



Documento de Enfoque

Uruguay 2010-2015

Evaluación del Programa de País





Este trabajo se distribuye bajo la licencia de Creative Commons https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/us/deed.es_ES **(CC BY-NC-ND 3.0 US)**. Usted es libre de compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato bajo las siguientes condiciones:



Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No comercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obras derivadas — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

El enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-484

ÍNDICE

[SIGLAS Y ABREVIATURAS](#)

I.	INTRODUCCIÓN	1
II.	CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS.....	2
III.	PERSPECTIVA GENERAL DEL PROGRAMA DEL BANCO (2010-2015).....	6
	A. Estrategia de País con Uruguay	6
	B. Programa implementado	8
IV.	ALCANCE Y PREGUNTAS EVALUATIVAS	10
	A. Relevancia.....	10
	B. Implementación y efectividad.....	11
	C. Sostenibilidad	12
V.	METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....	12
VI.	EQUIPO DE EVALUACIÓN Y CRONOGRAMA	13

ANEXO:	FIGURAS Y TABLAS	
--------	----------------------------------	--

SIGLAS Y ABREVIATURAS

APPs	Asociaciones Público Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CII	Corporación Inter-Americana de Inversiones
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para proyectos de inversión (por sus siglas en inglés)
CPD	Documentos de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CPE	Evaluación de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CT	Cooperación Técnica
DDO	Opción de retiro diferido (por sus siglas en inglés)
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FMI	Fondo Monetario Internacional
HMICs	Países de Ingresos Medios Altos (por sus siglas en inglés)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
NSG	Sin garantía soberana (por sus siglas en inglés)
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
OMJ	Oportunidades para la Mayoría (por sus siglas en inglés)
PBL	Préstamo basados en políticas (por sus siglas en inglés)
PBP	Préstamo programático de políticas (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto
PDL	Préstamos en función de resultados (por sus siglas en inglés)
PPA	Paridad de Poder Adquisitivo
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SG	Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas
WDI	<i>World Development Indicators</i> (por sus siglas en inglés)

I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Como parte de su plan anual de trabajo 2015, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) está preparando la Evaluación del Programa de País (CPE) con Uruguay durante el periodo 2010-2015. Este documento de enfoque define el alcance de esta evaluación. Este CPE es la tercera oportunidad en que OVE evalúa el programa del Banco con Uruguay. Las anteriores evaluaciones cubrieron los periodos 1991-2004 (RE-312) y 2005-2009 (RE-389).
- 1.2 De acuerdo al protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), el CPE tiene como objetivo principal *“proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y programa generales de la asistencia del Banco a un país”*.
- 1.3 En este sentido, el presente CPE busca analizar, con una visión independiente, la relación del Banco con el país, en particular, la relevancia y efectividad del programa, incluidos tanto los productos financieros como los no-financieros ofrecidos por el Banco durante el período bajo análisis. La evaluación tendrá un especial énfasis en analizar el modelo de negocios del Banco, y sus implicancias, en un país de ingresos medios altos como Uruguay, en un contexto de mayor crecimiento económico y un mayor acceso a mercados internacionales. Se espera que esta evaluación sirva de insumo para el nuevo documento de Estrategia de País que el Banco está preparando.
- 1.4 En 2009, la Administración desarrolló un nuevo modelo de documentos de estrategias de país con el propósito de dotar al Banco con un instrumento efectivo para incrementar el enfoque país y garantizar la flexibilidad prevista durante el proceso de realineación. En ese marco se redactaron nuevas directrices que *“reformulan la Estrategia de País, haciendo hincapié en la necesidad de que la programación se oriente en función de resultados, se base en los riesgos y contemple un enfoque programático y flexible que responda a las prioridades del país.”* Más allá de estos principios generales, los efectos prácticos más significativos fueron: i) la separación entre la estrategia de país, que se haría cada 4 años, y la programación propiamente dicha, que sería anual; ii) el nuevo énfasis conferido a las notas sectoriales; y iii) el fortalecimiento de la matriz de resultados con indicadores específicos.
- 1.5 La actual estrategia de país con Uruguay (GN-2626) fue aprobada en agosto 2011, siguiendo estas nuevas directrices.

II. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS

- 2.1 **Uruguay es una economía pequeña con uno de los mayores niveles de ingreso per-cápita de la región.** Uruguay es uno de los países más pequeños en términos de población (3,3 millones de habitantes) y superficie (176 mil km²) en Sudamérica. Su población es mayoritariamente urbana (95%), y el área metropolitana de Montevideo concentra aproximadamente 53% de la población nacional. En términos del PIB, Uruguay es la décima economía de Latinoamérica y el Caribe (LAC), con un sector de servicios que da cuenta de casi el 60% del PIB. Uruguay posee un alto nivel de desarrollo humano,¹ y con un PIB per cápita (PPA) de US\$20.497 en 2014, se ubica en el quinto lugar en términos de ingreso entre los 26 países prestatarios del Banco (Figura 1, Anexo).
- 2.2 **Uruguay tiene una economía abierta, orientada a las exportaciones, y con fuertes vínculos económicos con Argentina y Brasil.**² Las exportaciones han promediado 30% del PIB durante la última década (Figura 2, Anexo). En particular, el sector agropecuario, se mantiene como el principal generador de divisas (70% de las exportaciones en 2014), así como el de mayor efecto multiplicador en la economía (MEF). Por ser una economía pequeña y abierta, el país está altamente expuesto a *shocks* externos, por ejemplo, a variaciones de precio de *commodities* y al desempeño económico de sus principales socios comerciales, principalmente de Argentina, y en menor grado de Brasil.³ La creación del Mercosur en 1991 generó nuevas oportunidades económicas y de integración para el país, pero también aumentó el grado de dependencia con sus socios, situación que quedó de manifiesto durante el periodo de recesión 1997-2002 que culminó en 2002 con una de las peores crisis financieras en la historia reciente de Uruguay. Producto de esta crisis, el PIB se redujo 15% entre 1998 y 2002, la deuda externa superó el 100% del PIB y la tasa de pobreza se duplicó.
- 2.3 **En la última década, Uruguay ha experimentado una de las mayores tasas de crecimiento económico en LAC.** Luego de la crisis de 2002, el país entró en una fase de alto crecimiento (Figura 1). Entre 2004 y 2014 el PIB real creció a una tasa promedio anual de 5,4%, mientras que el PIB per-cápita se duplicó. En tanto, el desempleo ha alcanzado mínimos históricos (6-7% durante 2009-14). Este desempeño económico se explica por un marco estable de políticas macroeconómicas, condiciones externas favorables en términos de demanda por

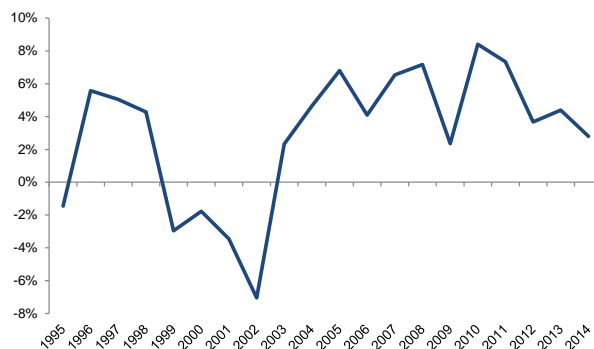
¹ En 2013 el IDH ajustado por desigualdad de Uruguay (0.662) fue similar que el de Chile (0.661), y sólo estuvo por debajo del de Argentina (0.68), entre países de LAC. El IDH de Uruguay aumentó de 0.755 a 0.790 entre 2005 y 2013.

² Si bien Uruguay ha disminuido su exposición a Argentina y Brasil, estos países continúan siendo importantes en términos de flujos financieros y comerciales. En 2013, Argentina y Brasil representaron 35% del total de inversión extranjera directa y 80% del total de ingresos por turismo.

³ De acuerdo a un estudio del FMI (2012) – “*Intra-Regional Spillovers in South America: Is Brazil Systemic after All?*”, el nivel de sensibilidad del PIB del país frente a *shocks* externos es el segundo más alto de Sudamérica (excluyendo Guyana, Surinam, y la Guyana Francesa). Cerca del 36% de la varianza del PIB sería explicado por *shocks* externos, donde 25% se debe a *shocks* directos de Argentina, 3% a *shocks* de Brasil, y el 8% restante por *shocks* globales.

bienes de exportación y servicios,⁴ así como una sólida institucionalidad y gobernabilidad que ha permitido un entorno favorable para la inversión privada. En particular, la inversión extranjera directa ha sido uno de los principales motores del crecimiento económico reciente (Figura 4, Anexo)⁵, creciendo a una tasa promedio 16% del PIB durante la última década, siendo los sectores de construcción (asociado principalmente al sector turismo) y el agropecuario los principales receptores de inversión extranjera en este periodo.

Figura 1: Crecimiento PIB real (1995-2014)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

- 2.4 Importantes reformas en el manejo de la política macroeconómica luego de la crisis de 2002, permitieron un mejor manejo frente a la reciente crisis financiera internacional.** La crisis de 2002 promovió ajustes en el marco institucional del sistema financiero, así como en el manejo de la política macroeconómica, a través de la acumulación de reservas extranjeras, y la adopción de medidas macro-prudenciales dirigidas reducir riesgos de liquidez y tipo de cambio. Estas medidas permitieron que la economía mitigara en buena medida los impactos de la crisis financiera internacional de 2009. Además, se llevaron a cabo importante esfuerzos para disminuir la vulnerabilidad de las finanzas públicas, en particular, en el ámbito de manejo de la deuda. La deuda pública global se redujo de 102% del PIB en 2004 a 60% en 2014 (Figura 5, Anexo), y el perfil de la deuda ha mejorado en términos de composición de moneda y nivel de madurez (Figura 6, Anexos).⁶ En este contexto, Uruguay recuperó el grado de inversión en 2012, lo que le ha permitido ampliar su acceso a mercados financieros internacionales. El país también ha adoptado una estrategia de financiamiento precautoria ante la eventualidad de que pierda acceso a los mercados financieros. A diciembre de 2014, el gobierno tenía reservas equivalentes a 3,8% del PIB, suficientes para cubrir aproximadamente 2 años de

⁴ Las exportaciones crecieron más de 200%, y los ingresos por turismo más de 300% (Figura 3, Anexo).

⁵ En la última década la inversión privada creció a una tasa promedio de 11% en términos reales, explicando cerca del 30% del crecimiento acumulado del PIB.

⁶ La proporción de deuda en moneda local aumentó de 11% en 2004 a 52% en 2014. En tanto, el tiempo promedio de madurez de la deuda aumentó de 7.4 años a 14 años en igual periodo. (Unidad de Gestión de Deuda, Ministerio de Economía y Finanzas)

amortizaciones de la deuda. Estas reservas han sido complementadas con líneas contingentes con multilaterales (Banco Mundial, CAF, FLAR, y más recientemente con el BID) por cerca de US\$2 billones, equivalentes a 3,5% del PIB (diciembre 2014).⁷

- 2.5 **El crecimiento económico, sin embargo, ha sido acompañado por altas y sostenidas tasas de inflación y déficit continuos de la cuenta corriente.** En la última década la tasa promedio de inflación fue de 7,4%, la tercera más alta en Sudamérica (Figura 7, Anexos). Además de una fuerte demanda interna,⁸ de acuerdo al FMI (2014) esto se debería a una política monetaria que, si bien ha implementado un régimen más estricto en los últimos años, se ha mantenido cauta frente a posibles *shocks* externos sobre el tipo de cambio, así como debido a la extendida práctica de indexación de salarios a la inflación presente en el país. Asimismo, el creciente ingreso de capitales externos ha afectado el balance de cuenta corriente, promediando -3% entre 2006 y 2013. Más recientemente (2012-2014), el déficit fiscal ha aumentado (Figura 8, Anexos).⁹
- 2.6 **El crecimiento económico ha incrementado la presión sobre la infraestructura social y productiva, requiriendo reformas y significativas inversiones en sectores clave.** Se estima que la brecha de inversión en infraestructura para el próximo quinquenio asciende a más de US\$16 mil millones, cerca del 30% del PIB (Tabla 1, Anexo).¹⁰ En 2011 se aprobó un nuevo marco normativo para Asociaciones Público Privadas (APPs) que busca aumentar la participación del sector privado en la provisión de infraestructura. En transporte terrestre, el tránsito pesado ha crecido de forma exponencial en la última década, afectando la calidad de las vías.¹¹ En energía, una matriz energética altamente dependiente de recursos hídricos e importaciones (desde Brasil y Argentina), sumado al alto costo de generación eléctrica que se multiplicó cerca de 7 veces entre 2004-2012, ha llevado a una decidida política de inversión en fuentes de energía renovables. Asimismo, se calcula que las brechas en el sector social para el próximo quinquenio ascienden a US\$3.600 millones, principalmente en proyectos de vivienda de interés social.

⁷ Fuente: Unidad de Gestión de la Deuda, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

⁸ Durante, la última década el consumo privado creció a un ritmo promedio de 6%.

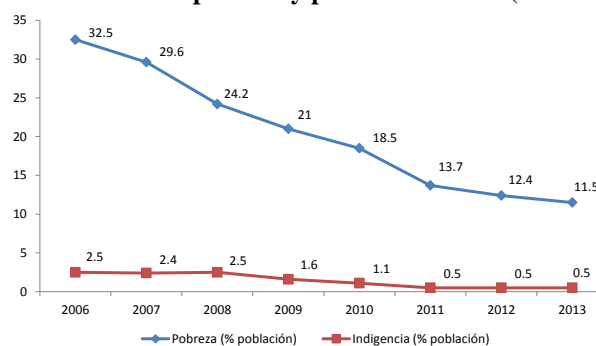
⁹ En 2012 el déficit aumentó a 2,8% del PIB (0,9% en 2011) debido al impacto de la sequía en las finanzas de la UTE y los pagos por la liquidación del Banco Comercial. En 2013 el déficit se recuperó ligeramente gracias a un aumento en ingresos, sin embargo, en 2014 la recaudación de IVA se redujo en parte por un crecimiento más moderado, lo que sumado al aumento del gasto corriente resultó en un mayor deterioro de las cuentas fiscales.

¹⁰ Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, IV Seminario de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y El Caribe (Junio 2014).

¹¹ Entre 2000 y 2010 el porcentaje de la red Vial en estado “regular y malo” paso de representar de 16% al 46% del total, situación que contribuye a una brecha de inversión en infraestructura vial de aproximadamente US\$1.800 millones.

2.7 **La introducción de reformas sociales y expansión de los programas sociales sumado al buen desempeño económico han permitido una disminución importante en los niveles de pobreza y desigualdad.** El incremento sostenido del Gasto Público Social (GPS) entre 2005 y 2012 refleja la importancia que han tenido las reformas en materia social desde el fin de la crisis económica. Entre 2005 y 2012, el GPS aumentó de 19% del PIB a 25%, y de 61% del gasto público total a 75%, entre 2005 y 2012. En este contexto, entre 2006 y 2013 la pobreza disminuyó desde 32,5% a 11,5%, mientras que la indigencia se redujo de 2,5% a 0,5% (Figura 2). Sin embargo, la población de menor edad sigue siendo la que registra mayores niveles de pobreza.¹² En términos de desigualdad de ingresos, el coeficiente de Gini descendió desde 0,45 en 2006 a 0,38 en 2013 (MIDES, 2014), mientras que la razón entre el ingreso del último y primer decil se redujo de 17,9 a 12 (Figura 9, Anexo). No obstante, importantes desigualdades persisten en términos de accesos a servicios básicos de calidad. Por ejemplo, en educación, Uruguay ha realizado importantes avances en términos de cobertura, sin embargo persisten importante desafíos en términos de calidad. Si bien Uruguay se compara positivamente con respecto a otros países de LAC, se encuentra rezagado con respecto a los países de la OECD y ha experimentado un retroceso durante los últimos años, tal como lo demuestran los resultados logrados en pruebas internacionales estandarizadas. Además, las tasas de culminación de Educación Media Básica en jóvenes de 17 a 18 años y de Educación Media Superior en jóvenes de 21 a 22 años, si bien mejoraron, continúan siendo bajas (65,1% y 37,7%). En tanto, el porcentaje de adolescentes (14-17 años) que no estudia ni trabaja fue de 12,5% en 2013.

Figura 2: Incidencia de la pobreza y pobreza extrema (% de la población)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

¹²

En 2013, 22,6% de la población de menores de 6 años se encontraba en situación de pobreza. Para el segmento de 6-12 años esta cifra alcanzaba 21,2% y para jóvenes de 13-17 años un 19,9%. Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

III. PERSPECTIVA GENERAL DEL PROGRAMA DEL BANCO (2010-2015)

A. Estrategia de País con Uruguay

- 3.1 **En marzo de 2010 asumió el gobierno del presidente José Mujica, el segundo gobierno consecutivo del Frente Amplio (FA).** En un contexto económico más favorable que el encontrado por la administración previa del presidente Tabaré Vasquez en 2005, la principal prioridad del nuevo gobierno fue mantener la estabilidad macroeconómica y profundizar las reformas sociales. En diciembre de 2010 se aprobó la **Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014**, presupuesto quinquenal que refleja las prioridades gubernamentales y grandes lineamientos en materia de políticas económicas y sociales durante el periodo.¹³ El presupuesto identificó cinco áreas prioritarias con sus respectivos objetivos (Vivienda, Educación, Seguridad Pública, Infraestructura, y Protección Social), y otras 10 áreas programáticas.¹⁴
- 3.2 **La actual Estrategia de País con Uruguay, aprobada en 2011, buscó apoyar los esfuerzos del gobierno estructurando acciones dirigidas a “sostener altas tasas de crecimiento económico con equidad e inclusión”.** Durante 2010, el trabajo del Banco en Uruguay estuvo guiado principalmente por la actualización del documento de estrategia aprobado para el período 2005-2009 (GN-2379-1), documento actualizado en marzo de 2010.¹⁵ La actual Estrategia de País (GN-2626) comenzó su preparación a inicio de 2010 y fue aprobada en agosto de 2011, siendo su periodo de vigencia desde diciembre de 2010 a diciembre de 2015, no coincidiendo plenamente con el ciclo político del país (marzo 2010 – febrero 2015). La estrategia definió el trabajo del Banco en diez áreas de cooperación: a) transporte, b) energía, c) agua, saneamiento, y residuos sólidos, d) ciencia y tecnología, e) protección social, f) educación y formación laboral, g) sector agroindustrial, h) exportación de servicios, i) gestión y finanzas públicas, y j) desarrollo urbano y seguridad. Con respecto a **operaciones sin garantía soberana**, la estrategia identificó posibles oportunidades de participación en las áreas de transporte, energía, agroindustria, y exportación de servicios (turismo).¹⁶ En términos de **cooperación técnica y generación de conocimiento**, la estrategia contemplaba la estructuración simultánea con el programa de préstamos para asegurar su consistencia con las prioridades del país y el ciclo de operaciones del

¹³ En el ámbito fiscal las principales metas eran alcanzar un déficit del sector público consolidado de 0,8% del PIB en 2014 (1,7% en 2009), y reducir progresivamente la deuda del sector público desde 69% del PIB en 2009 a 40% en 2015.

¹⁴ Salud, Defensa Nacional, Trabajo y Empleo, Desarrollo Productivo, Cultura y Deportes, Administración de la Justicia, Asuntos Legislativos, Ciencia e Innovación, Control y Transparencia, Medio Ambiente y Recursos Naturales.

¹⁵ Actualización de Estrategias de País (GN-2570)

¹⁶ La estrategia previa también el apoyo del Banco al país en diseño del marco normativo y fortalecimiento institucional para el uso de Asociaciones Público Privadas (APPs), en línea con el objetivo de gobierno de promover inversiones mediante este mecanismo.

Banco. A continuación, se detallan los **objetivos estratégicos** en cada área de cooperación del Banco (Tabla 1).

Tabla 1: Objetivos Estratégicos del Banco por Áreas de Cooperación (GN-2626)

Área de Cooperación	Objetivos Estratégicos
Transporte	Mejora mantenimiento de red vial
	Mejora de la infraestructura y gestión portuaria
Energía	Mejora capacidad de oferta eléctrica y gasífera
Agua, Saneamiento, y Residuos Sólidos	Mayor cobertura de saneamiento y drenaje
	Reducción residuos sólidos depositados en vertederos y basurales a cielo abierto
Ciencia y Tecnología	Incrementar contribución privada a la inversión en I+D
Protección Social	Mejorar condiciones de vida población vulnerable, con énfasis en niños y adolescentes
Educación y Formación Laboral	Aumentar el acceso y la permanencia en el sistema educativo y la mejora del capital humano con énfasis en poblaciones vulnerables
Sector Agroindustrial	Desarrollo sostenible de la agroindustria
Exportación de Servicios	Aumento exportaciones de servicios
Gestión y Finanzas Públicas	Mejora de la gestión del Estado
Desarrollo urbano y seguridad	Mejorar condiciones de vida de la población urbana

3.3 **La estrategia contemplaba un marco estimado de financiamiento con garantía soberana mayor que el de la estrategia anterior, y un escenario de flujos netos de capital positivos con el país.** El marco de financiamiento estimado con garantía soberana (“*financial envelope*”) incluido en la Estrategia de País para el periodo 2011-2015 fue de US\$1.797 millones, incrementándose casi un 50% con respecto al del periodo anterior (US\$1.200 millones). Esta cifra, sumada a las aprobaciones efectivas en 2010 (US\$88 millones), conforman un **marco referencial de financiamiento SG por un total de US\$1.885 millones durante el periodo de evaluación (2010-2015).** En tanto, los desembolsos estimados (SG) en la Estrategia de País durante 2011-2015 alcanzarían US\$1.129 millones y los flujos netos de capital US\$409 millones (Tabla 2, Anexo). La administración del Banco también formuló entre 2010 y 2015 seis documentos de programa de país (CPDs), como parte del programa de operaciones.¹⁷

3.4 **La Estrategia de País además identificó tres principales riesgos de implementación.**¹⁸ En primer lugar, un riesgo *macroeconómico y fiscal*, ante la posibilidad de *shocks* externos que podrían disminuir el crecimiento, reduciendo los ingresos tributarios y posiblemente aumentando el déficit fiscal. Otro riesgo identificado tiene relación con la *respuesta del sector privado*, en particular, la posibilidad de que el nuevo marco normativo de APPs, en ese entonces en desarrollo, no lograra atraer la participación deseada del sector privado, obligando

¹⁷ Documentos GN-2576, GN-2617, GN-2661-4, GN-2696, GN-2756, y GN-2805, respectivamente.

¹⁸ La Estrategia de País también identificó riesgos para cada una de las áreas de cooperación.

a postergar inversiones o utilizar mayores recursos públicos no contemplados en el presupuesto quinquenal. Finalmente, la estrategia identificó el riesgo de **reducción de la demanda de recursos del Banco** debido a un posible mayor acceso a los mercados financieros internacionales en términos competitivos por parte del país, así como por la estrategia de desdolarización de la deuda pública que aumentaría la demanda por recursos en moneda local.

B. Programa implementado

- 3.5 **Entre 2010 y febrero de 2015, se aprobaron 38 préstamos (con y sin garantía soberana) por un total de US\$2.197 millones.** Si bien se aprobaron préstamos en todas las áreas definidas en la estrategia vigente, los montos se han concentrado principalmente en las áreas de exportación de servicios (26%),¹⁹ energía (25%), y sector agroindustrial (14%) (Tabla 3, Anexo).²⁰ Estas aprobaciones durante 2010-2015, sumado al saldo de operaciones al inicio de 2010 (US\$494, 33 prestamos),²¹ conforman una **cartera de 71 préstamos por un total de US\$2.603 millones durante el periodo de evaluación.**
- 3.6 **Un importante factor asociado a este nivel de aprobaciones es la mayor participación de la ventanilla privada del Banco en el país (Figura 3).** Entre 2010 y febrero de 2015, el Banco aprobó seis préstamos de inversión sin garantía soberana por un monto de US\$615 millones, equivalentes a 28% de las aprobaciones totales de préstamos.²² Esta cifra es muy superior a lo aprobado entre 2005-2009 (dos operaciones TFFP por US\$28 millones), y en general, a lo históricamente aprobado en el país. Las aprobaciones NSG se han concentrado principalmente en el área de energía renovable (56,6%, 6 préstamos por US\$343 millones) y agroindustria (43%, 2 préstamos por US\$265 millones). El pipeline A 2015 (a fines de febrero) incluye 7 préstamos NSG por un monto total estimado de US\$421 millones.

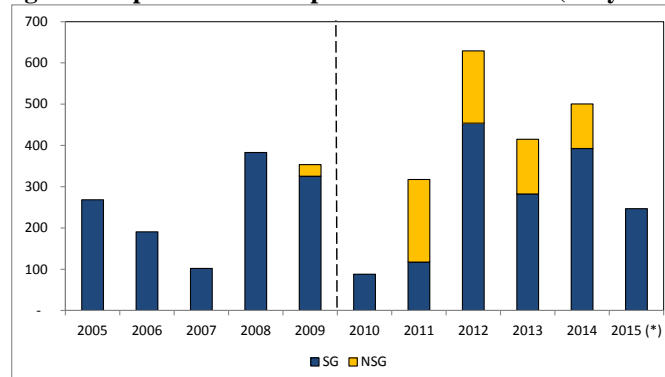
¹⁹ Siguiendo los lineamientos de la estrategia, dentro de esta área se consideran aprobaciones en Comercio y Turismo.

²⁰ En términos del número de operaciones aprobados, los principales sectores han sido energía (16,8%), gestión y finanzas públicas (16,8%) y exportación de servicios (13,2%).

²¹ La cartera activa con garantía soberana estaba compuesta por 31 préstamos distribuidos en 14 sectores, con saldos por desembolsar de US\$466 millones principalmente en transporte (29,3%), y agua y saneamiento (23,2%). Además, había dos operaciones sin garantía soberana (TFFPs) activas por un total US\$28 millones.

²² SCF ha aprobado 7 préstamos por US\$613,3 millones y OMJ aprobó su primer préstamo por US\$2,5 millones. El total de recursos incluye US\$41,3 millones del fondo de cofinanciamiento chino y US\$25 millones del fondo climático canadiense.

Figura 3: Aprobaciones de préstamos 2005-2015 (SG y NSG)



Nota: (*) Considera montos originalmente aprobados a febrero de 2015

Fuente: OVEDA usando *data warehouse* del Banco.

- 3.7 **Las aprobaciones con garantía soberana (SG) aumentaron en relación al periodo anterior, pero a la fecha han sido menores al marco referencial de financiamiento SG para el periodo de evaluación.**²³ Entre 2010 y febrero de 2015, el Banco aprobó US\$1.581 millones (29 préstamos), de los cuales US\$50 millones corresponden a recursos del Fondo de Cofinanciamiento Chino y US\$366 millones al programa de reasignación (ver párrafo 3.9). El pipeline A 2015 (a fines de febrero) incluye un préstamo SG por un monto estimado de US\$24 millones. En términos **de instrumentos de financiamiento**, los montos aprobados durante 2010-2015 han sido principalmente a través de préstamos de inversión, en particular, específicos de inversión (43,8%), CCLIPs (17%), y préstamos suplementarios (4,4%).²⁴ Además, Uruguay ha sido pionero dentro del Banco en el uso de préstamos en apoyo a reformas de política bajo la nueva modalidad de opción de retiro diferido (*deferred drawdown option*, DDO)²⁵ aprobada en 2012. Específicamente, 34,8% de los recursos SG durante 2010-2015 fueron aprobados bajo esta modalidad en el área de exportación de servicios, lo cual se enmarca dentro de la estrategia de financiamiento adoptada por el país.
- 3.8 **Durante el periodo de evaluación, Uruguay ha realizado prepagos de la deuda con el Banco en 2010 (US\$300,4 millones) y más recientemente en 2013 (US\$518,9 millones).** En el marco del nuevo programa de reasignación aprobado

²³ Este incluye el marco estimado de financiamiento ("*financial envelope*") con garantía soberana incluido en la Estrategia de País para el periodo 2011-2015 (US\$1.797 millones), y las aprobaciones efectivas en 2010 (US\$88 millones). Ver párrafo 3.3.

²⁴ Durante el periodo de evaluación anterior (2005-2009), el país utilizó un mayor variedad de instrumentos, incluyendo algunos que ya no son más usados por el Banco, como el préstamo en función de resultados (PDL) y la facilidad sectorial. (Ver Tabla 4, Anexos).

²⁵ En términos generales, esta modalidad permite el retiro de recursos de los préstamos en apoyo de reformas de política durante un período de tiempo determinado (tres años a partir de la fecha de elegibilidad para desembolsos, con opción de una sola renovación de otros tres años) siempre que se mantengan las condiciones de aprobación del préstamo. Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente del Banco Interamericano de Desarrollo. Versión revisada (GN-2667-2).

por el Banco en 2012,²⁶ Uruguay en 2013 utilizó parte de los recursos de prepago (US\$367 millones) para financiar parcialmente los préstamos de política DDO, permitiéndole incrementar el monto de estos préstamos contingentes de US\$183 millones a US\$550 millones.

- 3.9 **Entre 2010 y febrero de 2015 también se aprobaron 43 cooperaciones técnicas no reembolsables (CTs) por US\$17,6 millones.** Los montos aprobados se han concentrado principalmente en Protección Social (28,2%), y Gestión y Finanzas Públicas (15,5%) (Tabla 5, Anexo). Durante el periodo también se aprobó una operación de inversión no reembolsable (US\$6,8 millones) en Agua, Saneamiento, y Residuos Sólidos.

IV. ALCANCE Y PREGUNTAS EVALUATIVAS

- 4.1 Este CPE evaluará el programa del Banco durante el periodo 2010-2015. La evaluación analizará operaciones activas durante este periodo, es decir, operaciones aprobadas entre 2010 y junio de 2015, así como aquellas operaciones aprobadas previamente pero con importantes recursos por desembolsar a inicios de 2010.²⁷ Los tipos de operaciones a evaluar incluyen: préstamos con garantía soberana, préstamos sin garantía soberana (SCF y OMJ),²⁸ cooperaciones técnicas, y operaciones de inversión no reembolsables.
- 4.2 El presente CPE analizará preguntas relacionadas con la **relevancia, implementación y efectividad, y sostenibilidad** del programa del Banco con Uruguay. La evaluación tendrá un especial énfasis en analizar el modelo de negocios del Banco, y sus implicancias, en un país de ingresos medios altos como Uruguay, en un contexto de mayor crecimiento económico y un mayor acceso a mercados internacionales.

A. Relevancia

- 4.3 *Relevancia* se refiere al grado de congruencia entre (i) la formulación y los objetivos de la estrategia y el programa de asistencia del Banco, y con (ii) las necesidades del país, planes de desarrollo, y prioridades del gobierno. En esta dimensión, el CPE busca responder las siguientes preguntas:
- ¿En qué medida la programación de país (Estrategia de País y documentos de programación) proporcionó un marco adecuado y flexible para el programa del Banco en Uruguay?
 - ¿En qué medida los objetivos estratégicos del Banco fueron consistentes con los principales desafíos de desarrollo de Uruguay y prioridades del gobierno?

²⁶ Propuesta para el Establecimiento de un Programa de Reasignación. Versión revisada (FN-672-1).

²⁷ Operaciones con saldos por desembolsar de al menos 30% al inicio del periodo de evaluación. Dependiendo de cada sector, eventualmente podrían ser consideradas operaciones con saldos menores, por ejemplo, en el caso de proyectos pertenecientes a una serie programática.

²⁸ Este CPE no considerará operaciones del FOMIN y de la CIL.

- ¿En qué medida el programa implementado durante 2010-2015 fue consistente con los objetivos estratégicos definidos por el Banco?
- ¿Qué tan apropiada fue la combinación de instrumentos utilizados (préstamos SG y NSG, y cooperación técnica) por el Banco para alcanzar los objetivos estratégicos en las distintas áreas de cooperación con Uruguay?
- ¿En qué medida los instrumentos de crédito del Banco satisfacen las necesidades del país y complementan aquellos que tiene el país? ¿Cómo se comparan con los instrumentos utilizados por los otros multilaterales con importante presencia en el país (Banco Mundial y CAF)?
- ¿En qué medida el programa del Banco tomó en cuenta y se coordinó con la asistencia proporcionada por otras agencias de desarrollo que trabajan en el país?

B. Implementación y efectividad

4.4 *Efectividad* se refiere a la medida en que los instrumentos de asistencia han alcanzado los objetivos propuestos. Como parte del análisis de efectividad, el CPE incluirá un análisis de los factores que han afectado la *implementación* del programa y de temas relacionados con eficiencia, por ejemplo, en preparación y ejecución. En esta dimensión, el CPE busca responder las siguientes preguntas:

- ¿Qué factores explican la diferencia entre el marco de financiamiento con garantía soberana previsto en la Estrategia de País y las aprobaciones efectivas al 2015?
- ¿Qué factores explican el importante aumento de la participación de la ventanilla del sector privado del Banco en Uruguay durante el periodo de evaluación?, y ¿en qué medida se coordinó con la asistencia proporcionada por la ventanilla pública del Banco en Uruguay?
- ¿Cuáles son los principales determinantes de éxito y problemas en la implementación del programa del Banco?
- ¿Cuál ha sido el grado de progreso en el logro de los *objetivos estratégicos* planteados por el Banco (Tabla 1 - objetivos estratégicos) y su contribución específica? Por ejemplo:
 - ¿Qué tan efectivo ha sido el programa del Banco para ayudar al país en “*aumentar la exportación de servicios*”?
 - ¿Qué tan efectivo ha sido el programa del Banco para ayudar al país en “*mejorar la capacidad de generación eléctrica y gasífera*”?
 - ¿Qué tan efectivo ha sido el programa del Banco para ayudar al país en el “*desarrollo sostenible de la agroindustria*”?
- En general, ¿en qué medida la cooperación técnica proporcionada por el Banco fue efectiva apoyando operacionalmente la cartera de préstamos del Banco, así como generando capacidades, productos y conocimientos para satisfacer las demandas y necesidades del país?

- ¿Qué lecciones emergen sobre el papel del Banco en Uruguay a futuro?

C. Sostenibilidad

- 4.5 En tanto, la *sostenibilidad* se refiere a la probabilidad de que los resultados de la asistencia del Banco persistan tras la conclusión del programa. En esta dimensión, el CPE busca responder las siguientes preguntas:
- ¿Qué evidencia hay de que los resultados obtenidos con el programa del Banco son sostenibles?
 - ¿Cuáles han sido los principales factores que podrían afectar los resultados alcanzados por el programa del Banco en Uruguay?

V. METODOLOGÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

- 5.1 Para responder a estas preguntas, la evaluación utilizará un conjunto de métodos mixtos. Para analizar los principales desafíos de desarrollo del país, prioridades gubernamentales y contexto del período, la evaluación analizará datos económicos y sociales a nivel nacional y documentos que incluyen, por ejemplo, la Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014, planes sectoriales, y otros estudios sectoriales realizados por el gobierno, BID, y otras entidades (ej. Banco Mundial, FMI, UNDP, CAF).
- 5.2 Para evaluar la relevancia del programa durante el período, el CPE analizará, por ejemplo, los diagnósticos, objetivos estratégicos y resultados esperados en las distintas áreas de cooperación establecidas en la estrategia de país. De igual forma, la evaluación analizará los instrumentos financieros y no-financieros utilizados por el Banco en cada sector para lograr los objetivos estratégicos, así como los objetivos específicos de las operaciones implementadas durante el período. Las fuentes de información incluyen, por ejemplo, documentos de estrategia y de programación anual (CPDs), propuesta de préstamos y cooperaciones técnicas, e información general de las operaciones proveniente de sistemas del Banco tales como OVEDA, OPS, Finance Data Mart, FIN LMS, Budget.
- 5.3 Para la implementación y efectividad del programa, la evaluación analizará el desempeño operacional de la cartera de operaciones (por ejemplo, en términos de tiempos y costos de preparación y ejecución, nivel de desembolsos y flujos financieros), con especial énfasis en la identificación de los factores transversales que han afectado la implementación del programa (preparación y ejecución). Además, la evaluación analizará el nivel de progreso en los objetivos de las operaciones, y a nivel más general, de los objetivos estratégicos a nivel sectorial. Las fuentes de información incluyen, por ejemplo, documentos de revisión de cartera, informes de seguimiento (PMR), informes de término (PCR), así como otras evaluaciones internas y externas de las operaciones.

- 5.4 Con el fin de aprovechar las sinergias en el programa de trabajo de OVE, el CPE considerará los análisis e información sectorial y de operaciones consideradas en otras evaluaciones que OVE está actualmente realizando, en particular, la evaluación de Agricultura y la comparativa de proyectos en Transporte Urbano. El CPE también considerará como base para el análisis otras evaluaciones de OVE recientes terminadas, tales como la evaluación de Cambio Climático (RE-459-1, 2014), países de ingreso medios altos - HMICs (RE-447, 2013), y Educación Secundaria (RE-461, 2012).
- 5.5 El análisis de datos y documentos será complementada con entrevistas a diferentes actores claves involucrados en el diseño e implementación del programa del Banco tanto a nivel estratégico como operativo, entre los cuales se incluyen: (i) autoridades y funcionarios de gobierno responsables de las políticas financieras y sectoriales, ya sean de la administración actual o previas, que conozcan de la relación estratégica con el BID en las distintas áreas de cooperación con Uruguay; (ii) otros especialistas sectoriales, representantes de la academia o centros de estudios que puedan compartir su visión prospectiva de los desafíos de desarrollo sectoriales, actuales y de largo plazo, así como del rol potencial a futuro del Banco; (iii) funcionarios de agencias multilaterales y bilaterales trabajando activamente en el país; (iv) funcionarios de agencias beneficiarias de préstamos y cooperaciones técnicas incluidas en el programa del Banco; (v) funcionarios del Banco involucrados en el diseño y ejecución del programa del Banco.

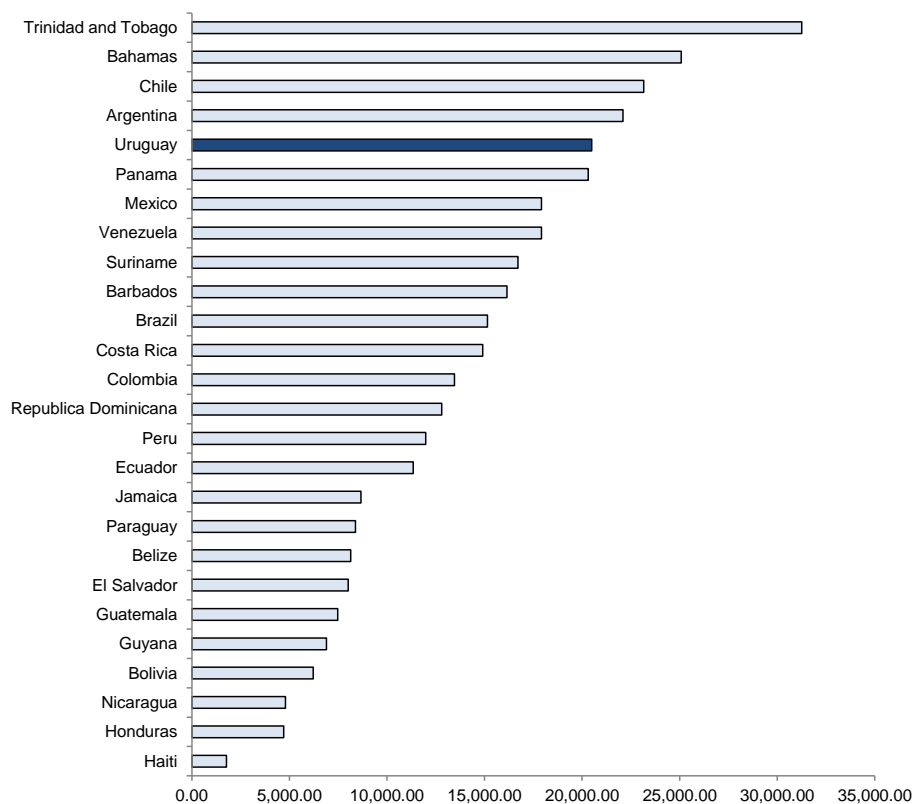
VI. EQUIPO DE EVALUACIÓN Y CRONOGRAMA

- 6.1 **Equipo de evaluación:** El equipo de evaluación está integrado por José Ignacio Sémbler, Ana María Linares, Agustina Schijman, Lynn Scholl, Chloe Fevre, Kathryn Britton, Alejandro Guerrero, Alayna Tetreault-Rooney, Santiago Ramirez, Alejandro Palomino, Maria José Hernández, Víctor Beltrán, Maya Jansson, y otros consultores especializados.
- 6.2 **Cronograma:** A continuación se detalla el cronograma de la evaluación.

Actividad	Fecha
Misión a Uruguay	Segunda quincena de abril
Borrador CPE para revisión de la Administración/Gobierno	Fines de julio
Recepción Comentarios de la Administración/Gobierno	Fines de agosto
Envío CPE a SEC	Inicios de septiembre
Discusión CPE en Directorio Ejecutivo	Septiembre 2015

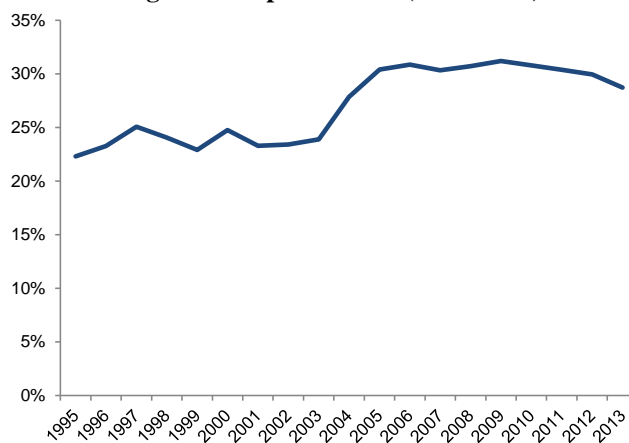
ANEXO: FIGURAS Y TABLAS

Figura 1: PIB per-cápita PPA (US\$) 2014



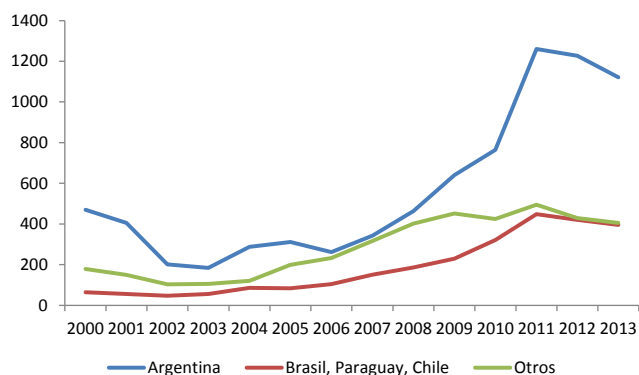
Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI)

Figura 2: Exportaciones (% del PIB)



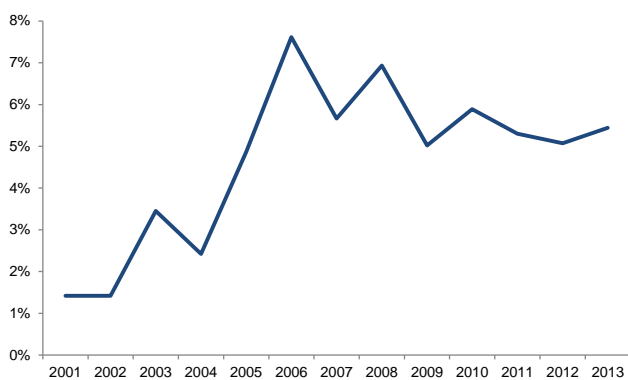
Fuente: Banco Central de Uruguay

Figura 3: Ingresos por turismo (millones de US\$)



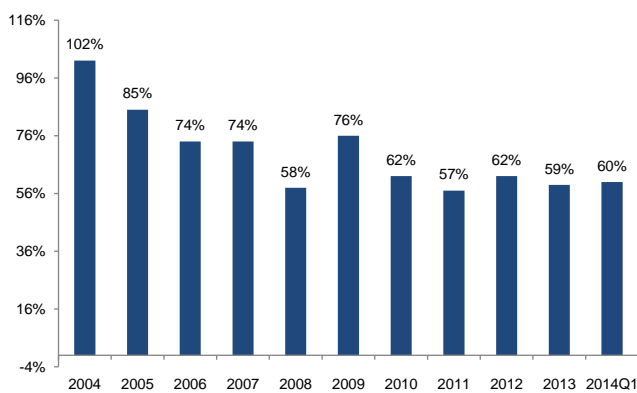
Fuente: Banco Central de Uruguay

Figura 4: Inversión Extranjera Directa (% del PIB)



Fuente: Banco Central de Uruguay

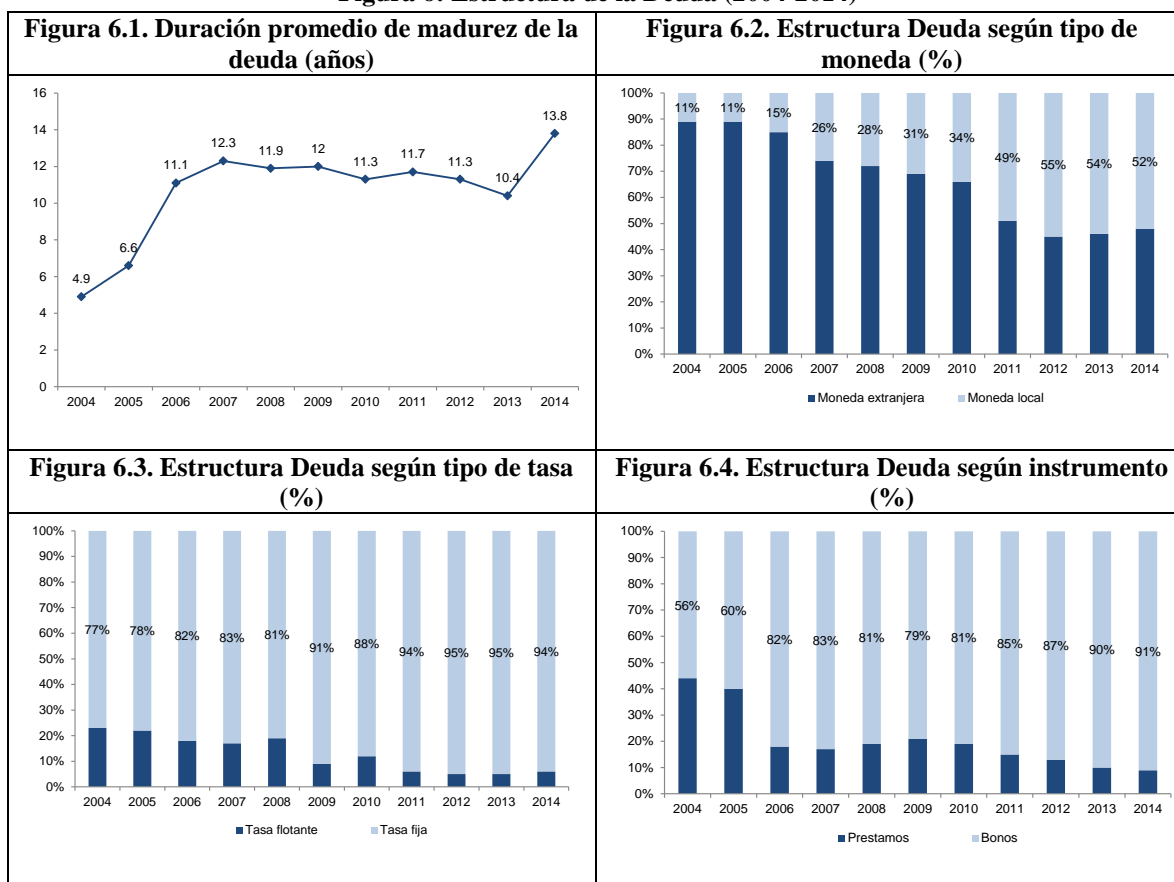
Figura 5: Deuda Pública global sector público (% del PIB): 2004-2014



Nota: Valores al primer trimestre de 2014.

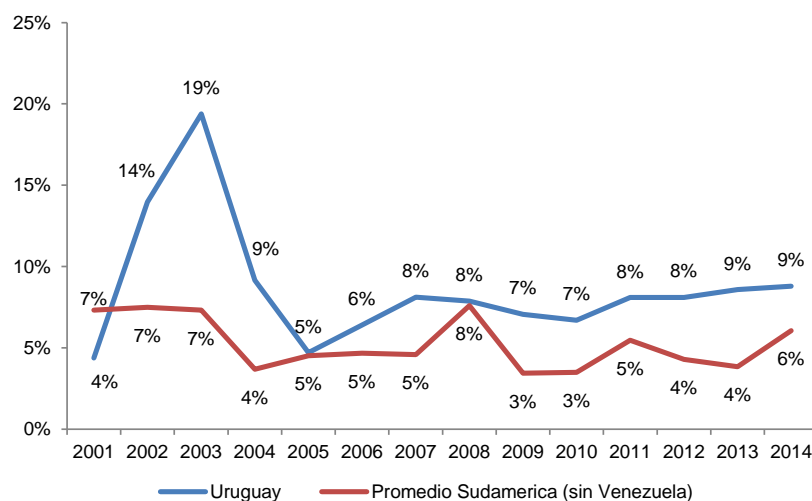
Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Uruguay (MEF),
Banco Central de Uruguay

Figura 6: Estructura de la Deuda (2004-2014)



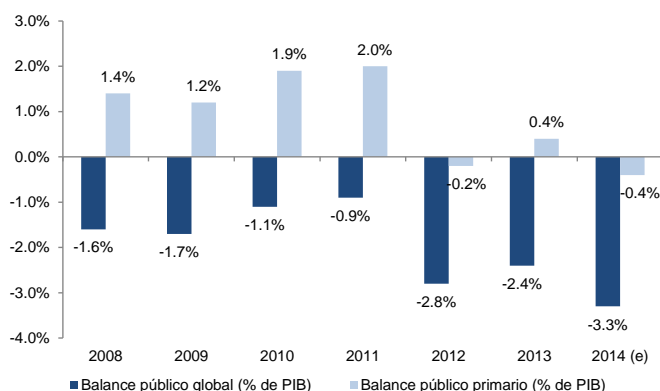
Fuente: Unidad de Gestión de Deuda del Ministerio de Economía y Finanzas

Figura 7: Inflación interanual (2001-2014)



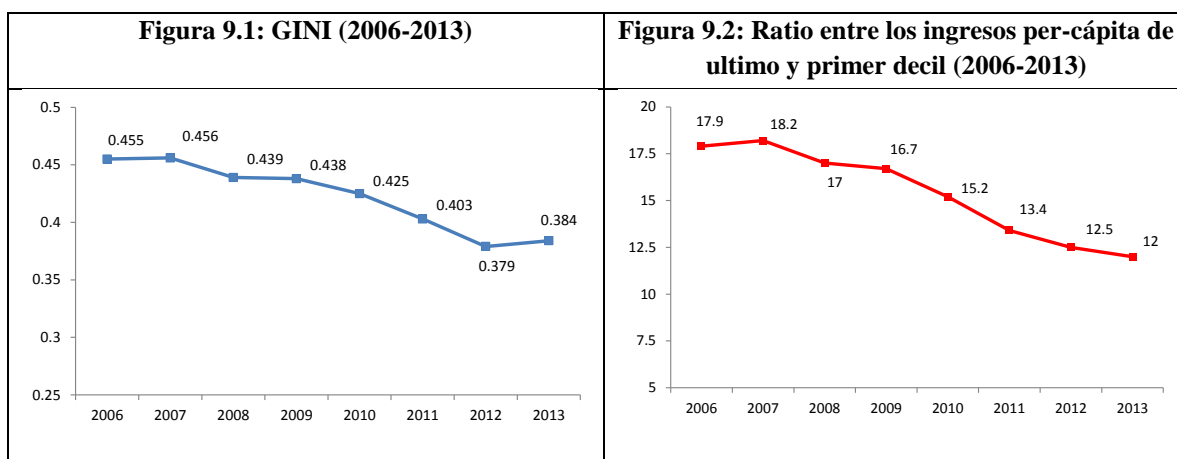
Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI).

Figura 8: Déficit fiscal global (% del PIB): 2008-2014



Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas Uruguay (MEF),
Banco Central de Uruguay

Figura 9: Indicadores de desigualdad de ingresos (2006-2013)



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas de Uruguay (INE).

Tabla 1: Brecha estimada en infraestructura 2015-2019 (Millones de US\$)

<i>Infraestructura Social</i>	
Salud	200
Vivienda	2000
Educación	700
Agua y Saneamiento	700
<i>Infraestructura Productiva</i>	
Telecomunicaciones	1.125
Ferroviaria	1.100
Puertos	1.000
Energía*	7.500
Vial	1.800
Total	16.125

Nota: (*) Calculado como 3% del PIB del país

Fuente: Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia (2014)

Tabla 2: Marco estimado de financiamiento SG 2010-2015 (proyecciones)

	2010 (*)	2011	2012	2013	2014	2015
Aprobaciones	88	185	383	401	404	424
Desembolsos	54	170	230	208	303	216
Flujo neto de préstamos	-408	54	108	71	138	39

Fuente: Estrategia de Pais (GN-2626)

Tabla 3: Aprobaciones de préstamos (SG y NSG) por área de la estrategia (2010-2015)

Area	Monto Original Aprobado (millones de US\$)	Monto Original Aprobado (%)	Número	Número (%)
Exportación de Servicios	565	25.7%	5	13.2%
Energía	548.4	25.0%	6	15.8%
Agroindustrial	298.4	13.6%	4	10.5%
Agua, Saneamiento, y Residuos Sólidos	174.6	7.9%	5	13.2%
Desarrollo Urbano y Seguridad	145	6.6%	4	10.5%
Gestión y Finanzas Públicas	116.4	5.3%	6	15.8%
Transporte	80	3.6%	1	2.6%
Educación y Formación Laboral	54	2.5%	2	5.3%
Ciencia y Tecnología	48	2.2%	2	5.3%
Protección Social	40	1.8%	1	2.6%
Otro (Mercados Financieros)	127.5	5.8%	2	5.3%
Total	2197.2	100%	38	100%

Notas: Considera montos originalmente aprobados (SG y NSG) a fines de febrero de 2015.

Fuente: OVEDA usando *data warehouse* del Banco.

Tabla 4: Aprobaciones de préstamos SG por tipo de instrumento: 2005-2009 y 2010-2015

Tipo de Préstamo	Tipo de Instrumento	2005-2009				2010-2015			
		Número		Monto		Número		Monto	
		(N)	(%)	(millones US\$)	(%)	(N)	(%)	(millones US\$)	(%)
Inversión	Específicos de Inversión	12	37.5%	305.1	24.0%	19	63.3%	693	43.8%
	Préstamo Suplementario	1	3.1%	20	1.6%	3	10.0%	70.1	4.4%
	CCLIP	1	3.1%	118.6	9.3%	5	16.7%	268.3	17.0%
	Préstamos en Función de Resultados (PDL)	2	6.3%	134	10.6%	-	-	-	-
	Facilidad Sectorial	8	25.0%	25.1	2.0%	-	-	-	-
	Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos	3	9.4%	2.5	0.2%	-	-	-	-
	Préstamo de Cooperación Técnica	1	3.1%	4	0.3%	-	-	-	-
Políticas	PBL	1	3.1%	250	19.7%	-	-	-	-
	PBL - Programáticos	3	9.4%	410	32.3%	-	-	-	-
	PBL/DDO	-	-	-	-	3	10.0%	550	34.8%
Total Garantía Soberana		32	100%	1269.3	109%	30	100%	1581.3	100%

Notas: Considera montos originalmente aprobados SG a fines de febrero de 2015.

Fuente: OVEDA usando *data warehouse* del Banco.

Tabla 5: Aprobaciones de CT no rembolsables por área de la estrategia (2010-2015)

Area	Monto Original Aprobado (millones de US\$)	Monto Original Aprobado (%)	Número	Número (%)
Protección Social	5.0	28.2%	8	18.6%
Gestión y Finanzas Públicas	2.7	15.5%	6	14.0%
Agua, Saneamiento y Residuos Sólidos	2.6	14.8%	4	9.3%
Educación y Formación Laboral	1.8	10.0%	6	14.0%
Desarrollo Urbano y Seguridad	1.1	6.3%	3	7.0%
Otros (*)	1.0	5.9%	6	14.0%
Agroindustrial	0.9	4.8%	2	4.7%
Ciencia y Tecnología	0.7	4.1%	3	7.0%
Energía	0.7	4.0%	2	4.7%
Exportación de Servicios	0.7	4.0%	2	4.7%
Transporte	0.5	2.6%	1	2.3%
Total	17.6	100%	43	100%

Notas: Considera montos originalmente aprobados a fines de febrero de 2015. (*) Operaciones para países C&D

Fuente: OVEDA usando *data warehouse* del Banco.