a pagos por servicios ambientales en un futuro. El FFA es el instrumento financiero clave de la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales<sup>55</sup> de la CONAF, la cual busca la protección de los bosques nativos.

El PNUD ha ayudado al Ministerio de Energía a elaborar un programa de desarrollo de capacidades para los gobiernos regionales y locales orientado a promover las energías no renovables a escala local. El programa comprende la participación del sector privado y la sociedad civil con el fin de armonizar y multiplicar los beneficios que se pueden derivar de las innovaciones en esta área.

El PNUD apoya al Ministerio del Medio Ambiente y a diversas instituciones en el diseño y la implementación de políticas y estrategias, cuyos medios de verificación son el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, el Plan Nacional de Adaptación, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y Recursos Vegetacionales, la Estrategia Nacional de Biodiversidad, el Plan

---

55 Ministerio de Agricultura y CONAF: <http://www.encrcv-chile.cl/>.

Nacional de Desarrollo Turístico Sustentable y el próximo Servicio Nacional de Biodiversidad. También colabora con el Ministerio de Hacienda en la identificación de recursos necesarios para dar respuesta a cuestiones relacionadas con el cambio climático y la biodiversidad como una manera de buscar fuentes de financiamiento complementarias al presupuesto público, incluido el acceso a instrumentos de financiamiento externo como el Fondo Verde para el Clima.

#### 2.4.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

**El PNUD contribuyó a que las instituciones nacionales y subnacionales aumentaran su capacidad para definir y ejecutar políticas, planes y estrategias con el fin de conservar la biodiversidad, combatir los efectos del cambio climático, enfrentar la desertificación, adoptar energías renovables y lograr el manejo integral de riesgos.** El PNUD también contribuyó a aumentar la capacidad y los medios para que las comunidades locales elaboren y ejecuten actividades productivas sostenibles, y para que la gestión integral del riesgo tenga lugar a nivel nacional, regional y local. Existe una marcada confianza en el PNUD por parte de las distintas oficinas gubernamentales en todos sus niveles y por parte del sector privado y la sociedad civil, que se están acercando cada vez más al PNUD. Si bien desde los más altos niveles de gobierno se reconoce de forma generalizada que la nueva representante del PNUD se relaciona mejor con el Ministerio del Medio Ambiente, también hay percepciones que señalan que existe un déficit de conocimientos especializados en el tema del cambio climático.

A continuación, se presenta una **síntesis de las principales conclusiones sobre los resultados por subtema:**

**Biodiversidad.** La contribución del PNUD es muy valorada por los funcionarios gubernamentales, quienes elogian los mecanismos de monitoreo, evaluación y reporte impuestos por el PNUD, al que consideran un ente que aumenta el rigor en la implementación de los proyectos

en este tema. Hubo un notable reconocimiento a la labor que lleva a cabo el PNUD para incorporar a todos los actores en las problemáticas asociadas a zonas protegidas y especies invasoras, especialmente a los habitantes de las zonas de intervención de los proyectos donde el PNUD ha intervenido, lo cual se considera innovador en estos temas en Chile.

**Cambio climático.** Los funcionarios de gobierno de más alto rango opinaron que entre 2012 y 2016 faltó un mayor rol político a alto nivel por parte de los representantes residentes del PNUD, y que ese rol es fundamental ante los poderes ejecutivo y legislativo. Los proyectos acaban por ser discutidos entre funcionarios de tercer y cuarto nivel, y eso empantana en gran medida la toma de decisiones, especialmente en los proyectos que buscan modificar el funcionamiento de las instituciones. En opinión de los entrevistados de más alto nivel, el PNUD se está volviendo un simple administrador en el tema del cambio climático y no aporta nada sustantivo; además, con los años ha decrecido su nivel de conocimientos técnicos en el tema. Por su parte, los entrevistados con perfil más académico y de rango intermedio reconocieron el papel del PNUD como un excelente facilitador para cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por el Gobierno en materia de cambio climático, ya que hace énfasis en crear capacidades para la elaboración de las comunicaciones nacionales por parte de los consultores contratados por los proyectos. El tema del cambio climático es relativamente nuevo en las regiones y, en general, todavía está muy centralizado.

**Energías renovables.** El PNUD contribuyó a que las instituciones nacionales, regionales y locales mejoraran su capacidad de elaboración y ejecución de soluciones inclusivas y sostenibles para incrementar la eficiencia energética, el acceso a la energía de las comunidades rurales y la diversificación de la matriz energética. Sin embargo, si bien los proyectos piloto fueron exitosos, el diseño de estos proyectos tiene débiles mecanismos para escalar y replicar las soluciones propuestas. En cuanto a la capacitación impartida a funcionarios, hubo opi-

niones unánimes respecto a que es preocupante la destrucción de capacidades debido a la alta rotación y a los despidos en las municipalidades de personal capacitado por los proyectos.

Entre los funcionarios de gobierno existe una percepción generalizada de que está teniendo lugar una destrucción sistemática de las capacidades creadas por los proyectos de energías renovables. Lo anterior se debe principalmente a la alta rotación de personal gubernamental capacitado y a la falta de medidas encaminadas a mitigar ese riesgo. Esa reducción de capacidad instalada tiene lugar más fuertemente a nivel municipal debido al cambio de alcaldes. Aunque este factor también es externo, el PNUD, igualmente, podría proponer mecanismos para minimizar los efectos negativos de esta situación.

El PNUD ha hecho hincapié en la equidad en el acceso de los grupos vulnerables a la energía. Las iniciativas llevadas a cabo en las regiones de muy bajos ingresos para facilitar la generación de energías renovables a pequeña escala, como en Calama (Antofagasta), se consideran una valiosa contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de los más pobres. Además, el PNUD realizó análisis comparativos de los beneficiarios de los proyectos distinguiendo entre la población en función de criterios como la pobreza, el género o los sectores económicos, entre otros.

**Reducción del riesgo.** El PNUD ha apoyado con claridad a las instituciones que poseen competencias en materia de gestión de riesgos con miras a definir sus marcos normativos, políticas e instrumentos para mejorar la ejecución de medidas de gestión del riesgo de desastres naturales o climáticos a escala nacional, regional y local. A este respecto, existe unanimidad sobre el alto valor de la contribución del PNUD. Es notorio el reto de las instituciones chilenas en la materia y la disposición del Gobierno a incorporar propuestas del PNUD al respecto. El PNUD ha logrado coordinar las distintas áreas

de la administración pública chilena y el sector privado empresarial y social en lo referente a la gestión integral de riesgos de desastre, incorporando un objetivo de amplio alcance en ese ámbito. Es perceptible el aumento en la elaboración de planes de manejo de riesgos tras el terremoto y tsunami de 2010. Sin embargo, aunque su implementación todavía no es sistemática ni homogénea, la efectividad de las medidas adoptadas por el PNUD en el marco de los planes de recuperación posdesastre es notoria, y dichos planes se han replicado en pueblos costeros, cuyo marco metodológico contempla la participación ciudadana.

**Contaminación y degradación ambiental.** En este tema la intervención del PNUD ha obtenido resultados especialmente en las municipalidades más rezagadas en temas ambientales<sup>56</sup>. Las visitas a vertederos de Santiago han sido benéficas para el fortalecimiento institucional a nivel comunal, y se consideran muy enriquecedoras las reuniones frecuentes con el personal del PNUD. El papel del PNUD ha sido crucial para obtener financiamiento de proyectos para la reducción de sustancias destructoras de la capa de ozono y para la coordinación de los esfuerzos al respecto entre el Gobierno y el sector privado.

Hay conflictos entre los habitantes y las empresas extractivas en diversas partes del país y percepciones de que las empresas mineras, forestales y de energías renovables afectan la disponibilidad de agua (como es el caso de las comunidades de la región de Antofagasta) y aumentan el riesgo de transporte de materiales peligrosos (como en algunas localidades de Coquimbo) y de desastres antropogénicos (como es el caso de Tilttil, en Chacabuco). En Tilttil, el PNUD, en colaboración con la empresa minera AngloAmerican, tiene un proyecto en marcha para la identificación, reducción y comunicación del riesgo. El PNUD hizo un estudio que representa una herramienta útil para el futuro y tomó en cuenta las necesidades locales. A través del diálogo público-privado de

---

56 Existe un Convenio Marco de la Asociación de Municipalidades de Antofagasta con el PNUD en temas ambientales que está siendo aprovechado.

actores del territorio se busca identificar iniciativas de inversión para la reducción del riesgo de desastres y el desarrollo local de la provincia. Se conformó una mesa territorial (con actores públicos, privados y de la sociedad civil). Entre los resultados de este proyecto se cuenta la definición por parte de la mesa de las características técnicas de un estudio de análisis territorial y la gestión de recursos para su ejecución (incluidos aportes de la sociedad civil). Cabe remarcar el carácter participativo y autónomo de esta mesa, la cual, además, ha elaborado un Plan de Coordinación para la Emergencia y se encuentra identificando una cartera de inversión público-privada para el desarrollo de la provincia de Chacabuco. El PNUD, convocado por los actores locales, actúa como intermediario/garante del diálogo por su imparcialidad. La empresa AngloAmerican se involucró de manera positiva y también pidió al PNUD que desempeñara un papel de intermediario. El proceso se valoró como excelente y, aunque el tema fue muy conflictivo, hubo logros, los cuales se consideran lecciones aprendidas. Los resultados fueron la coordinación, el estudio y el documento del PNUD.

**Transversal.** En general, se pudo observar una presencia del PNUD sobre todo cerca de las ciudades y su oficina en el país. Las intervenciones del PNUD incluyen una labor considerable en proyectos con indígenas. Sin embargo, dichas intervenciones tienden a generar dependencia y parecen más orientadas a la asistencia que a la modificación estructural de los determinantes del desarrollo por parte del PNUD. Si bien hay temas que pertenecen a una agenda global que los países en los que el PNUD está presente deben abordar, también se sostiene que predomina una visión demasiado externa y paternalista de los problemas del país, y que como solución se aplican predominantemente programas cliché que se quedan en un nivel demasiado alto, además de abordarse los temas de manera muy similar para diferentes países. En general, existe buen impacto local en materia de vulnerabilidad social, aunque no se identifica bien al PNUD en los créditos de los resultados. Asimismo, la mayoría de los proyectos carecen

de una estrategia de replicación. El PNUD incluye a los jóvenes y las mujeres en condiciones de pobreza, pero se ocupa en menor medida de los adultos mayores, un grupo que representa un área de oportunidad. Los proyectos del PNUD han ayudado a descentralizar la intervención del Gobierno y aumentar la visibilidad de los problemas relacionados con el medio ambiente y la desigualdad social, que usualmente reciben poca atención del Gobierno. Las intervenciones a menudo son *ad hoc* y dependen de si llegan el personal del PNUD y los consultores y de dónde llegan, pues no siempre hay respuesta a la demanda.

En general, el PNUD ha alcanzado buenos resultados respecto de los objetivos y metas que se ha propuesto cumplir. Sin embargo, en Chile, en lo referente al tamaño de los problemas medioambientales y de exposición a desastres naturales, el rol del PNUD presenta retos formidables de cara al futuro.

El PNUD ha contribuido a que las instituciones nacionales y subnacionales aumenten su capacidad para conservar la biodiversidad, combatir los efectos del cambio climático, enfrentar la desertificación, adoptar energías renovables y lograr un manejo integral de riesgos. La intervención del PNUD en Chile ha sido relevante para las prioridades del desarrollo, especialmente a nivel local, pues el PNUD identifica adecuadamente las prioridades. El PNUD ha contribuido a la definición de una política de Estado en materia ambiental y de manejo de riesgos, pues sensibiliza a los políticos entrantes sobre la importancia de continuar la labor relacionada con estos temas en favor del desarrollo humano. Las capacidades creadas por la gran mayoría de estos proyectos han quedado consolidadas dentro del Gobierno. Un indicador de la influencia positiva que ejerce el PNUD es el hecho de que el Ministerio del Medio Ambiente ha contratado como personal propio a gran parte de los consultores de los proyectos ejecutados en colaboración con el PNUD, con el fin de dar sustentabilidad en el tiempo a los resultados más allá de la vida de los proyectos respectivos. Se

**reconoce que la incidencia del PNUD en las políticas públicas es muy exitosa en lo referente a los ODS, especialmente en los temas medioambientales. No obstante, todavía hace falta lograr una incidencia mayor, equivalente a la alcanzada con los ODS a la hora de incorporar una agenda ambiental y de cambio climático más ambiciosa.**

**La fortaleza comparativa del PNUD en Chile es alta.** Su rigurosa capacidad para monitorear los avances de los proyectos es apreciada a todos los niveles. El PNUD es muy eficaz a la hora de sentar a la mesa a distintos actores, y su imparcialidad y prestigio lo ayudan a convocar exitosamente a una pluralidad de agencias del Gobierno, el mundo académico, el sector privado y el sector social. Sin embargo, suele ser difícil para el Gobierno y el PNUD colaborar con verdaderas organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. En general, se considera que el PNUD tiene una gran capacidad para movilizar recursos dirigidos a los temas de estos efectos y que representa un valioso ente consultivo que orienta al personal gubernamental para acceder a fuentes de financiamiento externas.

Para enfrentarse a los retos evidenciados se recomienda que el PNUD considere las siguientes acciones:

1. Analizar la factibilidad de abrir oficinas subnacionales. Por ejemplo, en Temuco, para prestar servicio más cerca de las regiones y las problemáticas del sur del país, y en el Biobío, como región piloto para temas relacionados con la descentralización, los riesgos y los pueblos indígenas; además, se podría abrir otra oficina en la región o ciudad de Antofagasta para atender más de cerca los problemas sociales y relacionados con los migrantes y la desertificación.
2. Facilitar los procesos con los gobiernos locales para conectar a los interlocutores y generar confianza; considerar en los proyectos la posibilidad de viajar más en las regiones y estar más cerca de las necesidades locales.
3. Ayudar al país a pensar sobre el tipo de Estado que va a favorecer en mayor medida la descentralización y reflexionar sobre el modo de implementarla, o, de lo contrario, los territorios incubarán más conflictos sociales; el PNUD tiene que ir más allá de las reglas y de las formas para ayudar a Chile a definir un nuevo modelo de desarrollo.
4. Aumentar la relación del PNUD con los municipios mediante un seguimiento permanente para que los resultados sean sustentables, y tener una mirada territorial adaptada a las diferentes regiones del país.
5. Lograr una mayor integración de los programas de medio ambiente y de riesgos, que están muy desconectados. Y ampliar esta aspiración a todo el PNUD Chile para que no se actúe en silos temáticos desconectados; especialmente debe vincularse más el cambio climático y los desastres con las áreas temáticas de pobreza, democracia, desarrollo humano y cooperación Sur-Sur.
6. Crear un mecanismo de seguimiento de resultados posproyecto, establecer un esquema práctico y económico para la diseminación de los resultados y, posiblemente, crear un depósito web de documentos.
7. Poner en el centro del debate entre el PNUD y el Gobierno chileno la necesidad de replantear el actual sistema de derecho al agua, que representa un obstáculo al desarrollo humano, social y económico.
8. Aprovechar más la capacidad del PNUD para la cooperación Sur-Sur, intercambiando lecciones aprendidas de proyectos similares ejecutados en países con un nivel de desarrollo similar al de Chile en temas como el inventario de emisiones, la transferencia del riesgo, las especies invasoras, las energías renovables, el mecanismo REDD+, las comunicaciones nacionales en materia de cambio climático y la producción rural sustentable, entre otros.

## 2.5 COOPERACIÓN SUR-SUR

### **Efecto del ciclo 2011-2014**

El Estado chileno se ve fortalecido en su capacidad de facilitar la cooperación Sur-Sur a través de la mejora de la estructura institucional y de los procedimientos correspondientes.

### **Efecto del ciclo 2015-2018**

El país ha fortalecido e intensificado su cooperación horizontal con los países de la región.

### 2.5.1 VISIÓN DE CONJUNTO

A partir del año 2008, Chile, a través de la entonces denominada Agencia de Cooperación Internacional (AGCI), inició un período de expansión en su política de profundizar la cooperación mediante acercamientos y negociaciones con países de la región, de Europa y de Asia y el Pacífico y con organismos multilaterales. En este sentido, en 2011<sup>57</sup> Chile se ubicaba en el segundo lugar del total de las iniciativas regionales ejecutadas en materia de proyectos de cooperación triangular, con un 21,6%, y un 44,2% en 2012. Esta situación cambiará cuando Chile pase a ser un país graduado por la OCDE en octubre de 2017<sup>58</sup>, donde Chile deja de ser parte de las naciones receptoras de asistencia, limitando así sus opciones de acceder a créditos blandos, donaciones y capacitación técnica.

Sin embargo, Chile, como país de renta media<sup>59</sup>, sigue enfrentando brechas de desarrollo comple-

jas, por lo que aún necesita apoyo para superar sus vulnerabilidades estructurales y, por ende, mantiene su calidad de receptor de cooperación. Considerando lo anterior, Chile ha asumido paulatinamente un doble papel: como país receptor de cooperación internacional y, a la vez, como socio-oferente de cooperación en función de sus posibilidades, fundamentalmente de cooperación Sur-Sur y triangular.

En temas de la cooperación Sur-Sur, el país ha transitado desde la realización de acciones puntuales (formación, asistencia técnica) hacia la elaboración de un programa integrado de política exterior. La cooperación Sur-Sur constituye un medio para generar sinergias a escala regional y hacia otras regiones, y crea un espacio donde Chile puede aportar y recibir capacidades y conocimientos relacionados con la formulación de políticas públicas. No obstante, en términos de presupuesto que invierte el Gobierno en cooperación Sur-Sur<sup>60</sup>, se reconocen solamente los recursos canalizados a través de la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID).

En este marco el PNUD ha actuado durante el período evaluado en dos direcciones: el fortalecimiento institucional de la AGCID<sup>61</sup> y el apoyo a la implementación del Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza<sup>62</sup>.

57 Según los datos proporcionados por el *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013-2014* (SEGIB) en el año 2011.

58 Mientras que esta evaluación se completó y se publicó al final de 2017, cuando Chile pasó a ser un país graduado formalmente por la OCDE, la labor de evaluación abarcó hasta la mitad de 2017, cuando el país todavía se consideraba formalmente un país de ingresos medios altos. Por lo tanto, en esta evaluación nos referimos todavía al contexto de país de ingresos medios altos y todavía no graduado.

59 Tal como lo señala la Política Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo aprobada en 2015.

60 Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID) (2015), *Política Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo*, AGCID, Santiago (Chile).

61 Incluye el apoyo a la definición de los tipos de cooperación Sur-Sur y a su visibilización en la gestión pública, el diseño y acompañamiento en la implementación de la estrategia nacional, el fortalecimiento de las capacidades de gestión de proyectos por parte de sus profesionales, el estudio para conocer la incidencia de la graduación, y el establecimiento de alianzas con otros actores de la cooperación, como las organizaciones no gubernamentales y las universidades, así como el desarrollo de plataformas y productos que contribuyan a la reproducción de experiencias exitosas.

62 Apoyo a la implementación del Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza: se ha apoyado desde la instalación a partir de la ley que lo crea, y, en acuerdo con la AGCID, se han establecido los procedimientos y la estructura de gestión. Después de la primera fase, que se evaluó en 2015, se han mejorado los procesos y se han aumentado los recursos, pasando de 4 millones USD en esa primera fase a 12 millones USD en la segunda.

## 2.5.2 EFICACIA DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PNUD

**A pesar de los esfuerzos realizados por el PNUD, la cooperación Sur-Sur que ofrece el país no se ha fortalecido de forma significativa en los últimos años.** Durante 2016 Chile recibió 88.194.744 USD en concepto de cooperación para el desarrollo —principalmente destinados a temas medioambientales— y 1.708.069 USD para iniciativas de cooperación triangular con países de menor desarrollo relativo, mientras que el país invirtió en cooperación Sur-Sur solo 1.118.627 USD y 841.287 USD como interlocutor en las iniciativas de cooperación triangular. Además, en 2009 el país movilizó recursos de fuentes externas para la cooperación triangular por un monto superior al señalado para 2016 (1.955.424 USD)<sup>63</sup>. En ese sentido, la AGCID no ha logrado contar con un apoyo gubernamental suficiente que le permita mejorar su capacidad de gestión y, al mismo tiempo, fortalecer su autoridad para coordinar el sistema de cooperación internacional. Lo que ha limitado la expansión de esta propuesta ha sido la disminución de recursos destinados por los países desarrollados a la cooperación triangular, el descenso del crecimiento económico del propio país y la falta de prioridad que se otorga a la cooperación Sur-Sur en la agenda gubernamental.

**Esta debilidad de la política pública incide en que aún no se ha logrado consolidar un sistema de cooperación internacional.** La cooperación Sur-Sur se ofrece a través de múltiples mecanismos; en ello participan actores tanto públicos como privados o de la sociedad civil. Las agencias del sistema de las Naciones Unidas tienen el mandato de promover el intercambio y la cooperación entre países de similar o menor desarrollo relativo en los ámbitos de su interés. La AGCID tiene la función de coordinar el sistema, dar visi-

bilidad a las acciones y los recursos involucrados para poder informar de los resultados alcanzados, y corregir los procedimientos que no cumplen con los compromisos internacionales suscritos por el país. Sin embargo, no se ha logrado generar las articulaciones que permitan conformar dicho sistema, pudiendo visibilizar el conjunto de acciones y promover sinergias entre las acciones que realiza cada actor.

**El PNUD ha contribuido a que el país cuente con una política y una estrategia de cooperación internacional que puede orientar los esfuerzos nacionales en materia de cooperación Sur-Sur.** En 2015 se lanzó la Política y Estrategia Chilena de Cooperación Internacional, elaborada a través de un proceso participativo con el apoyo del PNUD. Estas declaraciones no solo constituyen una herramienta para orientar a la AGCID y ofrecer un norte estratégico a su quehacer, sino que, además, pueden facilitar la articulación con los actores públicos y privados involucrados y apoyar la consolidación del sistema de cooperación internacional estableciendo directrices que den coherencia a las acciones del conjunto de actores involucrados.

**El país, con apoyo del PNUD, ha puesto en marcha mecanismos innovadores de cooperación Sur-Sur.** El Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza es reconocido como un mecanismo innovador<sup>64</sup> que fomenta la cooperación de iniciativas de múltiples actores para contribuir a la superación de la pobreza. La conformación de un fondo concursable que cuenta con una estructura de gestión fuerte y procesos transparentes facilita el desarrollo de iniciativas novedosas, que permitan probar nuevas soluciones apropiadas a los países receptores y capaces de transformarse posteriormente en políticas públicas.

63 Según un estudio realizado por el PNUD y la AGCID.

64 El “Fondo Chile” se financia a través de un cargo a los boletos aéreos que la población adquiere. La Ley núm. 20.138 autoriza al Gobierno a efectuar aportes hasta por un total de 5 millones USD anuales, que se convengan como parte de iniciativas y se canalicen a los fondos, programas y agencias del sistema de las Naciones Unidas. Desde cerca de 1 millón USD anuales al inicio de la implementación del fondo, en los últimos años se han desembolsado alrededor de 3 millones USD anuales, una movilización de recursos relevantes para que el PNUD pueda contribuir al desarrollo de proyectos de cooperación Sur-Sur innovadores.

**Se ha fomentado la incorporación de la sociedad civil en experiencias de cooperación Sur-Sur.** El Fondo Chile cuenta con una línea dirigida a apoyar iniciativas de la sociedad civil, práctica poco común en la cooperación Sur-Sur, que generalmente se implementa a través de cooperación bilateral entre Gobiernos. Ello permite incorporar aprendizajes, metodologías de trabajo y propuestas de transformación innovadoras. También es una manera de fortalecer el papel de la sociedad civil en el país, reconociendo el valor de sus acciones y su capacidad de contribuir a la formulación de políticas públicas.

**La incorporación de la cooperación Sur-Sur como un valor agregado en la cooperación que el PNUD presta en el país es dispar entre las distintas áreas y se considera como un reto futuro incorporarla de manera activa en algunas de ellas.** Mientras que en lo referente a la gobernabilidad la cooperación Sur-Sur se ha integrado como un elemento que contribuye a desarrollar temáticas relacionadas con la transparencia, las reformas políticas y la representación de las mujeres en cargos de elección popular, y ocurre lo mismo en la acción frente a los desastres naturales, donde se mostraron experiencias de otros países sudamericanos en la gestión integral de riesgos, en el área de medio ambiente el PNUD tiene una capacidad subutilizada, y solo en muy pocos casos se encuentra evidencia al respecto.

En el área de gobernabilidad se realizaron contribuciones al debate sobre asuntos públicos de alta relevancia para el país a través de experiencias comparadas en diversos temas, y se cuenta con estudios sobre mecanismos de cambio constitucional, sobre financiamiento de los partidos como estrategia para promover la participación política de las mujeres<sup>65</sup>, y sobre representación

indígena en los poderes legislativos<sup>66</sup>. En materia medioambiental, por ejemplo, en lo referente a las energías renovables no convencionales hay oportunidades con institutos especializados. Por el contrario, en el caso del proyecto de sistemas fotovoltaicos, varios entrevistados señalaron que el PNUD no utilizó su potencial de cooperación Sur-Sur ni Norte-Sur, pues, a pesar de que durante la implementación del proyecto tuvieron necesidades de conocimientos externos, el PNUD se limitó a solicitar a otros aliados del proyecto, sin éxito, propuestas de expertos de otros países. En el ámbito de los desastres existen más ejemplos de cooperación Sur-Sur, como es el caso de la capacitación impartida en las regiones, que mostró experiencias de otros países sudamericanos en la gestión integral de riesgos<sup>67</sup>.

En cuanto a la reducción de la pobreza y de las desigualdades, el Fondo Chile es un espacio que permite movilizar recursos e iniciativas de nuevos actores y proyectarse en el tiempo. No obstante, presenta también una limitación en la amplitud de los resultados esperados en el programa del país y un soporte limitado a la política. Aunque el Fondo está definido como instrumento de cooperación que debe desarrollarse para dar cumplimiento a los ODM y los ODS, las deficiencias en el seguimiento y la rendición de cuentas respecto a los resultados alcanzados restringen las oportunidades de definir de manera específica la contribución al logro de las metas en terceros países. Los proyectos de las organizaciones de la sociedad civil (OSC), del Gobierno o de las agencias del sistema de las Naciones Unidas deben fundamentar sus contribuciones a la reducción de la pobreza. La evaluación de la primera fase llamó la atención sobre la deficiente cobertura de los proyectos seleccionados y la escasa vin-

65 Se analizaron críticamente varias experiencias internacionales sobre el financiamiento de los partidos como estrategia de promoción de la participación política de las mujeres, teniendo en cuenta el contexto y el sistema electoral en que se desarrollan, caracterizando 24 casos en que se llevan a cabo.

66 *Representación indígena en poderes legislativos. Claves desde la experiencia internacional* (2015): analiza los distintos mecanismos que se han utilizado a nivel internacional para promover la representación de los pueblos indígenas en los parlamentos nacionales, así como las propuestas que han sido elaboradas en Chile sobre la materia.

67 El personal del PNUD en Chile participó recientemente en una reunión con los puntos focales de desastres de 14 países de América Latina y en misiones de intercambio de experiencias en materia de riesgos con alcaldes, académicos, funcionarios.

culación con las políticas públicas de los países receptores, lo que, sin embargo, permitiría lograr una mayor incidencia a la hora de superar la pobreza. El PNUD y la AGCID han trabajado para asegurar que exista una asociación clara de las organizaciones cooperantes con los agentes locales, de manera que las experiencias puedan ser apropiadas. No obstante, aunque se han realizado mejoras en el seguimiento de las actividades comprometidas, no se han desarrollado aún herramientas ni procesos de seguimiento que permitan establecer si las intervenciones han logrado generar los cambios esperados, su sustentabilidad y, a la larga, su repercusión.

En el campo de la cooperación Sur-Sur, el PNUD ha puesto en juego varias de sus ventajas comparativas: entre ellas, la capacidad de administración transparente y eficiente de los recursos públicos y sus conocimientos especializados en el diseño, la evaluación y el acompañamiento de los proyectos de desarrollo con un enfoque de gestión basada en los resultados. Ello ha permitido levantar un mecanismo como el Fondo Chile y, al mismo tiempo, traspasar competencias en estos aspectos al propio personal de la AGCID. Además, la presencia global del PNUD es un valor agregado para contar con una red de interlocutores que puedan participar en iniciativas de cooperación Sur-Sur y apoyar, en última instancia, el seguimiento de proyectos financiados por Chile en sus respectivos países.

En conclusión, en los temas de apoyo a la cooperación Sur-Sur, el PNUD ha llevado a cabo las siguientes acciones:

1. El PNUD ha orientado sus esfuerzos de cooperación principalmente a fortalecer la agencia de cooperación. La debilidad en los avances institucionales no es imputable

al PNUD, sino a la escasa prioridad que la agenda gubernamental otorga a la cooperación Sur-Sur en Chile.

2. De esta forma, los diagnósticos que figuran en los documentos de los programas del país sobre la falta de consolidación de un sistema de cooperación internacional siguen estando vigentes.
3. Pese a las debilidades del sistema, se reconoce la contribución a la creación de un contexto favorable, mediante la elaboración de la Política y Estrategia de Cooperación Internacional para 2020, asociado a la Agenda 2030, que puede facilitar la integración de los distintos actores en torno a objetivos comunes.
4. Un importante logro del período es la puesta en marcha del Fondo como un instrumento innovador, respaldado por ley, que constituye un mecanismo de financiamiento diferente de la ley de presupuesto e implica una asociación a largo plazo entre el PNUD y el Gobierno para llevar adelante la cooperación Sur-Sur.
5. Este mecanismo es innovador no solo por su forma de operar, sino porque permite la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil en la cooperación Sur-Sur, ya que pueden recibir financiamiento para desarrollar experiencias concretas y dar cuenta de sus resultados.
6. En este campo, el PNUD ha podido poner en práctica sus ventajas referidas a la legitimidad con que cuenta entre los diferentes actores para una administración transparente y proba de recursos de terceros y propios y a su capacidad técnica en el diseño, la evaluación y el acompañamiento de proyectos con un enfoque de gestión basada en los resultados.

# CONTRIBUCIÓN DEL PNUD A LOS RESULTADOS DE DESARROLLO

### 3.1 RELEVANCIA

**Las actividades del PNUD en Chile están armonizadas con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), el Plan Estratégico del PNUD y el documento del programa para el país de todo el período objeto de evaluación,** tanto en aspectos específicos como con referencia a las diferentes áreas temáticas.

En el ámbito de **la pobreza y la equidad**, la labor del PNUD orientada a facilitar la aplicación de las estrategias y políticas de desarrollo está armonizada con las prioridades del Gobierno. Hay coherencia con las debilidades de la política pública señaladas en el diagnóstico del programa del país en ambos períodos analizados. Esta área del PNUD presenta deficiencias a la hora de coordinar a los actores del desarrollo, en parte debido a las dificultades históricas de articulación intersectorial del Gobierno central, y en parte a la falta de coordinación con los actores de la sociedad civil, del sector privado y de las otras agencias que trabajan en los mismos ministerios. Si bien las actividades están armonizadas con el mandato y la estrategia del PNUD global, la definición de dos objetivos en uno (adoptada por el área), a saber, la “pobreza y desigualdad”, dificulta la medición de los resultados y los avances de una y otra dimensión del desarrollo. Cuando se logra avanzar más en pobreza que en desigualdad, es necesario equilibrar los resultados respecto de las definiciones más estratégicas del área en el período en que estaban centradas más en la pobreza. Pese a que el área demoró su proceso de colocar el tema de la desigualdad en la agenda de las instituciones con la misma fuerza demostrada en el tema de la pobreza, a mitad de 2017 lanzó el informe *Desiguales*, que pudo colocar el tema de la desigualdad en el centro del

debate nacional con legitimidad y profundidad. Se enfrentaron dificultades para conseguir un equilibrio entre las respuestas a las solicitudes y demandas a corto plazo y las necesidades a largo plazo. La estrategia definida por el área y orientada a prestar mayor atención a la pobreza y los instrumentos de política social ha tenido efectos concretos en el corto plazo en el Ministerio de Desarrollo Social.

**En temas medioambientales la intervención del PNUD en Chile ha sido relevante para las prioridades del desarrollo, especialmente a nivel local, pues el PNUD identifica adecuadamente dichas prioridades.** Esta intervención se encuentra en consonancia con las estrategias, los planes y los programas del Gobierno chileno en temas ambientales, desde la fase en que se diseñan los documentos de programa de los proyectos relacionados con estos efectos. El personal gubernamental de los interlocutores de los proyectos percibe que la participación temática del PNUD es insuficiente, pues existe una demanda para que el PNUD profundice de manera más sustantiva en los temas de estos efectos. En general, los productos están articulados con las necesidades del país. El PNUD también ha trabajado con enfoques muy pertinentes y una buena adaptación de los proyectos a las necesidades locales. Esta contribución se considera fundamental para contrarrestar la centralización administrativa del Estado chileno. Aunque la intervención del PNUD es de una gran relevancia en temas ambientales, varios entrevistados que estuvieron involucrados en proyectos de energías renovables opinaron que los criterios para seleccionar a los beneficiarios no siempre otorgaron prioridad a la población en condiciones de pobreza. En la esfera del medio ambiente, el PNUD ha insistido en evaluar el impacto ambiental en las comunidades

afectadas por los desechos de la minería, para lo cual ha mantenido reuniones frecuentes con los alcaldes y los intendentes. En materia de desertificación, el PNUD ha sido incluyente en la implementación, pues las comunidades planearon las actividades del proyecto con los consultores. En general, los proyectos han incluido la realización de consultorías con diagnósticos de la situación local y se ha encuestado al personal que trabaja en este ámbito dentro del gobierno municipal<sup>68</sup>. Pese a lo anterior, algunas municipalidades señalan que, si bien la implementación sí las toma en cuenta, el diseño de los proyectos sigue siendo muy centralista y le falta presencia estable en las regiones.

Las iniciativas y la acción del PNUD han estado armonizadas no solo con el análisis conjunto del país realizado por el sistema de las Naciones Unidas y el Gobierno, sino también con el lugar central que han ocupado en la agenda pública las deficiencias del sistema democrático y la necesidad de avanzar en las reformas políticas y en el logro de una mayor transparencia y probidad. En lo que respecta a la implementación del documento del programa para el país (2015-2018), **las iniciativas llevadas a cabo por el PNUD en materia de gobernabilidad han resultado aún más relevantes**, tanto porque el programa de gobierno incluyó el compromiso para llevar adelante diferentes reformas, como por la importancia que adquirieron los asuntos de transparencia en la coyuntura nacional. En efecto, como respuesta a escándalos de corrupción que tuvieron fuerte impacto en la opinión pública desde finales de 2014, el Gobierno instó a diversos actores a que desarrollaran una agenda para la probidad y el combate contra la corrupción. Allí, el PNUD pudo poner a disposición su experticia técnica y los resultados de las iniciativas llevadas a cabo junto con otros actores.

La situación de menoscabo en la representación y participación de los jóvenes, las mujeres y los pueblos indígenas ha sido diagnosticada por el PNUD, así como por otros actores y agencias, tal como se describe en el análisis conjunto de país. Además, ello no es exclusivo del país y forma parte de los asuntos incluidos en la estrategia global del PNUD. En temas indígenas, a pesar de reconocer la importancia de la situación particular de los pueblos indígenas en las declaratorias de los programas de gobierno, las autoridades no han otorgado prioridad a estos asuntos ni han adoptado iniciativas concretas en las que puedan colaborar con el PNUD, de manera que, pese a tratarse de cuestiones importantes, no se han puesto en marcha acciones cuya eficacia se pueda medir. Por otra parte, entre las OSC se valora el enfoque de derechos en la política pública con que el PNUD lleva adelante su cooperación y su abogacía. Ello, unido a su calidad técnica, ha permitido poner en el foco del debate la profundización de la democracia y su fortalecimiento para que incorpore la representación de las poblaciones más excluidas.

En temas de **cooperación Sur-Sur** el fortalecimiento de las capacidades nacionales está armonizado con el Plan Estratégico del PNUD, es uno de los efectos esperados de los MANUD, confluye con el cumplimiento del ODM 8 y el ODS 17, busca la participación de los Estados en la cooperación y coincide con la declaración acerca del carácter dual de Chile en el ámbito de la cooperación. No obstante, la cooperación Sur-Sur no constituye una prioridad nacional, lo que se refleja en la ausencia de un crecimiento en el presupuesto público que favorezca un despliegue en este ámbito y la persistencia de limitaciones para contar con un sistema integrado de cooperación internacional que permita visibilizar los esfuerzos, mejorar las prácticas y aprovechar las oportunidades.

---

68 También se llevó a cabo una evaluación de las necesidades con fondos de la Comisión Europea para rediseñar la Academia Nacional de Protección Civil. En cada sector se evalúan las capacidades. Existe, además, una coordinación interinstitucional de la que salen planes específicos para las necesidades locales subnacionales con el apoyo de la SUBDERE. Recientemente se hizo un catastro de las necesidades materializado en un análisis del riesgo comunal de desastre y un plan de reducción del riesgo. Ello está sirviendo de base para analizar los factores de riesgo y vulnerabilidad comunal.

### 3.2 EFICIENCIA PROGRAMÁTICA

**Existe una opinión general favorable en cuanto al desempeño del PNUD en la administración de los recursos.** En general, las únicas críticas se refieren al exceso de procedimientos para las firmas de convenios de colaboración, requisito que retrasa los inicios de los proyectos y, con ello, disminuye el tiempo de ejecución. Varios interlocutores que transfieren recursos al PNUD para administrarlo señalan que el porcentaje de gastos generales es muy alto y esperan que parte se reinvierta en asistencia técnica para esa misma institución.

Especialmente en lo que refiere al Fondo Chile, el PNUD ha aportado su experticia institucional para apoyar el diseño de la estructura del Fondo, contribuyendo a que su estructura, que comparte con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la AGCID, se fortalezca y adquiera legitimidad. Hasta la fecha, el Fondo Chile ha superado los desafíos de gestión que supone una iniciativa de múltiples actores y múltiples países. Incluso el PNUD ha propuesto una serie de mejoras que se están implementando y permitirán aprovechar mejor aún los tiempos y los recursos. La gestión compartida con la AGCID se ha ido mejorando con el tiempo, y ha podido aclarar los roles y funciones de cada cual y generar prácticas de sinergia y no de competencia. El Fondo Chile incorporó varias recomendaciones señaladas en la evaluación de la primera fase.

Una oportunidad de mejora en este campo se refiere a contar institucionalmente con el respaldo de las oficinas de país del PNUD en los países donde se llevan a cabo los proyectos que reciben apoyo del Fondo. Actualmente, la disponibilidad para involucrarse en estas iniciativas depende de cada oficina, y existen casos en los que se ha observado una activa participación de la oficina local que ha permitido que el proyecto tenga mejores resultados en lo referente a la apropiación nacional, principio propio de la eficacia de la ayuda. Otro aspecto que requiere ajustes es el seguimiento de los resultados alcanzados y la presentación de informes al respecto. El Fondo

Chile debe mostrar que no solo es un mecanismo eficiente para incorporar aliados no tradicionales de manera flexible, sino que sus iniciativas también son una verdadera contribución al desarrollo humano de terceros países.

En lo que respecta a la **governabilidad**, el PNUD ha alcanzado la mayor parte de los productos comprometidos en su programación. Ha contado con una adecuada gestión de los recursos que recibe y destaca la capacidad de su equipo de realizar mayor cantidad de actividades que las previstas en los proyectos (como presentaciones en seminarios, reuniones o asistencias técnicas de calidad). Los interlocutores reconocen un buen vínculo con el PNUD y la disposición de su equipo a responder frente a las inquietudes que surgen en el marco de la implementación de los proyectos. Las limitaciones encontradas apuntan a una debilidad en la comunicación de los cierres de proyectos a los actores que están vinculados a la iniciativa. De esta forma, es importante fortalecer la rendición de cuentas acerca de los resultados y los procesos en la gestión de los proyectos. También hay limitaciones respecto del seguimiento y la evaluación de los proyectos, lo que genera pérdida de oportunidades para potenciar la adopción de nuevas iniciativas y para extraer lecciones que permitan mejorar dichas iniciativas.

**El PNUD en Chile ha demostrado una aceptable eficiencia programática en temas medioambientales y de reducción de riesgos. Ha optimizado los recursos disponibles de los proyectos y ha consolidado actividades de forma eficiente.** Sin embargo, **los proyectos suelen disponer de muy poco tiempo para alcanzar todos los objetivos y su implementación se caracteriza por el apresuramiento**, lo cual impide lograr la participación de más actores involucrados y más beneficiarios. Se coincide en que los tiempos de los proyectos han sido lentos en algunas ocasiones, pero se reconoce que no ha sido por culpa del PNUD, sino debido a la coordinación necesaria con todas las partes interesadas. En general se **opina que el PNUD es muy eficiente, que las reglas de transparencia del PNUD resultan de gran ayuda**, que las contrataciones se hacen con

transparencia y que ha habido un buen acompañamiento sobre el terreno en las regiones. Esto ha sido de ayuda ante el cambio de las autoridades políticas, pues gracias a los profesionales del PNUD los proyectos se mantienen a pesar de los cambios de administración, **especialmente porque el PNUD sensibiliza a los políticos entrantes sobre la necesidad de dar continuidad a los proyectos a pesar de los cambios.**

### 3.3 SOSTENIBILIDAD

**La sostenibilidad depende de factores más allá del alcance del PNUD y también, en gran medida, de la voluntad política pasada y futura de los interlocutores, especialmente del Gobierno.** Asimismo, el acompañamiento de los proyectos depende de las decisiones locales y del liderazgo de las autoridades, mientras que la apropiación se ve afectada por los cambios políticos a nivel municipal o regional. Esto fue altamente ponderado —y sobrevalorado— en el criterio de sostenibilidad del examen de mitad de período del Plan de Acción del Programa País PNUD-Gobierno de Chile (2011-2014), si bien resulta difícil aislar las responsabilidades del PNUD respecto de sus interlocutores en lo referente a la sostenibilidad.

**En materia de pobreza y equidad la sostenibilidad de los resultados logrados por el PNUD es intermedia.** Los productos dependen de las transferencias gubernamentales. Una de las características de la colaboración de nivel estratégico con los Ministerios (Desarrollo Social, Vivienda y Trabajo) es que permitió establecer un acompañamiento técnico que en la mayoría de sus productos superó la etapa de implementación y se encuentra en una fase de seguimiento. Esta estrategia hace posible la sostenibilidad de las acciones por cuanto la fase de seguimiento permite al PNUD identificar nuevos nichos de intervención conforme a su mandato y a las necesidades nacionales. No se ha tratado de una intervención *in situ* sin estrategia de salida, sino, por el contrario, de un acompañamiento técnico que permite contar con información de calidad sobre nuevos problemas que atender y nuevas necesidades de colaboración.

Una de las cuestiones que amenazan la sostenibilidad de los proyectos está relacionada con el modelo de gestión de dichos proyectos por ambos interlocutores (PNUD y Ministerio respectivo). Se trata de establecer acuerdos administrativos para dar un seguimiento sistemático y eficiente al uso de los recursos de los proyectos, el cumplimiento de los plazos y la realización de los desembolsos. Otro riesgo está relacionado con los incentivos para el equipo en relación con su fidelización institucional. La falta de estabilidad en el acceso al financiamiento de acciones es un problema que se debe atender con una estrategia clara y conocida por todos.

**En lo que atañe a la gobernabilidad existen diferentes niveles de sostenibilidad:** los resultados en materia normativa apuntan a cambios institucionales sensibles a las definiciones políticas de las autoridades. De esta forma, a pesar de los notables esfuerzos del PNUD por incidir en la promulgación de la legislación que apuntan a cambios de largo plazo, existen acontecimientos fuera de su alcance que dependen de los procesos políticos que tengan lugar en el país y de los cambios de las políticas públicas que puedan impulsar nuevas coaliciones gobernantes. De todas formas, se observa una planificación de largo plazo del PNUD que, teniendo en cuenta las prioridades nacionales, elaboró una estrategia y la fue escalando con el fin de establecer una línea de base frente a los déficits democráticos, generar análisis compartidos, proponer reformas y participar en espacios de abogacía que contribuyeron a que las transformaciones se materializaran de manera efectiva en nuevas normativas. Los procesos en torno al fortalecimiento institucional de las organizaciones pueden paralizarse si habrá cambio de autoridades.

En síntesis, **el hecho de que el PNUD dependa de los recursos gubernamentales, si bien no ha tenido hasta la fecha consecuencias en la autonomía de sus contenidos, influye en la continuidad que puedan tener los procesos orientados a ampliar la participación de la ciudadanía,** especialmente en los casos de los grupos vulnerados en sus derechos que no logran que sus demandas

se incorporen en las agendas de los gobiernos. Este es el caso, en particular, de los derechos de los jóvenes y de los pueblos indígenas.

**La contribución del PNUD en los temas relacionados con el medio ambiente y la reducción de riesgos ha sido sostenible en buena medida, especialmente a nivel del Gobierno. Las capacidades creadas por la gran mayoría de estos proyectos han quedado consolidadas dentro del Gobierno,** así como los diversos productos de los proyectos (metodologías, manuales, contribución al diseño de las leyes, etc.). Muchos de los resultados en materia de riesgos de desastre, medio ambiente, cambio climático y energía renovable se convierten en programas del Estado<sup>69</sup>. **La intervención del PNUD ha generado una descentralización de la toma de decisiones en materia ambiental;** en este caso la sostenibilidad depende de la continuidad del Gobierno. **Lo mismo sucede en lo referente a los desastres,** donde el PNUD ha contribuido a formular planes para la reducción de riesgos, pero su materialización depende de la SUBDERE. Son los conocimientos los que se quedan en las instituciones<sup>70</sup>. También ha habido buena apropiación en lo que respecta a las energías renovables no convencionales y los sistemas de suministro de agua en las comunidades de bajos ingresos en áreas marítimas costeras protegidas. En los proyectos de conservación se trabaja con productores en mesas público-privadas para facilitar el diálogo; como resultado de esta labor, se ha ido logrando la apropiación y replicación en estos temas. La sostenibilidad en el tema fotovoltaico se percibe como baja, pues varios entrevistados señalaron que no se dispone de estrategias de continuidad posproyecto, cuando este tema requiere de acompañamiento, asesoría permanente y planes complementarios. En proyectos

sobre desertificación la sostenibilidad es baja, dado que no se dispone de un actor clave: las instituciones públicas de servicios; por tanto, es necesario involucrar en mayor medida a las instituciones públicas<sup>71</sup>. Las capacitaciones generaron expectativas de financiamiento de proyectos por parte de la SUBDERE que, sin embargo, no se han materializado. Se reconocen los esfuerzos del PNUD para conjuntar a funcionarios y especialistas en la materia. En cuanto a los riesgos de desastre, la aportación general del PNUD es valorada favorablemente por el personal gubernamental tanto a nivel central como municipal y la apropiación ha tenido una acogida muy positiva en materia de energías renovables por las autoridades regionales, donde es evidente que las capacidades creadas se han mantenido y se van a mantener aun sin proyecto. La capacidad de captación solar proporciona elementos de optimismo para que la adopción de estas tecnologías se sostenga y se incremente en el futuro.

En varios casos los beneficiarios que adquirieron conocimientos representan una oportunidad para dar continuidad a estos proyectos, ampliar la cobertura de los beneficiarios y escalar los resultados. A menudo solo hace falta un esquema que los organice. En el caso del Manual Esfera sobre riesgos de desastres hay personal que replica las capacitaciones que se impartieron dentro del proyecto. Al respecto, ni el PNUD ni el Gobierno chileno parecen disponer de una estrategia. Diseñarla e impulsarla representa un área de oportunidad para el PNUD. Los beneficiarios de estos proyectos tienen disposición para que ellos mismos capaciten a más beneficiarios de las localidades vecinas; en tal caso solo falta ahora el empuje organizativo del Gobierno o del PNUD. El interés despertado en el sector privado es otro activo en pro de la sostenibilidad

69 El caso del proyecto BioFin es un claro ejemplo de éxito de sostenibilidad, pues se ha prolongado en el tiempo y ya ha quedado institucionalizado. Lo mismo ha sucedido con la capacidad creada dentro del Ministerio del Medio Ambiente para elaborar informes sobre el gasto del país en cambio climático.

70 En la municipalidad de Tiltil, por ejemplo, no había departamento ambiental, pero se acaba de crear a raíz de un proyecto ejecutado con el PNUD. Fruto del aprendizaje del proyecto, cuando se cierre el vertedero, la municipalidad pretende convertirlo en una planta de reciclaje (tal vez en el sector privado).

71 La misma falta de seguimiento es aplicable a los proyectos de tratamiento de aguas grises y de capacitación para gestión de riesgos de desastre.

de los resultados<sup>72</sup>. También en las universidades y las OSC se observa apropiación en la esfera de la educación y la gestión integral de riesgos. Un indicador de sostenibilidad y apropiación en materia de cambio climático es que el Ministerio del Medio Ambiente ha contratado a los consultores del PNUD y ampliado el financiamiento para cubrir las comunicaciones nacionales sobre el cambio climático.

En cuanto a la **cooperación Sur-Sur**, la política que orienta la cooperación apunta a consolidar el sistema nacional de cooperación internacional

para el desarrollo a través del fortalecimiento de sus capacidades institucionales. **A pesar de los esfuerzos del Gobierno y los organismos cooperantes, todavía existen déficits en las capacidades institucionales para gestionar de manera expedita y efectiva las iniciativas de cooperación Sur-Sur.** En un sentido diferente, el Fondo Chile es un mecanismo respaldado por una ley y cuenta con un financiamiento propio a través de un cargo a los pasajes de avión que compra la población. La propia ley establece que la gestión de los recursos la debe realizar una agencia de las Naciones Unidas.

---

72 Por ejemplo, la empresa minera AngloAmerican está colaborando con el Gobierno, con otras empresas, con el PNUD y con la sociedad civil para construir redes de preparación a fin de responder a emergencias. Lo deseable es que participaciones empresariales como esta sean la regla en el país.

# POSICIONAMIENTO DEL PNUD

### 4.1 POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO Y VENTAJAS COMPARATIVAS DEL PNUD EN CHILE

**El PNUD es considerado por el Gobierno de Chile, y en algunos casos por las organizaciones de la sociedad civil (OSC) con las que más se vincula, como un aliado de desarrollo fiable, responsable y posicionado para ampliar su apoyo al desarrollo del país,** que también colabora con organismos públicos que no pertenecen al Poder Ejecutivo (el Parlamento, la Contraloría General de la República y el Consejo para la Transparencia). En términos generales, diversos actores señalan que en el país ha ido creciendo un clima de polarización y descrédito de las instituciones. Dado lo recogido en las entrevistas, hasta el momento, el PNUD no ha sido tocado por estos procesos de desconfianza y, no solo mantiene su capital de legitimidad, sino que lo ha potenciado y se le requiere su presencia en una multiplicidad de instancias colegiadas que esperan generar acuerdos para fortalecer la gobernabilidad democrática del país.

**La credibilidad y legitimidad del PNUD se basa en generar productos de conocimiento de calidad que permiten que se le considere un aliado clave por su liderazgo y su capacidad de convocatoria y por introducir cuestiones importantes y temas delicados en el debate político del país.** También ha actuado como intermediario entre el Gobierno y las OSC para estimular el debate, construir consenso e impulsar cambios. Esta capacidad ha sido evidente con cada lanzamiento de los *Informes sobre Desarrollo Humano* y con publicaciones como *Desiguales* o la campaña “Yo Opino”. Estas actividades orientan las políticas públicas y generan debates valiosos, con mensajes audaces que atraen al Gobierno y

a los partidos políticos, a la sociedad civil y a los medios de comunicación. Los estudios ofrecen miradas comparativas y estratégicas para diagnosticar y evaluar los retos y los avances en Chile, demostrar lo que se hace en otros países y apoyar la toma de decisiones, como en el caso de cuestiones como la probidad, la transparencia y la lucha contra la corrupción junto con el Congreso y el Parlamento, así como para establecer alianzas regionales que se van ampliando con Brasil, Costa Rica y Colombia, entre otros países.

Otra contribución se refiere a la encuesta Auditoría a la Democracia y el análisis comparado sobre mecanismos de reformas constitucionales, que representan contribuciones clave para apoyar la ejecución de reformas políticas y la elaboración de una agenda de lucha contra la corrupción. También se ha destacado la contribución del PNUD a la hora de sistematizar la participación en el proceso constituyente y que se tradujo en la discusión ciudadana.

**El PNUD ha sido un aliado relevante y estratégico para la evolución de los retos, las prioridades y los cambios importantes en Chile,** funcionando en armonía con las necesidades nacionales y las prioridades gubernamentales, informando y fortaleciendo al Gobierno en la elaboración de estrategias nacionales. Los enfoques y las modalidades de intervención han sido coherentes con el interés de las partes interesadas y se ha promovido la implementación nacional de los proyectos y la apropiación de los resultados. El nivel de participación con los interlocutores nacionales convierte al PNUD en un aliado clave al que se puede consultar y que puede aportar habilidades y conocimientos especializados. Todos los actores reconocen que tienen más confianza en las iniciativas cuando el PNUD está involucrado en ellas.

Desde el punto de vista operativo, el PNUD coordina su programa de cooperación con la Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Política Multilateral del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta doble dependencia limita el seguimiento integral de las acciones, puesto que, como el Ministerio no tiene mandato sobre la gestión interna del Gobierno, no se le involucra de forma activa en la coordinación. La falta de una entidad coordinadora dificulta el establecimiento de un sistema dinámico de revisión continua de los resultados alcanzados, la incorporación de mejoras y el aprovechamiento de nuevas oportunidades de cooperación.

**Por otro lado, la vinculación del PNUD con la sociedad civil es más limitada, dado que concentra su estrategia en las consecuencias directas para los encargados de adoptar decisiones. Son pocas las acciones visibles que se han dirigido a fortalecer las capacidades de miembros de este sector, y se establecen pocos vínculos con las OSC para que lleven a cabo sus propias acciones.** Las OSC consideran que el PNUD podría promover en mayor medida la participación ciudadana, así como las políticas orientadas a fortalecer al sector.

**El PNUD es un actor reconocido en relación con las preocupaciones y las agendas sobre la gobernabilidad democrática del país,** lo que otorga a sus iniciativas una legitimidad y un respaldo que permiten obtener resultados relevantes. El reconocimiento de sus capacidades técnicas y su empeño en el logro de resultados ha permitido que lleve a cabo medidas que no estaban previstas inicialmente en el plan de acción para el programa del país, como, por ejemplo, la participación en comisiones asesoras presidenciales y en la implementación de actividades como la sistematización del proceso de consulta ciudadana sobre las bases de una nueva Constitución.

En general, **Chile se ha comprometido a cumplir la agenda internacional, suscribe los acuerdos en favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y genera una estructura para dar cuenta de los avances de forma periódica.** Este

seguimiento recibe el apoyo del sistema de las Naciones Unidas; asimismo, un grupo interagencial y el sector de la coordinación se han implicado en el diseño del sistema de acompañamiento junto a las agencias y al Gobierno, además de otros asuntos vinculados a la definición de metas e indicadores y la preparación del *Informe Nacional Voluntario*, entre otros. La incidencia del PNUD en las políticas públicas se reconoce como exitosa en lo referente a los **ODS**; el PNUD ha insistido en incorporar compromisos específicos de los ODS y el Gobierno los ha ido adoptando. No obstante, también hay actores, tanto del Gobierno como de otros organismos estatales y de la sociedad civil, que consideran que el PNUD todavía no ha logrado implementar de manera sistemática una estrategia de difusión y de apropiación nacional de la **Agenda 2030** que contribuya a que se transforme efectivamente en una hoja de ruta del Gobierno y de diferentes actores públicos para el desarrollo del país, más allá de la necesidad de cumplir las metas e indicadores propuestos. Según ellos, el PNUD puede influir en mayor medida a que la Agenda 2030 constituya un referente en la elaboración de políticas públicas que trasciendan los gobiernos de turno y no solamente sea una forma de comparar al país con los otros Estados.

**El PNUD tiene gran capacidad para responder a asuntos emergentes en temas medioambientales y atender prioridades de desarrollo, pero en algunos ámbitos actúa aún por debajo de sus posibilidades.** Una herramienta exitosa para la solución de asuntos emergentes es el diálogo con los aliados en los comités de los proyectos. También hubo coincidencia en el deseo de que el PNUD ponga en el centro del debate la necesidad de replantear los derechos del agua, que en Chile está privatizada, situación que supone un obstáculo al desarrollo humano, social y económico del país. Sin embargo, también se opina que hace falta que el PNUD profundice más en las cuestiones relacionadas con el cambio climático a nivel de las políticas públicas con la misma fuerza que demuestra con los ODS; si bien existe una excelente interlocución a alto nivel entre el PNUD y el Gobierno, ese canal aún no es óptimo para establecer una agenda ambiental y de cam-

bio climático más ambiciosa. A nivel municipal, la percepción que se tiene del PNUD en temas de medio ambiente es distinta, pues se considera que sí ha incidido mucho en las políticas municipales. **En lo que respecta a la reducción del riesgo de desastres, los interlocutores consideran alta la capacidad del PNUD para influir en las políticas públicas.**

**Las ventajas comparativas del PNUD se resumen en su afianzada relación con el Gobierno, el compromiso a largo plazo con las OSC, la legitimidad de su llegada a los gobiernos locales y a las comunidades, un poder de convocatoria para fomentar o legitimar el diálogo sobre cuestiones clave de desarrollo humano y temas que pueden ser controvertidos, la adopción de enfoques multidimensionales de los procesos, y la capacidad técnica para realizar diagnósticos que contribuyen de manera relevante a la elaboración de políticas públicas.** Esto le permite elaborar estudios y asistencia técnica de alto nivel, poniendo a disposición expertos y conocimientos de ámbito global y regional. La “marca PNUD” es un sinónimo de calidad: es posible reconocer “la traza” de productos en los que el PNUD ha participado dentro de iniciativas que están cambiando el ordenamiento democrático del país, como las leyes del sistema electoral y la agenda de probidad y transparencia. Se considera que los *Informes sobre Desarrollo Humano* contribuyen a la formulación de políticas públicas en varios campos y que el PNUD es un referente en el fortalecimiento de la democracia.

En un país de ingresos medios altos como Chile, el PNUD mantiene una función de administrador de recursos públicos para instituciones que no tienen capacidad de ejecución (como en el caso del INJUV) y que confían en la probidad del PNUD y su capacidad de gestión. No obstante, en estos casos se afirma que el PNUD no contribuye de manera suficiente a fortalecer las capacidades de la institución involucrada ni a promover cooperación técnica en la temática que se trata.

**Mientras que la fortaleza comparativa del PNUD en Chile es más reconocida en el ámbito**

**del desarrollo humano, en temas medioambientales aún es necesario fortalecerse.** En estas cuestiones una ventaja ha sido la habilidad para trabajar desde una escala alta hasta el nivel micro y comunitario. Utilizando su capacidad de gestión de financiamiento, en temas de riesgos de desastre el PNUD impregna una visión propia e integral del desarrollo al contribuir a la construcción de capacidades, posee buen contacto con los investigadores y visiones distintas, actúa de manera proactiva sin esperar al Gobierno y es el hilo conductor en la agenda del tema, lo que le confiere ventajas comparativas exclusivas. Otra ventaja muy valorada es su capacidad de monitoreo de los avances de los proyectos en estas áreas, como en las demás.

#### **4.2 ALIANZAS Y MOVILIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE COOPERACIÓN**

El PNUD ha establecido una sólida alianza **con el Gobierno**, particularmente con la Agencia de Cooperación Internacional, que se proyecta hacia el futuro a través del Fondo Chile. Esta alianza define el PNUD como la agencia de las Naciones Unidas encargada de administrar los recursos. En los temas de gobernabilidad para mejorar la calidad de la democracia, el PNUD se ha vinculado principalmente con actores del sistema político, mientras que su alianza con la sociedad civil no forma parte principal de su estrategia de cooperación. A pesar de que todas las **agencias del sistema de las Naciones Unidas** comparten el mandato de promover la **cooperación Sur-Sur**, y que el fortalecimiento de dicha cooperación es uno de los efectos del MANUD, no se encuentran mecanismos ni acciones que faciliten la convergencia y las sinergias entre las actividades de cada agencia. Un aspecto muy atractivo del Fondo Chile es la convocatoria a la **sociedad civil** para liderar proyectos innovadores de cooperación Sur-Sur, lo que ha permitido ir ampliando el número de OSC que se han adjudicado proyectos. En general, el **sector privado** no participa en las experiencias públicas de cooperación Sur-Sur. Desde el área de **pobreza y equidad** la relación con el Gobierno ha sido sistemática incluso con los cambios de administra-

ción. La relación existe a nivel central y con los Ministerios de Planificación (luego el Ministerio de Desarrollo Social), con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE). No obstante, no se ha expandido de manera suficiente a otros niveles, ni tampoco con la SUBDERE ni con el Ministerio de Salud, tal como se había anunciado en el programa del país. Un sector con vínculo sistemático es el mundo académico, dadas las comisiones o mesas de trabajo en que este sector está involucrado en conjunto con el Gobierno, en donde los académicos/as son aliados prioritarios. En temas **medioambientales** el PNUD resulta exitoso a la hora de sentar a la mesa a los distintos actores gracias a su imparcialidad y su prestigio. Se considera que el PNUD es un conciliador entre ministerios y ha sabido atraer al sector privado, como ha ocurrido en el Plan para la Continuidad del Negocio frente a Desastres, compilando y sistematizando la experiencia de los empresarios afectados para reducir el impacto futuro de los desastres.

Como país de ingresos medios altos, Chile no es idóneo para los donantes. Ha habido una disminución de los recursos ordinarios básicos del PNUD, que han pasado de 1,2 millones USD en 2012 a 322.273 USD en 2016, y la oficina ha intentado diversificar las fuentes de financiación debido a su situación como país graduado. Desde entonces, la labor programática del PNUD depende cada vez más de la movilización de recursos, en particular del Gobierno. Solo el 6% del gasto del PNUD en 2012-2015 se financió con cargo a los recursos ordinarios de la organización, y solo el 1,75% en 2016. Estos recursos se han utilizado estratégicamente como capital semilla para movilizar más recursos, especialmente en temas de medio ambiente, donde hay más oportunidades de financiamiento. En el caso de las iniciativas dirigidas a los pueblos indígenas, hay donantes que han financiado estudios como el análisis comparado de los sistemas de representación de los

pueblos indígenas, han contribuido a ampliar el debate en esta materia y han promovido los derechos con los fondos para los ODM de la Cooperación Española y de la Embajada de Noruega. El PNUD ha movilizado con éxito recursos para las cuestiones medioambientales, en gran parte con proyectos financiados por la Unión Europea, el Gobierno de Alemania y fondos internacionales como el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

**El PNUD está implementando una estrategia de movilización de recursos, cuyos resultados se podrán valorar solamente en el largo plazo.** El PNUD ha financiado las iniciativas orientadas a alcanzar el efecto de gobernabilidad básicamente con fondos públicos. Esto se ha producido en los dos ciclos programáticos, lo que da cuenta de la importancia del PNUD como aliado en la cooperación, más allá de las tendencias políticas. **No obstante, se genera dependencia respecto de las temáticas prioritarias en las que el Gobierno esté dispuesto a colaborar con el PNUD.** Sin embargo, el PNUD no ha logrado encontrar nuevas fuentes de financiamiento, lo que se ha traducido en una menor presencia institucional. Además, ha logrado celebrar convenios con otros organismos públicos, lo que le permite diversificar un poco más las fuentes. La movilización de recursos más allá de lo convenido con el Gobierno es una preocupación institucional actual, para la que aún no se han encontrado nuevas fuentes o formas de financiamiento.

**En general, no se percibe que la imparcialidad del PNUD corra el riesgo de verse afectada por la dependencia cada vez más importante del financiamiento del Gobierno.** Al contrario, en las publicaciones y las instancias de diálogo el PNUD sigue siendo percibido como una voz crítica, directa y legítima, lo que es apreciado por los interlocutores. **Sin embargo, esto podría, en el futuro, poner en peligro la independencia del PNUD, o su percepción, a menos que logre diversificar sus fuentes de financiamiento**<sup>73</sup>.

73 Al mismo tiempo, el PNUD tendrá que manejar las cargas de trabajo adicionales del personal en la búsqueda de recursos, y los perfiles profesionales del personal que se contratará, o de las capacitaciones que se llevarán a cabo, que serán necesarios en el futuro.

### 4.3 GESTIÓN ADMINISTRATIVA DE LA OFICINA EN EL PAÍS

**La salud financiera, los sistemas de gestión y la relación calidad-precio han generado para el PNUD en Chile un valor estable y una buena reputación entre aliados y donantes.**

Durante el período 2011-2016 los proyectos financiados con costos compartidos representaron el 85% de los gastos. Un convenio suscrito con el Gobierno financia el plan de acción para el programa del país plurianual y es una fuente adicional a los recursos asignados a proyectos específicos negociados con los donantes y los interlocutores. Este convenio afianza la seguridad financiera del PNUD para apoyar los aspectos de la agenda relacionados con las políticas (*upstream*), lo que supone un desafío mayor en otros países en los que el PNUD tiene que financiar su estructura con recursos de proyectos.

La tasa de eficiencia de la gestión, calculada como el gasto en gestión frente al gasto total, muestra una mejora, ya que los gastos de gestión han disminuido del 12% al inicio del ciclo al 8% en 2016. La mejoría en la tasa se debe al hecho de que la oficina en el país ha llevado a cabo recientemente un ejercicio para identificar de mejor manera qué costos constituyen realmente gestión y cuáles debieran ser reconocidos como recursos dedicados al desarrollo. Además, debido a las restricciones presupuestarias y a la centralización de los recursos extrapresupuestarios en el PNUD, la oficina ya no está en condiciones de subsidiar la ejecución de programas, por lo que los costos de ejecución se están cargando directamente a los proyectos.

Los aliados gubernamentales han valorado muy positivamente al PNUD en lo referente a la eficacia de los costos, indicando una rentabilidad promedio de entre el 78% en 2011 y el 79% en 2016, que es un valor mucho más alto que el porcentaje promedio regional (35%) y el institucional (44%) recibido como respuesta a la misma pregunta. Sin embargo, existe solo evidencia limitada acerca de la cooperación y coordinación con otras agencias para mejorar la eficiencia y eficacia de los costos.

Existe una Estrategia Operacional de Negocios que funciona bien, pero las agencias del sistema de las Naciones Unidas muestran poco interés en invertir recursos propios en la labor interagencial programática y en ejecutar proyectos conjuntos. Aparte de lo mencionado, la oficina tiene una saludable gestión financiera y de sistemas. El tablero de indicadores de seguimiento financiero institucional (construido en Atlas), que monitorea varios indicadores financieros, se ha mantenido en “verde” de manera sostenida durante los últimos cinco años.

Entre 2012 y 2016 el PNUD ha ejecutado el 69% (83,041 millones USD) de un presupuesto de 120,032 millones USD, pero la oficina ha alcanzado y sobrepasado las metas y expectativas anuales planeadas.

En lo que respecta a las operaciones y los asuntos administrativos, el PNUD, como proveedor de servicios de proyectos, está luchando para que los “clientes/aliados” se mantengan satisfechos con el cumplimiento de sus compromisos y sean competitivos y ágiles en lo que respecta a la observación de las normas y regulaciones institucionales. Algunos retrasos son inevitables debido a los procedimientos del PNUD en materia de gobernanza institucional o gubernamental, como los largos procedimientos de aprobación. Otros fueron causados por una planificación inadecuada. La coordinación entre los programas y las operaciones ha mejorado gracias a una planificación más eficaz, pero las normas institucionales aún ralentizan los procesos.

En gran medida, el PNUD ha establecido prioridades de manera eficiente y se ha concentrado en un conjunto de iniciativas incipientes de asesoría en materia de políticas (*upstream*), adecuadas para un país de ingresos medios altos como Chile, pero sigue participando estratégicamente en un número limitado de proyectos (*downstream*) con alta carga de gestión administrativa en los que podría agregar valor. Desde el punto de vista estratégico, el PNUD también se dedica a labores más especializadas en los proyectos en los que más valor puede aportar, como el medio ambiente,

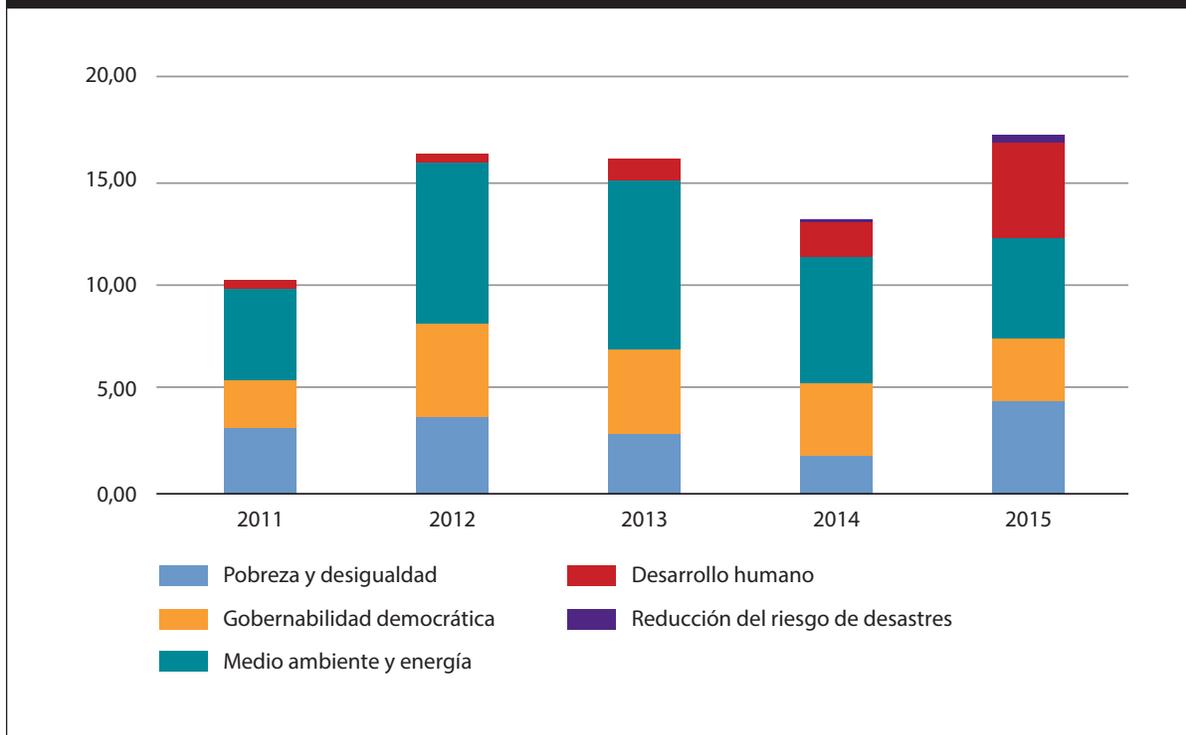
la reducción del riesgo de desastres, el desarrollo humano, la pobreza, la transparencia y la lucha contra la corrupción, por nombrar algunos.

Los recursos se concentraron más en el área del programa de medio ambiente financiado en gran parte por las contribuciones externas del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Protocolo de Montreal, seguido por las áreas de gobernabilidad democrática, reducción de la pobreza y reducción del riesgo de desastres. El gasto en personal en el área temática de gobernabilidad democrática ha disminuido desde 2012, mientras que el gasto en pobreza y desigualdad ha aumentado entre 2011 y 2015. En el área de desarrollo humano se aprobó el proyecto Consejo de la Infancia, que es una actividad paralela a los *Informes sobre Desarrollo Humano* habituales. En el área de pobreza hubo recursos de TRAC2 que solo comenzaron a ejecutarse en 2012. En gobernabilidad, se produjo un flujo estable de recursos por parte del proyecto Auditoría a la Democracia que comenzó a declinar a partir del segundo programa del país.

#### 4.4 IGUALDAD DE GÉNERO Y EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

El PNUD ha incorporado la elaboración de estudios, documentos de incidencia y espacios de debate para la participación política equitativa de las mujeres y, de forma transversal, el análisis de la participación de las mujeres en la Auditoría a la Democracia, así como estudios, seminarios y espacios de discusión para promover esta mirada. Al mismo tiempo, ha implementado escuelas de liderazgo para fortalecer el papel de las mujeres en las organizaciones sociales y políticas, y ha prestado asesoría técnica en la legislación que establece cupos mínimos de mujeres en los partidos políticos. El PNUD ha suscrito convenios con el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y con el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género orientados a fortalecer las capacidades para adoptar un enfoque de género y vinculados al programa de violencia contra las mujeres y al área de mujer y trabajo.

**Figura 1: Gastos en las distintas áreas temáticas del Plan Estratégico**



El área de **governabilidad** ha explicitado la aplicación del enfoque de igualdad de género, ya sea como una dimensión transversal en los estudios que realiza (por ejemplo, en la encuesta Auditoría a la Democracia) o con productos específicos (escuelas de liderazgo para mujeres, capacitación a funcionarios del SERNAM, estudios sobre representación política de las mujeres). En las otras áreas no se observa el mismo nivel de aplicación del enfoque. El *Informe sobre Desarrollo Humano 2010* se dedicó a dar cuenta de la situación de las cuestiones de género. Sin embargo, no se advierte una práctica sistemática en esa dirección. Algo similar ocurre en el área de **pobreza y equidad**, donde se han hecho esfuerzos por incorporar el enfoque de igualdad de género en algunos productos como respuesta a las peticiones de los interlocutores, y esta labor se puede observar en iniciativas llevadas a cabo con el Ministerio de Desarrollo Social<sup>74</sup>. Sin embargo, estas iniciativas son limitadas, ya que no incluyen el enfoque de género como herramienta de análisis y de propuesta de cambios, sino solo como dimensión en los diagnósticos que ponen de relieve la existencia de desigualdades o vulnerabilidad. En el área de **medio ambiente** se capacitó a las mujeres en las comunidades, por ejemplo, sobre desertificación y acceso al agua en la región de Coquimbo y sobre proyectos de especies invasoras en la isla Juan Fernández, y se elaboró un documento con directrices para hacer frente a las cuestiones de género y medio ambiente.

**En general, el enfoque de género todavía no es parte sistemática de la labor en materia de cooperación Sur-Sur.** Las acciones no han incluido el empoderamiento de las mujeres: si bien la Política Chilena de Cooperación Internacional tiene

compromiso con la “Promoción de la dignidad de las personas, el desarrollo inclusivo y sostenible, desde un enfoque de derechos”, no hay mecanismos, instrumentos ni herramientas que permitan aplicarlos de manera efectiva a las acciones que lleva a cabo el país<sup>75</sup>.

**La oficina del PNUD en Chile ha establecido una estrategia de avance gradual para aplicar el enfoque de igualdad de género.** La clasificación de los proyectos según el nivel de aplicación del enfoque de género muestra que la gran mayoría de las iniciativas se encuentran en el nivel GEN0 y GEN1 (84% en 2016), es decir, no consideran o consideran muy básicamente la igualdad de género, pero no hay evidencia de que exista intención de mejorar las relaciones de género y de emplear una teoría del cambio para que la inclusión del enfoque de género se convierta en un esfuerzo transformativo. A nivel del programa, el equipo institucional ha atribuido la puntuación más alta del marcador de género (GEN3) al área de desarrollo humano, que produjo informes que examinan de manera adecuada las cuestiones de género; el área de gobernabilidad tuvo la mayor proporción de programación centrada en el género, en la medida en que desarrolla proyectos dedicados directamente a contribuir a una mayor igualdad de género en el país, pero presentó la calificación más baja general.

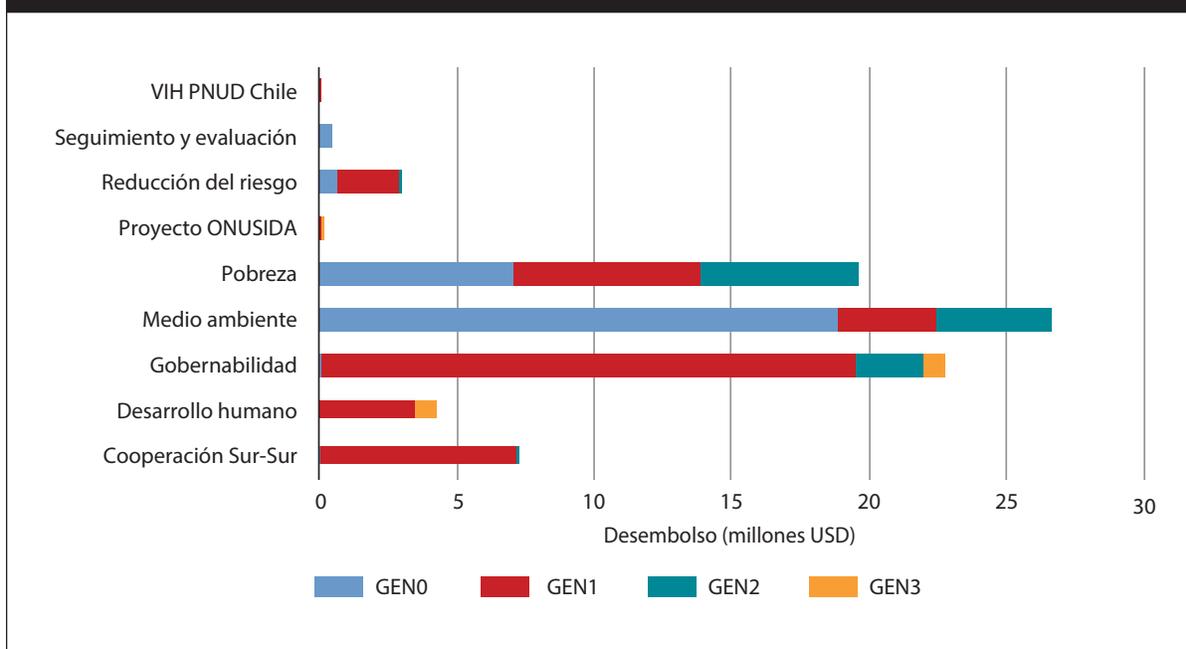
Los proyectos en todas las áreas abarcan iniciativas de género, y la mayoría tratan de integrar el género. El PNUD ofrece resultados inclusivos con los objetivos y enfoques de equidad correctos, pero la mayoría se incorporan de manera superficial<sup>76</sup>. La clasificación de los proyectos según el

74 En 2011 se trabajó en torno a la modificación de la Ficha de Protección Social incluyendo criterios de género para caracterizar los hogares pobres. En las propuestas sobre pobreza multidimensional se incluyeron elementos relacionados con el concepto de Mujer Jefa del Hogar. Se apoyó la creación de bonos al 30% de las mujeres más pobres para que se incorporen al mundo laboral. En la promulgación de la Ley del Ingreso Ético Familiar y en la Ficha de Protección Social se incorporó al cálculo el cuidado de personas dependientes a cargo de las mujeres.

75 Por su parte, un avance en esta dirección lo constituye el mejoramiento de los formularios de postulación de los proyectos al Fondo contra el Hambre y la Pobreza que ha propuesto el PNUD, para que los ejecutores señalen la forma en que dicho proyecto contribuirá a la igualdad de género.

76 En la cooperación Sur-Sur se han ido incluyendo estos resultados en los formularios de presentación de los proyectos que postulan al Fondo Chile.

**Figura 2: Gastos del programa, por área programática y clasificación del indicador de género, 2009-2015**



nivel de aplicación del enfoque de género muestra que la mayoría de las iniciativas se encuentran en el nivel GEN0 y GEN1 (84%).

**La transversalización del enfoque de género ha ido avanzando en el diseño y la implementación de proyectos en las diferentes temáticas del PNUD.** El Ministerio del Medio Ambiente ya tiene una agenda de equidad de género, por lo que el papel del PNUD ha consistido en reforzar su inserción en algunos proyectos<sup>77</sup>; también se incorporó la agenda en temas de gobernabilidad y se avanzó para integrarla en los proyectos del Fondo Chile, y se ha incorporado menos en las áreas de equidad y desarrollo humano.

La incorporación del enfoque de igualdad de género dentro de la incidencia del PNUD en las reformas políticas ha facilitado el éxito en alcanzar los acuerdos necesarios para que el país tenga una ley de cupos mínimos, cuya efectividad se probará en la próxima elección. Las ventajas com-

parativas del PNUD en Chile, especialmente en temas de gobernabilidad, facilitan la adopción de medidas en favor de la igualdad de género, que a veces tropiezan con la resistencia de los actores políticos tradicionales. En ese sentido, el PNUD ha aportado avances en las normativas para haber más mujeres en los cargos de representación.

Aparte de la participación política de las mujeres, el apoyo del PNUD a las políticas públicas en favor de la igualdad de género se han centrado en el fortalecimiento institucional del mecanismo de adelanto de las mujeres, en el Servicio Nacional de la Mujer en un primer momento y hoy en el Servicio Nacional de la Mujer y Equidad de Género. Sin embargo, no se han establecido vínculos activos con las OSC. El aporte del PNUD ha permitido llevar adelante los programas de formación acordados, pero no se ha traducido en nuevas políticas que actualicen la agenda de género a fin de garantizar los derechos de las mujeres.

<sup>77</sup> Ejemplo de lo anterior son los diagnósticos de temas ambientales que los gobiernos regionales efectúan en los municipios, los cuales integran un programa de desarrollo de capacidades que deben cumplir los cupos mínimos de participación de mujeres.

#### 4.5 COORDINACIÓN DEL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS

El conjunto de las percepciones de los interlocutores y de la información sobre la labor de coordinación del PNUD durante todo el período evaluado, en el que hubo liderazgo de varios Coordinadores Residentes, apunta a que **ha habido una coordinación limitada entre las agencias del sistema de las Naciones Unidas, más allá del esfuerzo por elaborar el MANUD, establecer los grupos de trabajo de la Organización y atender las solicitudes del Gobierno.** Estas solicitudes llegan de diversas fuentes a diferentes agencias. Salvo en el caso de la acción en favor de los derechos de los pueblos indígenas, no se estableció ninguna acción interinstitucional para lograr más sinergia y repercusión en los resultados de cooperación. Esto supone una pérdida de oportunidad en temas como este y en materia de género, que requieren un enfoque multisectorial para obtener resultados transformadores. Sin embargo, **hay esfuerzos recientes —reconocidos por algunos interlocutores— por volver a impulsar la labor del equipo de las Naciones Unidas en el país,** aunque falta tiempo y evidencia desde las agencias y los interlocutores para validar si dichos esfuerzos recientes han contribuido a una mejor percepción de la eficacia de la coordinación y al logro de resultados concretos.

Entre las actividades y los resultados recientes de la coordinación —con arreglo a los informes presentados por la misma oficina de coordinación— se señalan el establecimiento de la institucionalidad nacional para la Agenda 2030, donde el equipo de las Naciones Unidas en el país ejerce el papel de acompañamiento técnico y político; la formación del Equipo de Trabajo Interagencial sobre los ODS; el establecimiento de vocerías del sistema de las Naciones Unidas en las comisiones establecidas por el Consejo Nacional; la elaboración, junto con el Gobierno, de un documento para mejorar la metodología de trabajo; la contribución del equipo de las Naciones Unidas en el país al primer plan de trabajo propuesto por el Gobierno para implementar la Agenda 2030; y la elaboración del *Informe Nacional Voluntario* de Chile ante el Foro Político

de Alto Nivel de las Naciones Unidas, que trata los desafíos a los que se enfrenta el país a la hora de implementar dicha Agenda, entre otros señalados. A la labor del equipo de las Naciones Unidas en el país se han venido incorporando de forma regular el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. El PNUD ha acompañado al proceso constituyente indígena interagencial (PNUD, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Organización Internacional del Trabajo, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), que fue valorado por el Gobierno y los líderes indígenas, ha empezado a elaborar la estrategia conjunta de género y derechos humanos, y ha llevado a cabo actividades puntuales de respuestas a las emergencias en la gestión y la reducción del riesgo de desastres, tras los incendios forestales que afectaron a Chile en enero de 2017.

Además, ha existido un interés limitado entre las agencias de las Naciones Unidas en comprometerse e invertir sus propios recursos en la labor interinstitucional a través de proyectos conjuntos concretos. **El PNUD hubiera debido involucrar más a los otros organismos del sistema de las Naciones Unidas con respecto a algunos temas conexos con el mandato con otras agencias, y tampoco ha sido involucrado por las otras agencias.** Sin embargo, según varias opiniones, **las agencias trabajaron de manera más coordinada en los casos de emergencias frente a desastres y riesgos y en relación con la discusión sobre los ODS y su implementación** en el país, lo que indica que es posible lograr una mayor eficacia y que algunos temas se prestan más a la labor coordinada. También hay avances en la planificación estratégica conjunta y la Agenda 2030, aunque todavía falta verificar si las mejoras se van a reflejar en la ejecución conjunta.

No ha existido un único proyecto conjunto de las Naciones Unidas en Chile. Existe una disposición entre las agencias a cooperar y compartir infor-

mación, pero poco interés para coordinar contribuciones conjuntas. Los Informes Anuales de la Coordinación Residente recopilan las actividades y los resultados de las agencias, pero no su labor ni su contribución como sistema de las Naciones Unidas, excepto por la labor interinstitucional. No se establece de manera adecuada la labor que lleva a cabo el sistema de las Naciones Unidas o cada agencia, por lo que a dichos organismos y al Gobierno les ha resultado difícil coordinar la labor interinstitucional y participar en ella.

Algunas agencias han señalado la duplicación de esfuerzos, ya que han trabajado con los mismos ministerios de una manera descoordinada y, a veces, han competido por los fondos. Los interlocutores han añadido confusión, al acercarse individualmente a las agencias en lugar de coordinar las solicitudes a través de su propia agencia de coordinación o de canalizarlas a través de la coordinación de las Naciones Unidas.

Tampoco queda claro para algunos interlocutores nacionales lo que diferencia al PNUD del equipo de las Naciones Unidas en el país, ni las figuras de

la Coordinación Residente y la Representación Residente. Las agencias y los interlocutores no reconocen una oferta de coordinación del sistema de las Naciones Unidas, y algunos de los interlocutores perciben los esfuerzos de una oferta de las Naciones Unidas como una oferta del PNUD.

Entre los desafíos de la coordinación cabe citar la falta de recursos ordinarios destinados al sistema de las Naciones Unidas y la falta de donantes tras la graduación del país, la heterogeneidad de la composición del equipo de las Naciones Unidas en el país y la dificultad de contar con la participación de todos los Jefes de Agencias en las reuniones. Además, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), aunque tenga su sede en Chile, no participa habitualmente en el equipo de las Naciones Unidas en el país ni en la labor interinstitucional, mientras que las funciones de Oficial de Seguridad Designado de las Naciones Unidas recaen en la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y no en la Coordinación Residente, como en los demás países de la región<sup>78</sup>.

---

78 El Departamento de Seguridad rinde cuentas ante la CEPAL y, en caso de emergencias y desastres, las funciones de Oficial de Seguridad Designado de las Naciones Unidas y Coordinador de Asuntos Humanitarios van por caminos separados.

# CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y RESPUESTA DE GESTIÓN

## 5.1 CONCLUSIONES

**Conclusión 1.** El desempeño del PNUD en Chile es alto en las diversas áreas temáticas y su presencia se valora muy favorablemente. Persiste la necesidad de asumir un papel aún más propositivo en las políticas públicas y de incidir en el diseño de políticas públicas integrales. Muchas de las actividades realizadas en las áreas temáticas, excepto algunas llevadas a cabo en materia de medio ambiente y riesgos, siguen estando demasiado centralizadas en la capital.

Hay oportunidades de mejora en el desempeño del PNUD sobre todo en lo referente a la sostenibilidad de las intervenciones, particularmente en el caso de la apropiación nacional, y también en lo que atañe a la sostenibilidad de la cooperación Sur-Sur. Para lograr mejoras en este ámbito, el PNUD debe trabajar de consuno con las partes interesadas para establecer mecanismos aún más efectivos de seguimiento de los resultados posproyecto y debe aprovechar los casos en que existe una total apropiación por los beneficiarios para escalar los resultados. Persiste la necesidad de que el PNUD asuma un papel aún más propositivo en las políticas públicas y fortalezca la incidencia en el diseño de políticas públicas integrales, elaborando una estrategia de aproximación al Gobierno a fin de insertar exitosamente temas sensibles en la agenda de desarrollo. Sin embargo, el PNUD ya ha incorporado los temas de la Agenda 2030 en la agenda del Gobierno, y existen áreas de oportunidad en los derechos sociales (por ejemplo, el derecho al agua), en las temáticas indígenas y en el mayor y aún más eficaz involucramiento de la sociedad civil. Muchas de las actividades realizadas en las áreas temáticas, excepto algunas llevadas a cabo en materia de medio ambiente y riesgos, siguen estando demasiado centralizadas en la capital.

**Conclusión 2.** El apoyo a la cooperación Sur-Sur se ha centrado en fortalecer la agencia de cooperación. Un logro importante ha sido la puesta en marcha del Fondo Chile. Sin embargo, todavía es preciso fortalecer la cooperación Sur-Sur del país, así como la sostenibilidad de la incorporación de la sociedad civil.

El PNUD ha centrado su cooperación principalmente en fortalecer la agencia de cooperación. A pesar de este esfuerzo, la cooperación Sur-Sur que ofrece el país no se ha fortalecido en forma significativa, y no se ha logrado consolidar un sistema de cooperación internacional. La debilidad en los avances institucionales se debe a la escasa prioridad que la agenda gubernamental otorga a la cooperación Sur-Sur en Chile. Los diagnósticos sobre la falta de un sistema consolidado de cooperación internacional siguen vigentes. No obstante, se reconoce la contribución a la creación de un contexto favorable, mediante la elaboración de la Política y Estrategia de Cooperación Internacional para 2020, asociado a la Agenda 2030, que puede facilitar la integración de los distintos actores en torno a objetivos comunes. Un logro ha sido la puesta en marcha del Fondo Chile contra el Hambre y la Pobreza, un instrumento innovador respaldado por ley que constituye un mecanismo de financiamiento diferente a la ley de presupuesto e implica una asociación a largo plazo entre el PNUD y el Gobierno para llevar adelante la cooperación Sur-Sur. A través del Fondo Chile se ha fomentado la incorporación de la sociedad civil en las experiencias de cooperación Sur-Sur. En este campo, el PNUD ha podido poner en práctica su legitimidad a la hora de administrar recursos, la transparencia, la probidad de sus procedimientos y su capacidad técnica en el diseño, la evaluación y el acompañamiento de proyectos. Sin embargo, los resultados y la sostenibilidad de la cooperación Sur-Sur con

los países con los que Chile lleva a cabo sus actividades de cooperación, y la sostenibilidad de la incorporación de las OSC en los distintos y dispersos proyectos en el ámbito de la cooperación Sur-Sur, no han sido satisfactorios hasta la fecha.

**Conclusión 3. La transversalización del enfoque de género en el PNUD ha ido avanzando, aunque no se ha logrado suficientemente o de la misma manera en todos los ámbitos de acción. El PNUD en Chile no ha incorporado dentro de su teoría del cambio un enfoque transformador de la igualdad de género.**

Las iniciativas del PNUD en materia de igualdad de género son relevantes, en consonancia con las prioridades del sistema de las Naciones Unidas y del PNUD y con las necesidades nacionales. La transversalización del enfoque de género en el PNUD ha ido avanzando, aunque no se ha logrado suficientemente o de la misma manera en todas las áreas de acción. El PNUD en Chile no ha incorporado dentro de su teoría del cambio la transversalización del enfoque transformador de la igualdad de género. Por otra parte, el PNUD ha aplicado un enfoque con perspectiva de género, y cuenta con áreas que han logrado avances sustantivos en su contribución a la igualdad de género, mientras que en otras esta labor todavía es incipiente, y la perspectiva de género no es efectiva aún en el conjunto de las políticas públicas.

**Conclusión 4. La oficina del PNUD en Chile ha sido eficiente a nivel programático y administrativo, y se ha centrado en iniciativas adecuadas, favorecidas por el convenio suscrito con el Gobierno, que le permite flexibilidad en el nivel de las políticas (*upstream*), donde presenta más valor añadido. La reciente graduación de Chile plantea nuevos riesgos, además de nuevas oportunidades para la movilización de recursos futura del PNUD.**

El PNUD, en su mayor parte, ha sido eficiente a nivel programático, financiero y administrativo, y también a la hora de ejecutar de forma oportuna los programas y lograr los resultados dentro de los plazos previstos y con los presupuestos asignados.

En gran medida, el PNUD ha establecido prioridades de manera eficiente y se ha concentrado en un conjunto de iniciativas adecuadas desde el punto de vista de la equidad y en enfoques multidimensionales de desarrollo humano adecuados para un país de ingresos medios altos. Esto ha sido financieramente posible en parte gracias al acuerdo general (convenio) suscrito con el Gobierno, que es flexible e innovador y no solo financia proyectos, sino que forma parte de la estructura de la oficina y de otras iniciativas en el marco del plan de acción para el programa del país. Este acuerdo permite a la oficina en el país actuar con flexibilidad programática más allá de los proyectos y a nivel de las políticas (*upstream*), donde tiene más valor añadido. Sin embargo, la reciente graduación de Chile por la OCDE en octubre de 2017 plantea grandes riesgos para el financiamiento gubernamental al PNUD, puesto que a partir de ahora el país queda exento de la cooperación internacional y se encuentra en la condición de país en transición hacia el desarrollo.

**Conclusión 5. La coordinación del sistema de las Naciones Unidas es un aspecto que ha arrojado resultados limitados, en el que se señala descoordinación, duplicación de acciones y falta de vocería común en algunos temas. Esta área representa un desafío para el PNUD y un reto estructural para el sistema de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, se observan iniciativas recientes encaminadas a impulsar la coordinación, aunque falta tiempo para verificar si se logrará más eficacia.**

A la coordinación de las Naciones Unidas en Chile le ha resultado difícil presentar ante las autoridades del país una contribución coordinada del sistema de las Naciones Unidas, aparte del MANUD, y una oferta en nombre del sistema de las Naciones Unidas. Las agencias, el Gobierno y la sociedad civil han señalado duplicación de esfuerzos y falta de vocería común en algunos aspectos. La coordinación afronta dificultades por la diversidad de normas y reglamentos y de mandatos individuales de cada una de las agencias; por la inexistencia de herramientas adecuadas; por la falta de voluntad de las agencias para

cooperar más allá de los grupos de trabajo y de invertir en proyectos conjuntos concretos; y por la heterogeneidad de su presencia en el país. A menudo los interlocutores carecen del compromiso de coordinar o canalizar sus diferentes solicitudes de manera más coordinada a través de la función de coordinación de las Naciones Unidas o de la agencia de coordinación del Gobierno. Lograr una mejor coordinación del sistema es un desafío estructural de las Naciones Unidas, y no solo un reto del PNUD en Chile. Al mismo tiempo, existen indicios de que recientemente se están llevando a cabo iniciativas encaminadas a impulsar la labor del equipo de las Naciones Unidas en el país, aunque faltan tiempo y más evidencia para validar si dichos esfuerzos han contribuido a lograr una mayor eficacia de la función de la coordinación.

**Conclusión 6. De manera generalizada se reconoce que el PNUD es un aliado para el desarrollo fiable, responsable y estratégico que cumple un papel clave a la hora de integrar las perspectivas del desarrollo humano en un diálogo político sustantivo y de alto nivel. Sin embargo, todavía le falta una estrategia de colaboración con el sector privado y una mayor vinculación subnacional, tanto con la sociedad civil como con los pueblos indígenas.**

El Gobierno de Chile y las OSC consideran que el PNUD es un aliado para el desarrollo fiable, responsable, relevante y estratégico para ampliar su apoyo al desarrollo del país. Las ventajas comparativas consisten en su afianzada relación con el Gobierno, el compromiso a largo plazo con las OSC, la legitimidad de su llegada a los gobiernos locales y a las comunidades a través de los proyectos, un poder de convocatoria para fomentar el diálogo sobre cuestiones clave de desarrollo humano y temas controvertidos de la agenda pública, la adopción de enfoques multidimensionales, y la capacidad técnica para realizar diagnósticos que contribuyen a la elaboración de políticas públicas. El PNUD desempeña un papel importante con el Gobierno para integrar las perspectivas del desarrollo humano en los proyectos y en el diálogo político sustantivo y de

alto nivel, fomenta el diálogo sobre políticas y la elaboración de la agenda de desarrollo con enfoques flexibles, inclusivos y participativos armonizados con los valores de las Naciones Unidas. Sin embargo, todavía no se ha consolidado una estrategia de trabajo con el sector privado, y hay débil vinculación a nivel subnacional, un alto potencial para cooperar en mayor medida con la sociedad civil, y una discontinuidad en las acciones llevadas a cabo respecto de los pueblos indígenas, lo que hace que el PNUD se posicione en un lugar más alto entre las autoridades del Gobierno central.

## 5.2 RECOMENDACIONES

**Recomendación 1. El PNUD en Chile tiene que seguir sensibilizando sobre los ODS y el desarrollo humano y fortaleciendo las sinergias para contribuir de manera aún más eficaz a temas emergentes, difíciles y conflictivos. Al hacer esto tiene que involucrar aún más a la sociedad civil en un examen de los problemas orientado por la teoría del cambio, y en una programación que integre en mayor medida las distintas áreas temáticas.**

El PNUD tiene que seguir sensibilizando sobre los ODS, ampliando la contribución de la producción y la transferencia de conocimientos y el desarrollo de las capacidades, integrando aún más el enfoque de desarrollo humano y fortaleciendo las sinergias intersectoriales, que es donde puede agregar más valor: lucha contra las desigualdades; fortalecimiento de la resiliencia de las poblaciones vulnerables; reforma constitucional y participación ciudadana; transparencia y lucha contra la corrupción; igualdad de género; y desastres y cambio climático. El PNUD también puede contribuir, junto con otras agencias de las Naciones Unidas, a las esferas emergentes que reciben menos atención y más resistencia, como la migración, y que si no se abordan corren el riesgo de afectar a los resultados y causar retrocesos. También existe una percepción de que es necesario dar continuidad a la promoción de los derechos de los pueblos indígenas, bien incorporando el tema de los pueblos indígenas en la nueva programación, o bien insertándolo de manera transversal en los

demás temas, ya sea dentro de las actividades del PNUD o en las actividades interagenciales. En cuanto a la reducción del riesgo de desastres, persiste el riesgo de continuar implementando en la Agenda 2030 acciones demasiado centradas en la atención de emergencias, cuando el paradigma global se orienta más bien hacia la reducción del riesgo. Si bien en la implementación de los proyectos y de las intervenciones futuras del PNUD existe una participación satisfactoria de la sociedad civil, en su diseño es necesario que esta se involucre en mayor medida, y debe procurarse que los proyectos incluyan más la participación y el punto de vista de la sociedad civil. El diseño de los proyectos también necesita integrar con mayor claridad la teoría del cambio y aplicarla en la planificación, y es preciso integrar aún más las diversas áreas temáticas para que no se actúe en silos temáticos desconectados.

**Recomendación 2. El PNUD tiene que ampliar la noción de la cooperación Sur-Sur, promoviendo la articulación de las iniciativas nacionales dispersas con respaldo del más alto nivel, para establecer un plan de acción que aumente la sostenibilidad de los resultados de la cooperación Sur-Sur ofrecida por el país.**

La cooperación Sur-Sur, la utilización de buenas prácticas y los mecanismos y plataformas de comunicación de resultados de iniciativas en otros países son una enorme área de oportunidad para el PNUD en Chile. En esta esfera se recomienda considerar la posibilidad de ampliar el concepto de cooperación Sur-Sur más allá del papel de la AGCID, promoviendo un espacio intersectorial que: facilite la articulación de las iniciativas gubernamentales dispersas en torno a los lineamientos de la política y la estrategia de cooperación Sur-Sur; tenga un respaldo del más alto nivel; y establezca un plan de acción que culmine con un sistema de cooperación Sur-Sur dotado de mecanismos concretos de apoyo que permitan lograr una mejor gestión y una mayor sostenibilidad de los resultados en los distintos países que reciben la cooperación Sur-Sur de Chile. Al mismo tiempo se puede crear en línea un repositorio de buenas prácticas para que las

partes interesadas puedan informarse de otras experiencias; promover, en colaboración con el Centro Regional del PNUD, una coordinación entre las oficinas nacionales para facilitar los procesos de intercambio; incorporar los niveles subnacionales como actores de cooperación; discutir la participación del sector privado en los proyectos de cooperación Sur-Sur; y, dada la historia y la importancia del Fondo Chile, fortalecer la gestión del PNUD para seguir y acompañar sobre el terreno los proyectos y aumentar su incidencia, mejorando la difusión de los resultados del Fondo. El PNUD tiene cabida en la cooperación Sur-Sur de cara al futuro, no solo para administrar su financiamiento, sino para que esta instancia permita modelar innovaciones, como la incorporación del sector privado en proyectos de cooperación y, posteriormente, diseñar programas o políticas.

**Recomendación 3. El PNUD en Chile necesita mayor presencia en los territorios más alejados de la capital, en el norte y el sur del país, por medio de una presencia programática más fuerte y visible, o de presencia física, para atender más de cerca los temas prioritarios, tras un apropiado análisis de la factibilidad.**

En los territorios más alejados de la capital se necesita más presencia y acción de los servicios y la atención de las autoridades nacionales, así como de las agencias de las Naciones Unidas. Por tanto, se propone analizar de manera creativa e innovadora la factibilidad de una presencia física en los territorios, que puede tomar la forma de una presencia programática mucho más fuerte y visible, en cooperación con los interlocutores nacionales, o incluso se pueden establecer de manera estratégica oficinas subnacionales, a fin de llegar a cubrir el norte y el sur del país: la presencia en el norte permitiría atender más de cerca los temas sociales, de migrantes y de desertificación, mientras que en el sur permitiría atender más de cerca las regiones y los problemas relacionados con la descentralización, los riesgos y los pueblos indígenas. Antes de hacer esto es necesario que el PNUD en Chile aprenda de las experiencias de otros países (posiblemente en la misma región, como México

o Brasil) en lo que se refiere a abrir, financiar y gestionar presencia u oficinas subnacionales, después de llevar a cabo un análisis de riesgos para garantizar la sostenibilidad de los resultados y de la financiación.

**Recomendación 4. El PNUD debe desarrollar una teoría del cambio para guiar de manera aún más efectiva un enfoque de igualdad de género que sea transformador en las políticas públicas nacionales.**

En el próximo programa de cooperación el PNUD puede colaborar en el diseño e implementación de políticas públicas transversales que enfrenten las desigualdades de género en distintos aspectos del desarrollo humano del país (como el sistema de cuidados, las políticas de prevención de violencia de género y la eliminación de las barreras que reproducen las brechas de género en el mercado laboral, por mencionar algunas) y no solo cooperar en programas del Ministerio de la Mujer. Para ello, el PNUD debe también fortalecer las capacidades de sus equipos en las distintas áreas, de manera que el enfoque de igualdad de género se incorpore de forma efectiva en los diferentes proyectos que se llevan a cabo.

**Recomendación 5. El PNUD tiene que explorar oportunidades de movilización de recursos que reflejen el nuevo contexto posgraduación del país, de manera innovadora y en áreas de oportunidad como el sector privado, para mantener su valiosa labor en el nivel de las políticas (*upstream*) y la importante flexibilidad programática.**

La movilización de recursos para el PNUD es un reto que implica la reasignación de tareas en el interior de la institución y una mayor claridad

de funciones de los profesionales del PNUD para este papel. Es necesario invertir recursos para generar y seguir implementando una estrategia de identificación de los donantes con los que es preciso vincularse y crear redes para buscar nuevas oportunidades, y explorar con más fuerza y de manera innovadora alianzas con el sector privado. La implicación de este sector posee un gran potencial, especialmente en las ramas económicas con bajos niveles de responsabilidad social.

**Recomendación 6. La coordinación del sistema de las Naciones Unidas debe seguir llevando a cabo iniciativas orientadas a aumentar su eficacia con los interlocutores nacionales y las demás agencias de las Naciones Unidas, por medio de una mejor comunicación, la prestación de ayuda para identificar oportunidades conjuntas y la inversión conjunta.**

La coordinación de las Naciones Unidas debe informar aún mejor a sus interlocutores y a la Dirección de Política Multilateral acerca de la labor de la Organización, presentando sus principales resultados, desafíos y perspectivas a todas las partes interesadas, también como ejercicio de rendición de cuentas. Además, la coordinación debe trazar las iniciativas del sistema de las Naciones Unidas para ayudar a identificar mejor las oportunidades de realizar esfuerzos conjuntos, complementarios o simplemente más coordinados y la inversión concreta en proyectos conjuntos. La coordinación debería considerar la posibilidad de establecer procedimientos operativos estándar con el interlocutor del Gobierno para canalizar una cantidad superior de proyectos conjuntos a través de dichos procedimientos y de la oficina de coordinación, y explorar oportunidades para mejorar las sinergias y la labor conjunta.

### 5.3 RESPUESTA DE GESTIÓN

#### Recomendación 1.

**El PNUD en Chile tiene que seguir sensibilizando sobre los ODS y el desarrollo humano y fortaleciendo las sinergias para contribuir de manera aún más eficaz a temas emergentes, difíciles y conflictivos. Al hacer esto tiene que involucrar aún más a la sociedad civil en un examen de los problemas orientado por la teoría del cambio, y en una programación que integre en mayor medida las distintas áreas temáticas.**

#### Respuesta

Se acepta la recomendación. El PNUD Chile, como líder del Equipo Interagencial sobre los ODS creado a fines de 2016, ha venido apoyando al Gobierno en la implementación de la Agenda 2030, con resultados relevantes respecto al posicionamiento del enfoque de largo plazo, el foco en grupos excluidos y la participación de la sociedad civil. Específicamente, el PNUD implementó grupos focales con personas pertenecientes a grupos vulnerables y se realizaron importantes aportes y sugerencias al primer plan de trabajo propuesto por el Gobierno para implementar la Agenda 2030 en el país, promoviendo la búsqueda de una visión de “agenda de Estado” que oriente y priorice el trabajo, y que resultó en un cambio de enfoque desde uno basado en la construcción de indicadores hacia una mirada que busca establecer una visión compartida de largo plazo. El cambio de autoridades plantea nuevos retos para darle continuidad a la estrategia y profundizar en los desafíos del país identificados. El PNUD ha fomentado una estrategia de alianzas con distintos actores, especialmente del Gobierno, la academia, el sector privado y la sociedad civil, que deberá seguir fortaleciendo en el futuro.

Principales acciones	Calendario	Unidad(es) responsable(s)
Ejercicio de planificación estratégica para el próximo ciclo con la integración de los ODS como marco de referencia y la incorporación de desafíos de trabajo interárea.	Mayo de 2018	Oficina País
Diagnóstico y propuesta de líneas de acción para contextualizar la Agenda de los ODS a nivel nacional y subnacional.	Diciembre de 2018	Área de Programa
Elaboración de una estrategia de trabajo con la sociedad civil para la difusión de los productos institucionales.	Diciembre de 2018	Área de Programa
Mayor incorporación de la sociedad civil en el marco de proyectos a nivel territorial.	Diciembre de 2018	Área de Programa
Procedimiento para la adecuación de los procesos de planificación en el marco de la nueva estructura del PNUD con énfasis en la incorporación de la teoría del cambio como parte integral del diseño.	Junio de 2018	Área de Programa
Diagnóstico sobre la vinculación entre el sector privado y la Agenda de los ODS.	Diciembre de 2018	Unidad de Seguimiento y Evaluación (U. SyE) – Área de Programa
Evaluación de los programas de la red de protección social con enfoque basado en los ODS, con énfasis en identificar las principales brechas y oportunidades de sinergias.	Diciembre de 2018	Área de Programa
Difusión de resultados y generación de instancias para el debate en relación a la Agenda 2030 a partir de los productos en curso sobre desarrollo humano y territorio, y sobre esfera pública regional.	Septiembre de 2018	Área de Programa

**Recomendación 2.**

**El PNUD tiene que ampliar la noción de la cooperación Sur-Sur, promoviendo la articulación de las iniciativas nacionales dispersas con respaldo del más alto nivel, para establecer un plan de acción que aumente la sostenibilidad de los resultados de la cooperación Sur-Sur ofrecida por el país.**

**Respuesta**

Tal y como está formulada, la recomendación excede las capacidades del PNUD para promover la articulación que se propone, al basarse en decisiones de política exterior y estrategia de cooperación establecidas por el Estado chileno en el marco del programa de cooperación Sur-Sur. Sin embargo, y en línea con la colaboración que se realiza en el marco del Fondo Chile, se podrían articular acciones específicas para afianzar el enfoque de resultados del Fondo y fortalecer la sostenibilidad de sus resultados. En este sentido, se está trabajando en el desarrollo de una metodología para la identificación de buenas prácticas a partir de los resultados logrados, que aportará en esta dirección.

**Recomendación 3. El PNUD en Chile necesita mayor presencia en los territorios más alejados de la capital, en el norte y el sur del país, por medio de una presencia programática más fuerte y visible, o de presencia física, para atender más de cerca los temas prioritarios, tras un apropiado análisis de la factibilidad.**

**Respuesta**

Se acepta parcialmente. El PNUD ha desplegado su actividad a lo largo del país a través de distintas iniciativas en el ámbito ambiental, de gestión del riesgo de desastres y de desarrollo local, con distintos alcances y resultados. De igual manera, en el ámbito de la investigación se ha constituido una Red regional de instituciones colaboradoras. La estructura actual del Estado chileno fuertemente centralizado dificulta el abordaje territorial al concentrarse la toma de decisiones en el nivel nacional; esto incluye, a efectos de lo que concierne directamente al PNUD, que no existe delegación de firma para los documentos de proyecto y transferencia de fondos. La Agenda 2030 presenta una gran oportunidad para acercarse a los territorios con una mirada más integral.

<b>Principales acciones</b>	<b>Calendario</b>	<b>Unidad(es) responsable(s)</b>
Incorporación en la planificación estratégica del próximo ciclo programático de un lineamiento estratégico específico en materia de trabajo territorial.	Septiembre de 2018	Área de Programa
Diseño e implementación de una estrategia de territorialización de los ODS que incorpore la identificación y priorización de territorios, la construcción de acuerdos y la producción de agendas de desarrollo sostenible a nivel subnacional.	Diciembre de 2018	Área de Programa
Articulación de las actuales iniciativas vinculadas al proceso de descentralización regional y de modernización municipal para fortalecer el apoyo corporativo al nivel subnacional.	Diciembre de 2018	Área de Programa
Desarrollo de un diagnóstico y mapeo de actores y esferas de acción pública a nivel regional como insumo para intervenciones.	Diciembre de 2018	Representante Residente (RR) – Representante Residente Adjunto (RRA)
Definición de mecanismos de financiamiento, entrega de subsidios y fortalecimiento de capacidades para empoderar a las comunidades en la elaboración e implementación de proyectos productivos sostenibles y energéticos y para aumentar las capacidades técnicas de las autoridades locales y regionales.	Diciembre de 2018	Área de Programa

<p><b>Recomendación 4.</b>  <b>El PNUD debe desarrollar una teoría del cambio para guiar de manera aún más efectiva un enfoque de igualdad de género que sea transformador en las políticas públicas nacionales.</b></p>		
<p><b>Respuesta</b>          Se acepta. La programación para el próximo ciclo debe ajustarse a los lineamientos del Plan Estratégico 2018-2021, y en este marco el enfoque de género es clave y atraviesa los distintos ejes de trabajo.</p>		
Principales acciones	Calendario	Unidad(es) responsable(s)
Finalizar la estrategia de género de la Oficina e iniciar su implementación.	Diciembre de 2018	Punto Focal Género – Área de Programa – RR – RRA
Ejercicio de diagnóstico y planificación estratégica para el próximo ciclo que incluya un foco en grupos priorizados y especialmente mujeres.	Mayo de 2018	Área de Programa Área de Programa – RR – RRA
Proceso de planificación para el ciclo 2019-2022 con énfasis en una teoría del cambio con enfoque de género que se construya colectivamente con los sectores más afectados.	Septiembre de 2018	U. SyE – Área de Programa – Área de Operaciones
Revisión de los mecanismos de innovación y análisis para su incorporación en las iniciativas de desarrollo y los procesos de la Oficina.	Diciembre de 2018	

<p><b>Recomendación 5.</b>  <b>El PNUD tiene que explorar oportunidades de movilización de recursos que reflejen el nuevo contexto posgraduación del país, de manera innovadora y en áreas de oportunidad como el sector privado, para mantener su valiosa labor en el nivel de las políticas (<i>upstream</i>) y la importante flexibilidad programática.</b></p>		
<p><b>Respuesta</b>          Se acepta parcialmente. El PNUD Chile ha tenido una estrategia de movilización de recursos focalizada en recursos del Gobierno. Sin embargo, en los últimos años se han intensificado los esfuerzos para diversificar las fuentes de financiación, iniciando proyectos con financiamiento del sector privado, así como con otras instituciones no vinculadas al Poder Ejecutivo, como el Congreso, la Contraloría, el Consejo para la Transparencia y las asociaciones de municipalidades. Los aprendizajes logrados en la implementación de estos proyectos serán útiles para ampliar esta cooperación y fortalecer las estrategias de movilización.</p>		
Principales acciones	Calendario	Unidad(es) responsable(s)
Estrategia de movilización de recursos para el próximo ciclo programático que incluya al sector privado.	Diciembre de 2018	Área de Programa
Diseño de una propuesta de valor para presentar ante interlocutores del sector privado.	Diciembre de 2018	Área de Programa
Diseño de una estrategia de movilización de recursos a nivel subnacional.	Diciembre de 2018	Área de Programa

**Recomendación 6.**

**La coordinación del sistema de las Naciones Unidas debe seguir llevando a cabo iniciativas orientadas a aumentar su eficacia con los interlocutores nacionales y las demás agencias de las Naciones Unidas, por medio de una mejor comunicación, la prestación de ayuda para identificar oportunidades conjuntas y la inversión conjunta.**

**Respuesta**

Se acepta parcialmente. La recomendación se ha basado en una consulta muy limitada de actores relevantes para el trabajo de coordinación interagencial, que no consideró a los representantes de las 17 agencias en el país, quienes, además, no aceptaron la evaluación realizada en lo referente a la coordinación.

No obstante, durante el último período se ha intensificado el trabajo y la colaboración interagencial a través de distintas iniciativas que han tenido resultados muy positivos. La reforma del sistema va a redundar en mayores cambios en este sentido.

<b>Principales acciones</b>	<b>Calendario</b>	<b>Unidad(es) responsable(s)</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identificación de oportunidades de trabajo conjunto a raíz del nuevo proceso de la evaluación común para el país (ECP) y el MANUD.</li> <li>2. Finalizar la propuesta de estrategia para la implementación de la Agenda de los ODS para presentar a las nuevas autoridades en el marco del Equipo Interagencial de los ODS coordinado por el PNUD.</li> <li>3. Evaluación conjunta, en el marco del trabajo interagencial, de la factibilidad de sostener una mayor presencia del sistema de las Naciones Unidas a nivel local.</li> </ol>	Diciembre de 2018	RR – RRA – Oficina del Coordinador Residente (OCR) – Área de Programa



# ANEXOS

Disponibles en línea: <https://erc.undp.org/evaluation/evaluations/detail/9392>

Anexo 1. Visión conjunta del país

Anexo 2. Cuadro de resultados del programa país y estatus de indicadores

Anexo 3. Lista de documentos consultados







*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
Oficina Independiente de Evaluación  
220 East 42nd Street, New York, NY 10017 USA  
Tel.: (646) 781-4200 Fax: (646) 781-4213  
[www.undp.org/evaluation](http://www.undp.org/evaluation)



/UNDP\_Evaluation



/ieoundp



/evaluationoffice