



RE-389

***Evaluación del Programa
País: Uruguay 2005-2009***

Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D.C.

Abril de 2011

Para Uso Oficial Solamente

ÍNDICE

[SIGLAS](#)

[RESUMEN EJECUTIVO](#)

I.	CONTEXTO.....	1
A.	Contexto General	1
B.	Desafíos de Desarrollo.....	5
1.	Gestión pública y sostenibilidad fiscal	5
2.	Competitividad e inserción internacional	5
3.	Pobreza e inclusión social	6
II.	EL PROGRAMA DEL BANCO.....	7
A.	La Estrategia con el País.....	7
B.	La Relevancia del Programa.....	9
1.	Gestión pública y sostenibilidad fiscal	9
2.	Competitividad e inserción internacional	10
3.	Pobreza e inclusión social	13
III.	LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.....	15
A.	Ejecución del Programa.....	15
B.	Efectividad de la Implementación.....	17
C.	Coherencia en el Uso de Instrumentos.....	20
IV.	RESULTADOS	21
A.	Evaluabilidad del Programa	21
B.	La Contribución de los Proyectos a los Resultados.....	23
1.	Gestión pública y sostenibilidad fiscal	23
2.	Competitividad e inserción internacional	25
3.	Pobreza e inclusión social	29

[ANEXO I: Figuras](#)

[ANEXO II: Tablas](#)

[ANEXO III: La Actuación del Banco en Pobreza e Inclusión Social](#)

[ANEXO IV: Apoyo del Banco al Plan Estratégico en Ciencia, Tecnología e Innovación de Uruguay](#)

SIGLAS

AGESIC	Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
BPS	Banco de Previsión Social
CIT	Ciencia Innovación y Tecnología
COF/CUR	Representación
DGI	Dirección General Impositiva
EME	Préstamos de Emergencia
ENCE	Empresa Nacional de Celulosa de España
EPS	Encuesta de Protección Social
FAPEP	Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos
IED	Inversión extranjera directa
IP	Implementación
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
OD	Objetivos de desarrollo
OSE	Administración de Obras de Saneamiento del Estado
PANES	Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social
PBL	Préstamos de Apoyo a Reformas de Política de Tramos Múltiples
PBP	Préstamos Programáticos de Apoyo a las Reformas de Políticas
PDL	Préstamos en Función de los Resultados
PDT	Programa de Desarrollo Tecnológico
PEG-SEV	Planeamiento Estratégico y Sistema de Evaluación
PIAI	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
PIB	Producto interno bruto
PRODEV	Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción de Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo
SIRO	Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SSF	Superintendencia de Servicios Financieros
UGD	Unidad de Gestión de Deuda
UNASEP	Unidad de Apoyo al Sector Privado

RESUMEN EJECUTIVO

Uruguay es una economía con un ingreso per cápita relativamente elevado, estimado en casi US\$ 12.000 en dólares corrientes al año 2010. Asimismo, es uno de los países que históricamente registra la mejor distribución del ingreso de la región. Entre 2004 y 2009 Uruguay experimentó un extraordinario crecimiento, que promedió 6.1% anual. Esto permitió salir de la recesión iniciada en 1999 que culminó en la crisis financiera de 2002, una de las peores de la historia del país. La crisis impuso elevados costos: entre 1998 y 2002 el PIB se contrajo 15%, en 2002 las reservas internacionales cayeron casi 80%; la deuda externa superó el 100% del PIB, los bancos comerciales perdieron el 45% de sus depósitos, el desempleo alcanzó los dos dígitos, y la tasa de pobreza pasó de 15% en 1999 a 30% en 2003.

Ese crecimiento fue consecuencia, por un lado, de la continuidad en las reformas económicas que facilitaron la operación de los mercados y una mayor integración del país a la economía mundial, en un contexto muy favorable al crecimiento de la producción nacional; y, por otro lado, de políticas macroeconómicas que se adoptaron por el gobierno, que en conjunto permitieron mantener los fundamentos y reducir de manera significativa la vulnerabilidad a los choques externos que se produjeron. Ello se dio en simultáneo con la sustentación de un esfuerzo importante por aumentar la inclusión y las transferencias hacia los sectores más pobres y mejorar la asignación de los recursos públicos permanentes con esos destinos. El hecho de que los progresos en materia distributiva y en reducción de las desigualdades de oportunidades y de acceso a los servicios fundamentales fueron más lentos, ha promovido la profundización del rumbo de la conducción del país en estos temas de creciente prioridad, sin poner en riesgo la estabilidad alcanzada.

En este contexto, la **Estrategia del Banco** con el país fue construida partiendo de los desafíos de corto plazo que en 2005 se manifestaban como consecuencia de la crisis. El Banco, que históricamente ha sido un socio fundamental del país, tuvo un rol relevante en la medida en que acompañó las prioridades definidas por el Gobierno, particularmente la sostenibilidad fiscal y el fortalecimiento de la red de protección social. Las intervenciones propuestas fueron coherentes con el diagnóstico planteado en la propia Estrategia y definidas en el Programa, en menor medida en el área de competitividad e inserción internacional.

La Estrategia planteó la participación del Banco en un mayor número de áreas que las que eventualmente se concretaron con el país. Como se señaló el foco de su concreción fue la problemática que emergió durante la crisis, que desplazó parte de la atención de los aspectos relacionados al desafío del crecimiento. En materia de competitividad e inserción internacional, el Programa dejó de lado temas vinculados a las fallas de mercado como la infraestructura energética, la inversión en capital humano, la vulnerabilidad a la inestabilidad regional y el clima de negocios. Respecto del área social, aspectos importantes que requieren una mayor profundización a futuro son la adaptación del sistema educativo para compatibilizar la oferta y demanda de capital humano; y los programas para continuar la disminución de las desigualdades de ingreso independientemente del ciclo económico. En el fortalecimiento de la gestión pública, la gestión por resultados fue el tema que presentó mayor debilidad, al igual que en ciclos de programación anteriores.

El Programa hizo aportes analíticos importantes en la adaptación de la red de protección social, con el apoyo al plan de emergencia social (PANES). El resto del trabajo analítico fue adecuado para la mayoría de los propósitos del Programa, con excepción de energía y vivienda. En algunos casos ese esfuerzo no se plasmó en intervenciones previstas por la Estrategia, o en proyectos que abordaran los desafíos identificados, como en el caso de competitividad e inserción internacional. Esto puede entenderse mejor teniendo en cuenta que mientras la implementación de la Estrategia se concentró en apoyar la superación de los impactos de la crisis, los objetivos de su diseño fueron más amplios, no necesariamente en línea con la capacidad política del Gobierno, que además no contaba con una gran experiencia en el relacionamiento con los organismos multilaterales. La novedad en el área de pobreza e inclusión social fue la introducción de líneas de base y modelos de intervención aplicados en intervenciones aprobadas en el período anterior.

En relación a la **ejecución del Programa**, el monto aprobado fue similar al del periodo anterior, pero con un aumento sustancial en el número de operaciones, particularmente vía préstamos no previstos en el área de competitividad e inserción internacional. Como se señaló, el Programa contó con una serie de proyectos aprobados antes de 2005, con baja ejecución en el área de pobreza e inclusión social, que fueron reformulados para apoyar la implantación del plan de acción del gobierno en el área. Ello destaca la virtud de la Estrategia que mantuvo la continuidad respecto a lo que se venía atendiendo, denotando ductilidad para adaptarse a los objetivos del país.

La anticipación de la cartera siguió siendo alta como en periodos previos, donde el 69% de los recursos programados fueron aprobados. Se realizó un amplio uso de los PBLs y PBPs como principales instrumentos de financiamiento, canalizando la mitad de los recursos aprobados en el periodo en modalidades de rápido desembolso. Estos instrumentos tuvieron también un rol importante en la Estrategia anterior, dado el contexto de la crisis, alcanzando un 63% de los montos aprobados entre 2000 y 2004. En el periodo actual se utilizaron para el re-perfilamiento de la deuda pública y la anticipación de posibles efectos de la crisis financiera internacional de 2008/09.

A través de un PBL se apoyó la implementación del PANES, generando elementos para la evaluación del programa. A través de PBPs también se acompañaron reformas fundamentales del Gobierno, como la tributaria y el fortalecimiento de la Dirección General Impositiva (DGI), pero su relevancia para la definición y alcance de las reformas es difícil de discernir. Estos recursos se transformaron en líneas de financiamiento contingente, ante la mejora en los resultados fiscales del país, lo que enfatiza la inexistencia de instrumentos apropiados disponibles en el Banco para enfrentar eventuales ausencias de crecimiento por factores exógenos reflejadas en problemas de liquidez. Esa dificultad para concretar oportunamente los recursos de libre disponibilidad debería ser capitalizada por el Banco, para evaluar la necesidad de contar con productos financieros que eviten la utilización de instrumentos inapropiados para actuar en contextos fiscales como el citado.¹

Con un Programa mayormente de libre disposición, el Banco tuvo menos costos transaccionales de ejecución, que en el anterior. Sin embargo, estos instrumentos no se definieron en función de la contribución del Banco al desempeño del país. Esto determinó que no se alcanzara el objetivo de gestionar el Programa en función de resultados como

surgía de la recomendación del CPE anterior relativa a la vinculación entre el financiamiento y la contribución del Banco a la obtención de resultados. Esta sigue siendo la principal restricción que surge de la evaluación de la efectividad de la implementación del Programa.

El análisis de los resultados del Programa se vio limitado por la baja evaluabilidad de la Estrategia y, en menor medida de los proyectos, que carecieron de indicadores que permitieran medir la contribución del Banco a los resultados del país. Sólo una cuarta parte de las áreas propuestas en la Estrategia presentaron indicadores de resultado bien definidos, mayormente en el área de pobreza e inclusión social. En las operaciones, dos terceras partes de los objetivos contaron con indicadores de resultados. Sin embargo, el seguimiento ex-post del Banco de dichas métricas no evidenció cuál fue su contribución a los avances del país en las áreas que intervino. Un número importante de evaluaciones externas posteriores en el caso de los proyectos de inversión (agropecuario, CIT, *clústeres*, educación, vivienda) ayudó a mitigar en parte esas limitaciones de diseño del Programa y de proyectos.

En relación a los **resultados** de desarrollo y las **lecciones aprendidas** de la concreción del Programa, en el apoyo a la gestión pública y sostenibilidad fiscal, el Banco tuvo entre sus propósitos más relevantes apoyar la reestructuración de la deuda pública y la reforma tributaria. Se apoyó la creación de la Unidad de Gestión de Deuda y la mejora de su perfil, generándose avances significativos, aunque la operación careció de métricas mínimas para evaluar la contribución específica del Banco. También se fortaleció a la DGI para implementar la reforma tributaria diseñada por el Gobierno en 2007. En otros temas se alcanzaron resultados parciales, como en la mejora de la calidad del gasto y el proceso presupuestario, así como la gestión de recursos humanos. En estas áreas se repitieron problemas de anteriores operaciones.

En el área de competitividad e inserción internacional del país, hubo menor claridad en la articulación del accionar del Banco. La evaluación de resultados se vio afectada por información insuficiente y por el tardío desenvolvimiento de las actividades vinculadas a la evaluación de los resultados de los proyectos. En varios de los siete propósitos definidos para esta área estratégica, es prematuro hablar de resultados de desarrollo aun. En Ciencia, Innovación y Tecnología (CIT), se destaca la importancia del Programa para acompañar las reformas institucionales y estratégicas de la política gubernamental iniciada en 2005. Esta estuvo centrada en el énfasis en la innovación y la investigación aplicada, y en la provisión de mayores recursos para financiar iniciativas privadas y públicas en esos campos (ANII, CONICYT). Estos esfuerzos se potenciaron por la actualización del régimen de incentivos económicos a la inversión productiva aprobado por el gobierno, para afectar las fallas de mercado que obstaculizan la diversificación de la producción y la generación de bienes y exportaciones con mayor valor agregado y contenidos tecnológicos.

Pese a que el avance actual de la ejecución de los proyectos impide sacar conclusiones contundentes sobre los resultados, se encontró en primer lugar que las reformas institucionales y legales implementadas por el país fueron importantes para afectar las fallas de coordinación, facilitando la disponibilidad simultánea de recursos para financiar las inversiones en innovación y los servicios especializados en lo científico y lo tecnológico. Esto denota una mejor asociación con el sector privado. En segundo lugar, el Banco no advirtió claramente sobre los riesgos para la sostenibilidad de los resultados de sus proyectos

que significa apoyar a la inversión productiva y la innovación con regímenes de incentivos sin que se produzcan simultáneamente progresos significativos -normalmente más lentos- en la superación de las fallas de mercado. Sin esta simultaneidad se obstaculiza el aprovechamiento de las economías de aglomeración de los servicios especializados y empresas, que generan una escala suficiente para elevar los niveles de productividad necesarios para el aprovechamiento de las oportunidades actuales y potenciales de la demanda de los mercados globales².

En infraestructura, el valor agregado del Banco se centró en el apoyo financiero para el mantenimiento de los tramos principales de la red vial aunque, dadas las restricciones financieras que atravesó el país, no se pudieron realizar todas las rehabilitaciones necesarias programadas. Los préstamos de modernización de Aduanas, apoyo a la ganadería y micro-finanzas enfrentaron problemas que retrasaron su ejecución y valoración de sus resultados. Hubo problemas de diseño, capacidad institucional de los ejecutores, y problemas de acceso a la información, entre otros.

Los resultados en esta área se entienden mejor si se tiene en cuenta que la estructura económica del país no ha cambiado sustancialmente y que en las relaciones económicas con el resto del mundo, a pesar de la diversificación de mercados que se produjo, sigue siendo muy importante la vinculación con Brasil y Argentina en el marco del MERCOSUR. En este contexto, el potencial para introducir un cambio en la estructura productiva se vio limitado por la evolución de los factores exógenos, concentrándose el motor de crecimiento exclusivamente en las ventajas comparativas de los recursos naturales.

El Banco no articuló en forma suficiente sus ámbitos de acción en ésta área de forma consistente con la sostenibilidad del crecimiento y la reducción simultánea de las brechas de desigualdad. No se advirtió con suficiente énfasis que dado que Uruguay es un país con reducido mercado local, se requiere una diversificación paulatina de su producción y de las exportaciones basada fundamentalmente en las ventajas de sus productos primarios. Un proceso de diversificación de estas características depende cada vez más del trayecto del país hacia la industrialización, el aumento tecnológico de las exportaciones, la dotación de un capital humano más adecuado y menos desigual, la abundancia del capital físico y de la infraestructura, y la intensidad creciente de las innovaciones y de la economía del conocimiento. Hay que subrayar los riesgos que existen en seguir apoyando acciones aisladas sin solucionar las fallas de mercado que impiden un crecimiento sostenible. Un proceso de este tipo es el que permitiría alterar la demanda por un capital humano mejor calificado por el sector privado nacional, aumentando el retorno actual de la educación y protegiendo al país contra la fuga de sus recursos calificados³.

En la tercera y última área, pobreza e inclusión social, los proyectos del Banco, se diseñaron o se reformularon para focalizarse en la implantación del plan de acción del nuevo gobierno. Las acciones en cada proyecto se implementaron en el momento adecuado. Se apoyaron diagnósticos y evaluaciones cuando se requerían; pilotos para probar y replicar actuaciones innovadoras más eficientes; descentralizar responsabilidades y recursos; apoyar la discusión estratégica entre los distintos actores y la generación de aprendizajes; y promover una conversación más efectiva entre quienes asignan los recursos y los ejecutores.

Los recursos nacionales han estado principalmente concentrados en mejorar la cobertura, mediante la inclusión y elevación de la base social más vulnerable de la población hacia un piso más alto (mediante la implementación del PANES, la Reforma Tributaria, la de Salud y la de Asignaciones Familiares, fusionadas en el Plan de Equidad). Los progresos en cobertura y las necesidades de sustentar el crecimiento de largo plazo, provocaron una mayor demanda de recursos para acciones que reduzcan las brechas de calidad de los servicios sociales⁴ (como es el caso de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030-ENIA) generando así una atención menos desigual⁵.

De los resultados hallados de las intervenciones revisadas por la evaluación, los más destacables fueron la búsqueda de la universalización de los proyectos y la institucionalización de los mismos en programas gubernamentales, que se legitimaron en la estructuración del Presupuesto Nacional de mediano plazo del país. Las autoridades nacionales se apropiaron de las responsabilidades ejecutivas y de los resultados buscados por los proyectos, involucrándose directamente en sus actividades y agregando recursos nacionales adicionales para potenciar los resultados. Esto es clave para la sustentabilidad de los productos y la viabilidad de lograr impactos. Esta institucionalización permitió, además, librar en forma más eficiente los recursos⁶, legitimar actividades intersectoriales y mejorar, con la cercanía, la gestión pública en cada área de actuación. Los proyectos se transformaron en agencias que ejecutan un programa público de largo plazo involucrando múltiples actores. Ello permitió una realimentación de las lecciones aprendidas en cada fase y su incorporación flexible en las prioridades estratégicas, ayudando a consolidar la asociación entre una visión de largo plazo del país y la contribución institucional del Banco⁷.

En el mismo Banco, dicho proceso de asociación es menos visible. Los proyectos, que en varios casos comparten los mismos beneficiarios, siguen siendo muy sectoriales, con espacios de diálogo y coordinación insuficientes, lo que reduce su efecto multiplicador. Ello, además de poner tensión en la programación, dificulta la asociación estratégica que el país busca con el Banco.

En general, la actuación del Banco enfrenta una serie de **riesgos**. Los diagnósticos deberían concentrarse más en la identificación de fallas de información y de mercado que restringen los impactos buscados por las políticas sociales, así como en promover amplios consensos para resolverlas. Debería evitarse trabajar sin líneas de base de los universos de intervención, para adecuarse a la diversidad de los beneficiarios y actores⁸. Sin esa caracterización, se seguirán enfrentando limitaciones para definir las prioridades de intervención, los criterios técnicos e instrumentos idóneos con los que actuar. Por último, no es clara la estrategia de salida de la intervención del Banco en algunos sectores en los que se ha tenido presencia histórica, y que están próximos a su sustentabilidad institucional y presupuestaria, lo que permitiría liberar recursos escasos para dedicarlos a otros destinos.

Con base al análisis desarrollado, se proponen las siguientes recomendaciones que se estima pueden ser útiles para mejorar la efectividad de la relación del Banco con el país:

Recomendación 1 – El conocimiento como producto estratégico del Programa: En función de la identificación de las restricciones al crecimiento con el país, se sugiere establecer un programa de estudios continuo (incluyendo calendario tentativo, temas,

objetivos, justificación) que asegure prevea la disponibilidad de recursos para financiar el trabajo analítico necesario para analizar: (i) dónde se debe actuar; (ii) cómo hacerlo, es decir con qué enfoque y modelo de intervención; y (iii) las metas generales que se buscan alcanzar. Esta agenda de trabajo debería ser parte del ejercicio estratégico, para garantizar que la misma vaya más allá de la identificación de las áreas de focalización del Banco; constituyéndose en una herramienta para la implementación del programa, que, a su vez, sea útil para su seguimiento y evaluación posterior.

Recomendación 2 – Mejorar la evaluabilidad de los diseños y la evaluación de la contribución del Banco: Se sugiere apoyar la superación de las fallas de información existentes para demostrar, en lo posible, los resultados de la cartera que se planifica, que mejore la evaluabilidad de los diseños, evitando aprobarlos sin líneas de base de los problemas que justifican su intervención. Para ello se sugiere se integre a los beneficiarios, actores públicos y privados relevantes; y se realicen esfuerzos para definir indicadores más consistentes con la atribución de los objetivos de desarrollo de las intervenciones. Las métricas se deben identificar con la contribución atribuible al Banco en los resultados del país. En este sentido al elegir los métodos de evaluación de resultados, optar por los más adaptados a las restricciones en la información, a los requerimientos de conocimiento y el grado de profundidad del análisis, previamente consensuados con las autoridades nacionales, evitando que su utilización sea una condición previa de la ejecución o que no se incorporen posteriormente como parte de la gestión pública normal de la institución que se apoya. De esta forma, el Programa con el país y sus intervenciones progresarán, paulatinamente, con el incremento en la calidad de los gastos nacionales que se apoyan y no serán sólo por su importancia financiera. El progreso de las acciones del Programa en este concepto, requerirá un mayor esfuerzo en el análisis y proyección de la lógica microeconómica que liga los retornos esperados de las intervenciones y los recursos del Banco, con los progresos efectivos a nivel de los beneficiarios y en el uso de los recursos nacionales.

Recomendación 3 - Enfoque más transversal del Programa: Complementar el enfoque eminentemente sectorial del Programa, centrado en los recursos financieros, hacia uno más coordinado, que se acomode mejor con la demanda del país que es cada vez más programática y transversal, involucrando a los actores sectoriales, los niveles de gobierno y el sector privado cuando así se requiera. El Banco debería revisar sus mecanismos financieros y administrativos para mejorar la adecuación de sus modelos de intervención y de supervisión a este enfoque transversal.

Recomendación 4 – Mayor focalización del Programa en el crecimiento sostenible: Mejorar la focalización de los objetivos y la coherencia del Programa respecto al desafío de la sustentabilidad del crecimiento de largo plazo. Para ello, el Banco debería promover un enfoque de identificación de las áreas potenciales donde su intervención tenga mayor impacto o valor agregado en relación al desafío del crecimiento sostenible, en particular en lo referido a: (i) las restricciones institucionales de la gestión pública que puedan afectar el desenvolvimiento de los proyectos en esta área; (ii) la superación de las fallas de coordinación y de mercado que traban el funcionamiento de un sistema empresarial más innovador y la profundización de la economía del conocimiento; y (iii) la necesidad de acompañar los esfuerzos para transitar hacia una diversificación de la producción y de las

exportaciones, en torno a las ventajas comparativas del país y en forma coherente con la integración comercial a escala mundial.

Recomendación 5 -en forma consistente con la continuación de la reducción de los problemas de equidad: Considerar en el Programa el tratamiento de los temas de equidad y desigualdad vinculados a: (i) seguir apoyando el cerramiento de las brechas de la estructura de atención social de acuerdo a las necesidades de largo plazo de la sociedad uruguaya, particularmente cuando surgen eventuales ausencias de crecimiento o cuando las modalidades de éste muestre una incompatibilidad entre la oferta y la demanda de capital humano; y, (ii) un mayor énfasis en la elevación del techo de la calidad en la provisión de bienes públicos para mejorar los servicios básicos a la población y aumentar su capacidad productiva. Estas son condiciones que ayudarán a sustentar un crecimiento de largo plazo con mayor igualdad de oportunidades, aprovechando las instancias que se pudieran generar a medida que vaya evolucionando el patrón productivo del país.

I. CONTEXTO

- 1.1. Este documento presenta la Evaluación del Programa de País de Uruguay para el periodo comprendido entre los años 2005 y 2009. Su objetivo es presentar los resultados de la actividad del Banco en el país en mención y extraer lecciones que sirvan para que sus acciones futuras sean más efectivas. Este primer capítulo presentará un breve análisis del entorno en el que el Programa se concibió e implementó, así como de los principales desafíos de desarrollo vigentes.

A. Contexto General

- 1.2. **Uruguay es una economía con un ingreso per cápita relativamente elevado.** En dólares corrientes, su ingreso per cápita al año 2008 (US\$ 9,654) era muy superior al de otros países de la región y muy cercano al de Chile (US\$ 10,112). Asimismo, Uruguay es el país de la región de América Latina y el Caribe que históricamente registra la mejor distribución del ingreso de acuerdo con la mayoría de criterios utilizados para su medición. El último Informe sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe publicado por el PNUD (2010), Uruguay es el país más equitativo de la región - hace por lo menos 10 años. El mismo informe enfatiza el rol de las políticas sociales implementadas en los últimos años, en particular el sistema de transferencias monetarias del PANES y del Plan Equidad.
- 1.3. **Sin embargo, Uruguay es una economía relativamente pequeña.** Al año 2008, el producto interno bruto (PIB) representaba menos del 10% del de Argentina y menos del 2% del de Brasil⁹, sus países limítrofes y principales socios comerciales. Asimismo, al 2008, Uruguay era la quinta economía más pequeña de Sudamérica en términos de producción, después de Guyana, Surinam, Paraguay y Bolivia y la tercera más pequeña en términos de población, después de Surinam y Guyana.
- 1.4. **Tanto su ubicación geográfica como sus relaciones económicas en el marco del MERCOSUR determinan fuertes vínculos con Argentina y Brasil.** La formación del MERCOSUR en 1991 generó nuevas oportunidades para el país pero a costa de aumentar el grado de dependencia de sus socios. El patrón de crecimiento de Uruguay difería del de sus socios comerciales hasta la década de los setenta. A partir de entonces se inició un proceso de convergencia relacionado con la mayor integración regional en términos financieros y comerciales (MERCOSUR), influyendo sobre sus exportaciones, y resultando en políticas cambiarias similares¹⁰. La alta dependencia de Uruguay de Argentina y Brasil fue patente durante el periodo recesivo que atravesó el país entre 1999 y 2002.
- 1.5. **Entre 1999 y 2003 Uruguay sufrió una recesión y una crisis financiera en 2002, lo que duplicó la tasa de pobreza.** A pesar del desempeño económico relativamente estable de la década de los noventa, el país enfrentaba vulnerabilidades que facilitaron el desencadenamiento de la crisis. El periodo recesivo se inició en 1999 cuando cayeron los términos de intercambio –consecuencia de la crisis asiática– y se devaluó el real brasileño. Además en 2000 y 2001 un brote de fiebre aftosa afectó la actividad ganadera, uno de los principales sectores de la economía. La economía uruguaya se

encontraba debilitada al momento de la crisis argentina a fines de 2001, proceso que culminó en 2002 en una de las peores crisis financieras de su historia¹¹. Esta impuso elevados costos al país: el PIB se contrajo en un 15% en términos reales entre 1998 y 2002 (Figura 1, Anexo I)¹²; las reservas internacionales se contrajeron en casi 80%; la deuda externa del país superó el 100% del PIB; los bancos perdieron el 45% de sus depósitos; la cartera bancaria atrasada se disparó a 37% del total; el desempleo alcanzó el 17%; y la tasa de pobreza pasó de 15% a 30% entre 1999 y 2003.

- 1.6. **Después de la crisis, la producción se recuperó marcadamente, manteniendo el PIB per cápita por encima de casi toda la región en el periodo 2004-2008** (Figura 2, Anexo I). El impulso vino del contexto internacional favorable y del buen manejo macroeconómico del Gobierno uruguayo (FMI 2008)¹³. Se registraron altas tasas de crecimiento entre 2004 y 2008, con un promedio anual de 6.6%, alcanzando valores mayores a lo esperado¹⁴. En el año de post-crisis, Uruguay fue el país de la región que registró el mayor crecimiento (2.9% frente a 0.9% en Perú y Argentina en 2009).
- 1.7. **En los últimos años el crecimiento estuvo liderado por la demanda interna, particularmente la inversión privada, con niveles históricamente elevados, y la exportación de productos primarios** (Figura 3, Anexo I). La demanda agregada - particularmente la inversión privada- respondió favorablemente a las políticas macroeconómicas y al contexto internacional benigno. Mientras se recuperaba el ingreso de los hogares, se estabilizaron las expectativas respecto a la economía y se dinamizó el crédito al consumo. Los hogares aumentaron su consumo, para recuperar la contracción de 1999-2002. Asimismo, el gasto público se mantuvo bastante alineado con el PIB, creciendo a tasas elevadas en la post-crisis. Las exportaciones registraron un crecimiento promedio anual de 22% entre 2004 y 2008, en un contexto de precios de las principales “*commodities*” muy favorables.
- 1.8. **La inversión extranjera directa (IED) fue importante en la recuperación de la economía uruguaya.** El país recibió importantes flujos de inversión entre 2005 y 2008, más del doble en porcentaje del PIB que lo captado por países vecinos, incluso por la Región (Figura 4, Anexo I). Esos recursos sirvieron para dinamizar los sectores forestal, agropecuario y turístico. Un ejemplo son las inversiones de Brasil, concentradas en la industria de la cadena agroalimentaria. El 85% de la agroindustria cárnica uruguaya y más del 90% de la arrocería hoy son de propiedad brasileña. Uruguay también recibió inversiones de Argentina en el sector agropecuario debido a la política de retenciones de este país. Asimismo, se recibieron importantes inversiones provenientes de fuera de la región, como por ejemplo la de la empresa de celulosa BOTNIA.
- 1.9. **Las finanzas públicas se manejaron para lograr superávits primarios del 3.5% del PIB** (Figuras 5-6, Anexo I). Tras la caída por la crisis de 2002, los ingresos se recuperaron significativamente desde mediados de 2003, y los egresos desde el primer trimestre de 2004. La brecha entre ingresos y egresos primarios (Figuras 8-9, Anexo I) permitió cumplir las metas para el resultado primario acordadas con el FMI, de 3.5% del PIB en 2007. El FMI (2008)¹⁵ señaló que el esfuerzo fiscal desplegado podría haber dado mayor prioridad al ahorro de los ingresos extraordinarios y un

mayor énfasis a la inversión pública. El déficit en el resultado económico del sector público fue mayor en 2009 que en 2008 (-1.7% del PIB versus -1.5% del PIB, respectivamente), consecuencia del carácter contracíclico con que la política fiscal hizo frente a la crisis financiera.

Tabla 1.1. Indicadores Seleccionados de Uruguay, 2001-2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Indicadores macroeconómicos									
PIB Real (var. %)	-3.8	-7.7	0.8	5	6.6	4.3	7.5	8.5	2.9
PIB nominal (miles de mill. de US\$)	18.6	12.3	11.2	13.2	17.4	19.8	24.0	31.2	31.5
Inversión bruta fija como % del PBI	13.7	12.4	12.5	14.4	16.5	18.6	18.6	20.2	19.1
PIB per capita Nominal (US\$)	5610	3711	3388	4003	5252	5975	7206	9351	9420
Tasa de desempleo urbano	15.3	17	16.9	13.1	12.2	11.4	9.6	7.9	7.7
Precios al consumidor (var. % promedio)	4.4	14.0	19.4	9.2	4.7	6.4	8.1	7.9	7.1
Tipo de cambio (pesos por US\$, fin de periodo)	14.8	27.2	29.3	26.4	24.1	24.4	21.5	24.4	19.6
Exportaciones de bienes (US\$ mill.)	2139	1922	2281	3145	3774	4400	5100	7095	6389
Importaciones de bienes (US\$ mill.)	-2915	-1874	-2098	-2992	-3753	-4898	-5645	-8807	-6660
Cuenta corriente (como % del PIB)	-2.4	2.8	-0.7	0.0	0.2	-2.0	-0.9	-4.8	0.7
Sector Público No Financiero (en % del PIB)									
Ingresos del SPNF	30.2	28.7	29.4	28.7	28.1	28.1	28.2	26.5	28.1
Ingresos tributarios	14.6	12.8	16.7	18.7	16.9	17.3	18.3	14.3	19.6
Gastos del SPNF	34.1	32.8	32.3	30.6	28.6	28.7	28.2	27.9	29.8
Déficit fiscal	-3.9	-4.1	-2.8	-1.9	-0.5	-0.5	0.0	-1.5	-1.7
Deuda pública	60.2	118.7	113.0	92.7	79.2	70.3	62.5	61.7	60.0
Indicadores sociales									
Ingreso per capita promedio del hogar (pesos de 2002)	6153	5503	4567	4662	4791	5326	5774	6438	n.d.
Tasa de pobreza, país urbano (%)	27.3	33.7	41.5	41	37.6	34.8	32.2	24.5	23.2
Desigualdad - Gini, país urbano (%)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.446	0.449	0.424	0.432
% de menores de 14 años que son pobres (país urbano)	43.9	52.9	60.2	61.4	59.2	54	50.4	39.4	36.7*
% de mayores de 64 años que son pobres (país urbano)	7.8	10.6	17.6	18.6	15.7	14.2	10.9	8.4	7.4*
Cobertura de la educación inicial, 3 a 5 años (%)	67.3	65.6	68.3	70.6	70.4	73.5	75.4	77.5	73.4
Tasa de repetición de primer grado (%)	20.9	20.1	17.9	16.9	16.1	16.5	16.8	13.8	13.9
Tasa neta de escolarización 15 a 17 años (%)	48.2	49.7	52	48.9	48.7	43.2	41.9	38.8	47.3
Quintil más pobre entre 20-25 años que acabó secundaria (%)	n.d.	12.9	11.7	13.4	9.3	7	7.2	6.3	8.5*

Fuente: BCU, DGI, EIU, INE y World Development Indicators Database

* Datos de la ECH 2009

1.10. **Al igual que toda la región, Uruguay experimentó presiones inflacionarias durante 2005-2009.** La escalada del precio del petróleo en 2004-2007 generó mayores costos para la producción y una mayor presión inflacionaria. Además, los precios domésticos fueron influidos por el dinamismo de la economía mundial, que contribuyó a mantener el valor de las principales exportaciones elevado. La fuerte apreciación del peso uruguayo frente al dólar (25% entre los años 2004 y 2009) jugó a favor, determinando un menor aumento de los precios de ciertos bienes e insumos transables expresados en moneda nacional (UDELAR 2008)¹⁶.

1.11. **El importante crecimiento permitió que desde 2005 se recuperara el empleo y se redujera la pobreza, y en menor medida la desigualdad.** Luego de caer 20% entre 1999 y 2002, el PIB real per cápita recuperó en 2006 los niveles de antes de 1999 y continuó la tendencia al alza que mostró desde mediados de los 80's. La recuperación se reflejó en la caída del desempleo de 13.1% en 2004 a 7.7% en 2009. El dinamismo del mercado laboral contribuyó a la reducción de la tasa de pobreza de 39.7% en 2004 a 23.2% en 2009, en las zonas urbanas. La desigualdad se redujo levemente. El desafío sigue siendo profundizar los avances en esta área.

1.12. **A pesar de la reducción de la pobreza, aun persiste una elevada proporción de niños y jóvenes en dicha situación.** Entre 2002 y 2007, más del 50% de los menores de 14 años se encontraba en situación de pobreza (Tabla 1.1). La tasa de pobreza de

la población menor de edad es muy superior a la de la población adulta y, además, la diferencia se ha ido ampliando significativamente desde inicios de la década de 1990 (CEPAL 2009)¹⁷. De hecho, Uruguay es uno de los países de la Región con una de las brechas más profundas entre ambos grupos poblacionales (Figura 9, Anexo I). Durante el periodo de la evaluación, el gasto público social comenzó a priorizar a los menores, reflejado en el aumento de la participación del gasto en menores de 19 años de 18% a 22% entre 2004 y 2009. Empero, las pasividades siguen explicando más de la mitad del gasto público social, principalmente de la población mayor de 60 años¹⁸.

- 1.13. **El nuevo Gobierno, que asumió en 2005, enfrentó restricciones de credibilidad y de política**¹⁹. Las primeras se daban principalmente por el manejo macro-fiscal, que constituía una fuente de incertidumbre, dado el elevado nivel de deuda pública²⁰. El Gobierno reestructuró la misma, estableciendo una disciplina fiscal y promoviendo una reforma tributaria para ampliar la base imponible, hacer el sistema más eficiente y reducir la evasión. Las segundas se centraban en las tensiones al interior del Gobierno acerca del papel de los mercados en la asignación de recursos, la provisión de bienes y servicios públicos, y el grado de flexibilidad laboral, entre otros.
- 1.14. **El Gobierno tenía retos de corto y largo plazo para mejorar el crecimiento.** La prioridad inmediata fue mantener la sostenibilidad fiscal y financiera, para evitar nuevos episodios de contagio y crisis, y, simultáneamente, fortalecer la red de protección social, para enfrentar el fuerte aumento de la pobreza. Otros retos además del fiscal²¹, financiero²² y la pobreza, fueron la brecha en infraestructura; las debilidades en la regulación del clima de negocios²³; la creciente ineficiencia en la provisión de los servicios del Estado en seguridad social, educación e innovación (Banco Mundial, 2005)²⁴ y la vulnerabilidad del Uruguay a la inestabilidad regional.
- 1.15. **Las principales reformas implementadas son la tributaria, la de deuda pública y la de protección social, continuando con el fortalecimiento de la regulación financiera.** Como señala el FMI (2007)²⁵, “*se alcanzó un importante progreso en varias áreas*”, entre las que destacan la reforma tributaria; el manejo de la deuda pública, con la creación de la Unidad de Gestión de Deuda (UGD); y la lucha contra la pobreza, con el programa social de emergencia. En materia financiera, se fortaleció el Banco Central y se reestructuró el portafolio del Banco Hipotecario del Uruguay²⁶. El Gobierno aseguró progresos importantes en cuanto a los retos de corto plazo relacionados con la sostenibilidad fiscal y financiera²⁷, y a la emergencia social.
- 1.16. **Hubo cambios destacables en los sistemas de salud y la legislación laboral**²⁸. En el primer caso, el nuevo sistema integra prestadores públicos y privados, que antes funcionaban descoordinadamente. Uno de los principales objetivos de dicha reforma fue la inclusión de los que estaban fuera del sistema. Respecto a la regulación laboral, se reinstalaron los Consejos de Salarios²⁹, lo que supuso la negociación colectiva tripartita (trabajadores, empleadores y Estado) a nivel de ramas de la actividad productiva. Se modificó la regulación de la resolución de conflictos y la tercerización o subcontratación de servicios.

B. Desafíos de Desarrollo

- 1.17. En esta sección se pretende hacer una revisión de los principales desafíos de desarrollo de largo plazo. Estos formaban parte del contexto del país antes del diseño de la Estrategia y todavía limitan su desarrollo. Este acápite se estructura en función de las tres áreas de focalización del Banco establecidas en su Estrategia/Programa.

1. Gestión pública y sostenibilidad fiscal

- 1.18. **Hubo avances en materia de sostenibilidad fiscal y restructuración de la deuda pública, pero quedan desafíos en manejo macro-fiscal.** El valor actual de la deuda pública sobre el PIB todavía no está en niveles “confortables”, alrededor de 60% (tabla 1.1). Todavía son un desafío la contención del crecimiento del gasto corriente y las rigideces presupuestales. El esfuerzo fiscal de los últimos años no se tradujo en instituciones presupuestarias regidas por reglas ni procedimientos de política fiscal anti cíclica (FMI, 2010)³⁰. Además, el Gobierno no adoptó algunas reformas propuestas por el FMI, como el paso de un sistema presupuestario quinquenal a uno anual, y la promulgación de una ley orgánica de presupuesto público (FMI, 2008)³¹.
- 1.19. **Todavía hay margen para progresar en la calidad del gasto público.** En el periodo hubo intentos de introducir un sistema de gestión por resultados, pero los avances fueron limitados (ver Capítulo 4). En la evaluación del gasto de la administración pública, se destaca el análisis del gasto social³², aunque no hubo progresos en la calidad del gasto de las empresas públicas. Por otro lado, continuó la descentralización del país, acompañada por la creación de un Sistema Nacional de Inversión Pública aunque ello no aseguró una mejor utilización de los recursos destinados a la inversión.

2. Competitividad e inserción internacional

- 1.20. **A pesar de la diversificación de destinos de exportación, la economía uruguaya sigue dependiendo de la evolución económica de Argentina y Brasil.** El número de empresas exportadoras no creció entre 2004 y 2009 (Tabla 2, Anexo II), pero sí creció el número de destinos de las exportaciones. Se redujo la dependencia de Argentina pero aumentó respecto a Brasil. En un estudio reciente, el FMI (2010)³³ encontró que 20% de las fluctuaciones del PIB de Uruguay se deben a choques registrados por sus vecinos, especialmente Argentina.³⁴ Esto se debe a las fuertes relaciones comerciales y financieras con ambos países³⁵, si bien el Gobierno se esforzó por diversificar la apertura exterior³⁶. En este contexto, es fundamental el funcionamiento adecuado del MERCOSUR, particularmente en relación a la protección de intereses de los países miembro más pequeños.
- 1.21. **La Estrategia contribuyó al fortalecimiento de la prioridad que tuvo el área de CIT para el Gobierno, recogida en el objetivo “mejora de la competitividad y profundización de la inserción internacional”.** A partir de 2005 el Gobierno gestiona un cambio fundamental a la política de Ciencia, Innovación y Tecnología (CIT), enfatizando la importancia de la investigación aplicada, el conocimiento y la

expansión de la innovación para el desarrollo de largo plazo. El rol de la investigación y la academia cambia desde un enfoque en la definición de objetivos de política a uno de apoyo al desarrollo de contenidos y conocimientos aplicados.³⁷ Sin embargo, la innovación en Uruguay todavía es limitada. La inversión en I&D llegó al 0.64% del PIB en 2008, pero sigue estando por debajo del promedio de LAC (0.68% en 2007) y de los países avanzados (alrededor de 2% del PIB). La contribución del sector privado es todavía muy baja, tanto en el total del gasto en I&D (25%) y en empleo de personal en CIT. Asimismo, la incorporación y aplicación de la tecnología a la producción sigue siendo modesta.³⁸ El país sigue produciendo mayoritariamente productos poco sofisticados, la mayoría de los cuales caen en la categoría “commodities”.

- 1.22. **Los avances en infraestructura nueva fueron limitados; el sector energético aún es el principal “cuello de botella” para el crecimiento en el mediano plazo.** El sector energético sigue constituyendo una de las principales vulnerabilidades del crecimiento económico. El país es altamente dependiente de la importación de petróleo³⁹ y de la generación hidráulica (Figura 10, Anexo I), afectada de manera creciente por el cambio climático, como ocurrió durante el periodo. Los esfuerzos del sector público (de inversión en generación térmica, programas de eficiencia y acuerdos binacionales)⁴⁰, fueron limitados fundamentalmente por la inexistencia de una matriz energética de largo plazo consensuada, además de las restricciones fiscales y el alto endeudamiento. Estos esfuerzos fueron complementados por el sector privado en áreas de energía renovable, aunque su incidencia para resolver problemas de oferta energética es limitada.

3. Pobreza e inclusión social

- 1.23. **La desigualdad social y económica y sus consecuencias todavía es uno de los principales desafíos de desarrollo en Uruguay.** El país es uno de los menos desiguales de la región, pero no para estándares internacionales (tabla 1.1). Mientras que la desigualdad disminuyó en países con niveles de ingreso similares o inferiores, en Uruguay continúa estable desde el fin de la crisis. Varios factores pueden explicar este resultado. En los primeros años del periodo en consideración, la mayor parte del crecimiento económico se concentró en el extremo superior de la distribución del ingreso; mientras que los ingresos de la población menos favorecida crecieron de la mano de las reformas implementadas a partir 2007 (Reforma Tributaria, Reforma de la Salud, Plan de Equidad) pero más aun a consecuencia del ciclo económico⁴¹. Otro factor importante parece ser la brecha en la calidad y el acceso a la educación, especialmente secundaria y superior⁴². La falta de oportunidades para la población de bajo nivel socioeconómico repercute en la calidad de vida de la población, y también puede impactar en el crecimiento del país.
- 1.24. **La brecha de cobertura de la asistencia social disminuyó con el programa de transferencias monetarias⁴³, pero su efectividad todavía puede mejorar.** Se implementó el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que incluyó un programa de transferencias condicionadas, y fue absorbido por el régimen de asignaciones familiares⁴⁴. De acuerdo a lo previsto, el PANES duró dos años y

finalizó en 2007. En enero de 2008 se inició el Plan de Equidad (cuyos beneficiarios incluían a los del PANES) con una población objetivo y alcances mucho más amplios⁴⁵. Sin embargo, siguen vigentes los principales desafíos que condicionan su sustentabilidad: hacer efectivo el control de la asistencia escolar⁴⁶ (aumentar la cobertura, en particular la alta deserción escolar en secundaria es el principal desafío); implementar modificaciones en el sistema educativo (de mejoras de calidad) que complementen el incentivo de la transferencia para retener alumnos; y establecer un sistema de monitoreo para identificar potenciales efectos no deseados del programa como, por ejemplo, en materia de inserción laboral⁴⁷.

- 1.25. **El principal desafío del sistema educativo sigue siendo la inequidad en cobertura y calidad.** Los problemas de acceso, con elevadas tasas de repetición en primaria y de deserción en secundaria (Figura 11, Anexo I), determinan que solo dos tercios de los jóvenes de 20 años finalicen secundaria, y únicamente el 6% de la población de entre 20 y 25 años del quintil más pobre. La expansión de la infraestructura educativa todavía es un desafío pendiente. La población más vulnerable también se ve afectada en términos de calidad. A pesar de que según las pruebas internacionales de calidad educativa (PISA 2003 y 2006) Uruguay ostenta la mejor posición de la Región en matemáticas y la segunda mejor posición en lectura y ciencias, existe una gran dispersión en resultados, explicada por el entorno sociocultural del centro educativo y las características del hogar⁴⁸. Se introdujeron pocos cambios⁴⁹ durante el periodo⁵⁰ para mejorar la calidad del sistema. Algunos de los factores que requieren ser reformados al respecto son la formación y carrera docente⁵¹, el establecimiento de estándares de aprendizaje, la introducción de pruebas estandarizadas en secundaria, la reformulación de la organización y la gestión del sistema⁵².

II. EL PROGRAMA DEL BANCO

- 2.1. En la primera sección del capítulo se hace referencia a las prioridades del Gobierno y la intención del Programa establecido en la Estrategia. En la segunda sección se discute la relevancia del Programa.

C. La Estrategia con el País

- 2.2. **En el documento “El gobierno del cambio, propuestas y proyectos: la transición responsable” se sintetizan las principales prioridades de la administración 2005-2010.** En el área de gestión pública y sostenibilidad fiscal estaban orientadas a la obtención de un adecuado superávit primario, a reformas como la tributaria y la creación de una oficina de manejo de la deuda pública. En el área de competitividad e inserción internacional, se buscaba fortalecer el rol regulatorio del Estado, apoyando la innovación y mejorando el uso de sus recursos para evitar la fragmentación y la duplicación de políticas públicas. Finalmente, en el área de pobreza e inclusión social, se planteaba un cambio de paradigma en el modelo de intervención social, con énfasis en la implementación del PANES para asistir a los grupos más afectados por los efectos de la crisis de 1999-2002.

- 2.3. **El objetivo de la Estrategia del Banco fue “contribuir a lograr un crecimiento sostenido que permita revertir el deterioro provocado por la recesión (...) y que, a la vez, permita generar las condiciones para una mejora perdurable del nivel de vida de la población”.** Los tres propósitos dentro de ese objetivo fueron apoyar: (i) la gestión pública y la sostenibilidad fiscal⁵³; (ii) la competitividad y la inserción internacional⁵⁴; y (iii) la pobreza y la inclusión social⁵⁵. Cabe mencionar que la formulación de los objetivos de la Estrategia resultó ser demasiado amplia, tal vez debido a que fue preparada en un contexto de crisis y emergencia.
- 2.4. **Las acciones en el área de gestión pública y sostenibilidad fiscal eran vistas como necesarias para el desarrollo de mayor plazo.** Tras la crisis de 2001-2002, se reconocía que la sostenibilidad fiscal y de la deuda eran necesarias para implementar reformar la gestión pública; promover la inversión y el aumento de la productividad; profundizar la apertura externa; y financiar los planes de atención a los sectores de menores recursos⁵⁶. La Estrategia enfocó el apoyo del Banco en cinco medios de acción: (i) la gestión de la deuda pública; (ii) la eficiencia del gasto público; (iii) el apoyo a la reforma tributaria; (iv) el gasto en seguridad social; y, (v) la implementación del Programa de Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción de Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV) para apoyar la gestión pública por resultados.
- 2.5. **En competitividad e inserción internacional se planteaba un amplio espectro de acción.** Se reconoció que el apoyo del Banco se había centrado históricamente en infraestructura, el sector financiero y en reformas “destinadas a facilitar la actividad del sector privado en su conjunto”. Ahora se definieron siete áreas de acción: (i) clima de negocios; (ii) políticas de desarrollo productivo; (iii) calidad y ciencia, tecnología e innovación; (iv) institucionalidad de apoyo al sector productivo; (v) promoción de exportaciones e inserción internacional; (vi) infraestructura; y, (vii) sistema financiero y mercado de capitales.
- 2.6. **En pobreza e inclusión social, la Estrategia reconoció una nueva visión del Gobierno sobre las necesidades de la red de seguridad social.** En la Estrategia se señala que el Banco había respondido a la crisis del año 2002 con un programa de protección presupuestaria a los programas sociales prioritarios de educación, salud y seguridad. La política social del nuevo gobierno se basaba en el diagnóstico de la existencia de una red de seguridad social de cobertura incompleta a los hogares más pobres, debido a factores estructurales y coyunturales⁵⁷. En función de ellos se plantearon cuatro áreas de acción: (i) atención a los grupos más pobres; (ii) fortalecimiento de la institucionalidad social; (iii) educación; y (iv) condiciones de vida en las ciudades.
- 2.7. **La Estrategia del Banco en forma ex-ante fue coherente con la del país y fue relevante al reflejar los desafíos de desarrollo vigentes.** El Programa estuvo claramente en línea con los propósitos del Gobierno, destacándose esa comunión en: (i) la reforma tributaria, (ii) la creación de una oficina de manejo de deuda pública, y (iii) la implementación del PANES. Para estos temas se establecieron claras líneas de acción en la Estrategia.

- 2.8. **La Estrategia sobre la que se basó el programa del Banco tuvo base en un trabajo analítico importante en la mayoría de los temas abordados.** En gran medida, la relevancia en cuanto a los desafíos del país respondió al importante trabajo analítico (notas sectoriales, estudios) en la mayoría de los temas abordados por la programación. Sin embargo, esto no siempre fue plasmado clara y específicamente en la intención del Banco de acuerdo a las prioridades del Gobierno, particularmente en el área de competitividad e inserción internacional, y en el tema de condiciones de vida en las ciudades (parte del área estratégica de pobreza e inclusión social), como se discute a continuación.

B. La Relevancia del Programa

- 2.9. El Programa es *relevante* si sus objetivos y propósitos estratégicos, además de ser consistentes con los desafíos de desarrollo del país y los medios previstos para alcanzarlos; se aprobaron con los contenidos planificados y estuvieron alineados con sus metas. A continuación se analiza la relevancia de los componentes del Programa.

1. Gestión pública y sostenibilidad fiscal

- 2.10. **El Banco apoyó al país en el manejo de la deuda pública.** El Gobierno se comprometió con el FMI para crear una Oficina de Manejo de Deuda Pública⁵⁸ dependiente del MEF, a partir de un diagnóstico para el diseño de la misma. El Banco apoyó su operación y facilitó los fondos de manera rápida, por medio de una facilidad sectorial (UR-L1008). A través de la Oficina, se centralizó la formulación de una estrategia integral de manejo de deuda y la toma de decisiones operativas⁵⁹ para mejorar el perfil de la misma. La rapidez en la canalización de los recursos fue clave para aprovechar las condiciones de mercado favorables del momento (fines de 2005), y así poder iniciar el re-perfilamiento de la deuda pública.
- 2.11. **Se concretaron operaciones para fortalecer la institucionalidad presupuestaria; mejorar la eficiencia y gestión de los recursos humanos; y modernizar y fortalecer la administración tributaria.** La intervención del Banco en esta área estuvo centrada en el Programa de Modernización del Sistema Tributario y de Mejora de la Calidad del Gasto Público y del Servicio Civil (UR-L1021), para apoyar las reformas de política. Contuvo tres etapas. La primera se terminó de desembolsar en 2008 y tras el cumplimiento de las condiciones, se aprobó una segunda operación en 2009. La operación incluyó tres facilidades sectoriales⁶⁰, en gestión tributaria (UR-L1028), reforma del servicio civil (UR-L1026) y mejora del gasto y la calidad del proceso presupuestal (UR-L1027). El programa operativo propuesto y las facilidades sectoriales respondieron a las carencias identificadas en la Estrategia y los documentos de soporte. El accionar del Banco fue relevante especialmente en el apoyo al fortalecimiento institucional de la DGI.
- 2.12. **El Banco interrumpió el apoyo del fortalecimiento del sistema de seguridad social, según lo previsto.** La Estrategia ponía énfasis en reformas de segunda generación del Banco de Previsión Social (BPS), para fortalecer su capacidad de gestión de prestaciones; y en acciones en el sistema de recaudaciones para frenar el

incremento de la población sin cobertura de seguridad social (aquella con empleo no registrado o subempleo). La única operación programada en el periodo fue para continuar con la facilidad sectorial UR-L1032, aprobada en Diciembre de 2002, cuyos objetivos eran implementar una encuesta longitudinal periódica, Encuesta de Protección Social (EPS), y conducir estudios analíticos sobre cobertura, eficiencia y sostenibilidad.

- 2.13. **El PRODEV no apoyó el desarrollo de capacidades de gestión pública por resultados, que era una de las principales recomendaciones del CPE anterior.** La Estrategia contemplaba la posibilidad de que los recursos del PRODEV sean utilizados para implementar las recomendaciones de la “Evaluación de la responsabilidad financiera del país” (CFAA) elaborada con el Banco Mundial en 2003. Sólo se financiaron dos cooperaciones técnicas con objetivos alineados con las recomendaciones del CFAA: una para elaborar un diagnóstico de debilidades y fortalezas en gestión por resultados, y otra para un Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).⁶¹ La recomendación del CPE previo referida al *“establecimiento de un programa continuo de estudios y de desarrollo institucional que respalde el programa y apoye en la definición de oportunidades para potenciar el desarrollo de capacidades de gestión pública con base en resultados”* no se concretó de manera plena. Todavía es difícil definir intervenciones exitosas del Banco en este tema⁶².
- 2.14. **Se concretaron operaciones no previstas en la Estrategia; de apoyo a la reforma de las instituciones de control interno, y de reforma del gobierno electrónico.** La facilidad sectorial UR-L1031 de fines de 2008, estuvo orientada al fortalecimiento institucional y una mayor articulación de las instituciones de control⁶³. El préstamo para el apoyo a la gestión del gobierno electrónico (GE), buscaba evaluar los efectos de la implementación de las diferentes iniciativas de GE en ejecución; definir un estándar de GE; apoyar el desarrollo de soluciones de GE; y finalmente, apoyar el fortalecimiento institucional de la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información (AGESIC). Estas operaciones no estaban contempladas en la Estrategia, pero sus alcances calzaban con el objetivo de apoyar la mejora de la gestión pública y la calidad del gasto público.
- 2.15. **En resumen, el Programa fue relevante en esta área.** Las acciones más importantes fueron en el manejo de la deuda pública y el apoyo a la institucionalidad de la administración tributaria, que eran de los principales retos de corto plazo para afianzar la sostenibilidad fiscal. No ocurrió lo mismo con otros temas de reforma de largo plazo, como la gestión pública por resultados.

2. Competitividad e inserción internacional

- 2.16. **No hubo operaciones en el área de clima de negocios, que había sido identificada por el trabajo analítico.** Era necesario reducir las barreras para la creación y funcionamiento de las empresas; y, para ello, se habían identificado los cuellos de botella sobre los cuales actuar⁶⁴. No era claro cuál era el ámbito de acción del Banco para *“simplificar el marco regulatorio para tornarlo más favorable a la inversión y más competitivo”*. Entre los desafíos y propuestas estratégicas⁶⁵, se señalaba que el

marco regulatorio podía incluir temas tan diversos como el sistema judicial, derechos de propiedad intelectual, carga tributaria (general y sectorial), facilidades para la importación y exportación, etc. Esta lista potencial de temas se podía ampliar de acuerdo a la nota temática de clima de negocios (Castillo, 2004). Esta falta de focalización condujo a la no concreción de ninguna operación, salvo por algunas acciones de política en el programa operativo propuesto de competitividad. No se siguió la recomendación del CPE previo, “*concretar esfuerzos donde puede tener mayor impacto en términos de crecimiento, como la mejora del clima de inversión*”.

- 2.17. **En las políticas de desarrollo productivo no se concretaron los contenidos de apoyo al sector agropecuario, ni las operaciones en políticas industriales, a diferencia de lo ocurrido en el sector turístico y el desarrollo de *clústeres*.**⁶⁶ Para el sector agropecuario se planteaba una revisión de la política comercial para eliminar regímenes específicos; y, para el sector turístico, la potenciación del papel de la planificación. Los proyectos agropecuarios ejecutados, Programa de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos (UR-0141) y Programa de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (UR-L1016), no tuvieron relación con la política comercial. El proyecto de turismo (UR-L1018) apoyó, como señalaba la Estrategia, el desarrollo estratégico del sector⁶⁷. En cuanto a las políticas industriales, se planteaba la necesidad de revisar su operación e introducir mecanismos de evaluación. No se concretaron operaciones al respecto. Para los *clústeres*, la necesidad de fortalecer su orientación hacia el mercado externo, quedó plasmada en el Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (UR-L1020)⁶⁸.
- 2.18. **El apoyo al sector agropecuario es un ejemplo de la flexibilidad y capacidad de diálogo del Banco para adaptarse a las nuevas prioridades del Gobierno.** El proyecto de productos ganaderos⁶⁹, basado en la experiencia previa de UR-0137, subsidiaba a productores pequeños y medianos para incorporar tecnologías⁷⁰, como planes de gestión, o formas innovadoras de articulación de la cadena productiva⁷¹. Luego de un diálogo en 2007, el proyecto se reformuló en línea con la visión del nuevo gobierno, priorizando la atención a productores ganaderos familiares, el fortalecimiento institucional del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP) y el apoyo a aspectos clave de salud animal e inocuidad de alimentos⁷². En apoyo al diálogo, el Banco financió una cooperación técnica (UR-T1060) y un estudio sobre la estructura del gasto y programas públicos, para identificar posibles intervenciones y áreas de cooperación.
- 2.19. **En materia de calidad y CIT, el Programa se concretó en nuevas operaciones de apoyo a la Estrategia del Gobierno en el área.** La Estrategia del Banco establecía que: “*mediante la priorización de estas áreas [estimular la CIT y adoptar normas de calidad y estándares técnicos internacionales] y la mejora institucional se ayudará a las empresas uruguayas para innovar más y se facilitará su adecuación a estándares de calidad internacionales*”.⁷³ Se finalizó la ejecución del Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT), aprobado en 2000, y se aprobó una nueva operación (PDT II) que comenzó a ejecutarse a fines de 2008. Este último buscaba fortalecer el Sistema Nacional de Innovación (SIN) con el propósito de aumentar la inversión en

innovación del país a través del mejoramiento de la capacidad de innovación del sector empresarial y de la actualización de los incentivos ofrecidos por el sector público, para compensar las fallas de mercado que enfrenta el sector. La operación fue ejecutada por la ANII como agencia no gubernamental.⁷⁴

- 2.20. **El papel del Banco no fue claro ni se concretaron operaciones en el apoyo a la institucionalidad del fomento al sector productivo.**⁷⁵ Si bien se afirmó que era necesario “*un replanteo de la actual institucionalidad de apoyo empresarial y de inserción internacional*”, con mayor participación del sector privado y de esquemas de ejecución descentralizados, no se especificó en qué consistía dicho replanteo. De la nota sectorial se pudo inferir que se buscaba la consolidación de varias instituciones en una sola agencia de desarrollo⁷⁶, con un modelo de tres niveles⁷⁷, en el que se evaluarían y justificarían las intervenciones o subsidios. Sin embargo, no se identificaron las instituciones o agencias a ser integradas. La labor del Banco se limitó a facilitar recursos a través de una cooperación técnica (UR-T1023), para crear una Unidad de Asistencia y Promoción al Sector Privado a través del conocimiento de experiencias similares en otros países⁷⁸. Puede decirse, por lo tanto, que hubo problemas en la formulación y diseño de la Estrategia, tal vez por el contexto en que fue planteada, dados los cuales puede haber sido sensato separarse de lo proyectado.
- 2.21. **No hubo una fuerte relación entre lo planeado y lo concretado en el propósito de fortalecimiento institucional para la competitividad.** La Estrategia proponía apoyar la modernización y fortalecimiento de la capacidad de instituciones públicas y privadas, con competencias convergentes para formular y aplicar la política comercial. La operación UR-L1015, *Apoyo a la Gestión del Comercio Exterior*, tenía este fin, pero algunos contenidos no se concretaron. Se ejecutó una operación no prevista, la reforma de Aduanas (UR-L1037). La nota sectorial que apoyó el diseño de la Estrategia reconocía que era necesario adecuar la normativa aduanera para integrar la economía uruguaya a los mercados internacionales⁷⁹. Se buscaba que la Aduana pasara de una visión fiscalista y recaudatoria a una orientada a la facilitación del comercio, lo que no se llegó a concretar.
- 2.22. **En materia de infraestructura, la programación fue específica, concretándose sólo operaciones en el sector de transporte.** La discusión acerca de la participación de los sectores público y privado, el principal desafío identificado en la Estrategia, estuvo ausente en los casos de transporte vial e infraestructura portuaria⁸⁰, mas no en el caso de energía⁸¹. En el diseño de las áreas de intervención, el Banco delimitó sus ámbitos de acción en transporte –a redes viales y puertos– y definió los retos pendientes, que no eran los únicos cuellos de botella existentes⁸². En el caso de transporte terrestre, se concretó una operación con la Corporación Vial (UR-L1022) y se continuó con la operación del 2004 del Programa de Infraestructura Vial (UR-L1001), para mantener el patrimonio vial de los tramos principales de la red primaria y algunas rutas de la red secundaria, en un contexto de restricciones financieras⁸³. En materia portuaria, se aprobó el Programa de Modernización del Puerto de Montevideo (UR-L1004), luego de facilitar recursos mediante una cooperación técnica para la preparación de la operación (UR-T1016).

- 2.23. **El Banco no abordó el principal desafío identificado en la Estrategia, la vulnerabilidad de la infraestructura por la elevada participación del sector público en la provisión de servicios.** Se podría argumentar que el préstamo a la Corporación Vial, un concesionario privado pero de propiedad pública⁸⁴, podría estar ligado a este fin. Sin embargo, dicha operación no implicó la participación de ningún actor privado nuevo, ya que la concesión es de 2002. Las vulnerabilidades ligadas a otros sectores, como energía, no fueron encaradas. La concreción de operaciones estuvo limitada por las restricciones políticas y por la falta de acuerdo entre el Banco y el país, así como por la propia experiencia del Banco^{85 86}.
- 2.24. **Respecto del sistema financiero y desarrollo del mercado de capitales, la Estrategia fue más ambiciosa en relación a lo que se pudo aprobar y desarrollar, en parte por falta de demanda.** Además de continuar algunas operaciones, se preveía un multisectorial de crédito de apoyo a una reforma para implementar un esquema de seguro de depósitos, apoyando el desarrollo e implementación de una estrategia de micro-finanzas. Finalmente, solo se aprobó el Programa de Apoyo a Microfinanzas para el Desarrollo Productivo (UR-L1010) en 2007, que buscaba plantear una intervención integradora para *“(i) no limitarse al microcrédito, sino contemplar explícitamente el desarrollo y provisión eficaz y eficiente de otros servicios financieros como ser ahorros, seguros, etc.; (ii) ofrecer acceso a servicios complementarios a los financieros (...); iii) impulsar la implantación de políticas, regulaciones y marco de supervisión (...); y (iv) proveer apoyo para el fortalecimiento de la infraestructura institucional (...)”*⁸⁷. También se aprobó una cooperación técnica (UR-L1052) para apoyar el fortalecimiento institucional de la Superintendencia de Servicios Financieros (SSF)⁸⁸.
- 2.25. **Se aprobó el primer préstamo Programático de Competitividad.** La operación consistía en dos operaciones de apoyo a reformas de política, con un único desembolso de US\$ 75 millones cada una⁸⁹. Su objetivo era mejorar la competitividad de las empresas y el clima de negocios del país; reformando regulaciones, instituciones y políticas de promoción del sector privado⁹⁰.
- 2.26. **En resumen, esta área de intervención del Banco fue la menos articulada.** La articulación fue limitada por la multiplicidad de intervenciones con riesgos de solapamiento⁹¹, a pesar de haber contado con estudios que realizaron diagnósticos y definieron potenciales intervenciones integradas en ésta área⁹². Esos estudios enfatizaban la importancia de apoyar la dimensión del Programa necesaria para alcanzar economías de escala que le den la sostenibilidad necesaria a los esfuerzos innovadores individuales para insertarse en los mercados globales. Además, los retos prioritarios relacionados a fomentar el crecimiento de largo plazo, como la infraestructura energética, las capacidades productivas, el capital humano y el clima de negocios, en menor medida, no fueron abordados finalmente por el Programa.

3. Pobreza e inclusión social

- 2.27. **El Programa Sectorial Social (UR-L1003) atendió a los grupos más pobres y al fortalecimiento de la institucionalidad social, en línea con lo establecido en la**

Estrategia⁹³. El préstamo presentó condiciones relativas al funcionamiento del PANES, a la evaluación de sus resultados, al registro único de beneficiarios, y al análisis de opciones para transferir los beneficiarios del PANES a otros programas. Otras condiciones estuvieron ligadas a la institucionalidad del nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), así como a la realización de encuestas que permitan generar la información necesaria para la toma de decisiones. Se financiaron cooperaciones técnicas para el fortalecimiento del MIDES (UR-T1038)⁹⁴ y para el diseño de la Encuesta de Protección Social (UR-T1021)⁹⁵. El préstamo se benefició del diagnóstico financiado por el Banco en la elaboración de la Estrategia^{96 97}. A diferencia de otras operaciones similares en el periodo,⁹⁸ las condiciones fueron más allá de la focalización o el número de beneficiarios cubiertos⁹⁹, reflejando la importancia de la obtención y medición de resultados^{100 101}. De esta forma, se atendió una de las recomendaciones del CPE anterior, referida a la adecuación de la estructura de atención social.

- 2.28. **El programa de atención integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social (INFAMILIA, UR-0134 y UR-1046) sufrió algunas modificaciones.** El programa se inició en 2002 en un contexto de deterioro del perfil de la pobreza.¹⁰² En 2005 se observaba una gran fragmentación en políticas sociales, desarticuladas y descoordinadas entre sí¹⁰³. El proyecto INFAMILIA asistió a la transición de un programa de corto plazo en 2005, de emergencia, a uno con una visión en línea con la Estrategia Nacional de Infancia y Familia (ENIA) que asegura la sustentabilidad de sus acciones por medio de la articulación transversal de los diversos actores. A través de su unidad coordinadora, se ejecutó un programa multisectorial iniciado en 2008-2009, mediante la centralización de las adquisiciones y contrataciones.
- 2.29. **El sector educativo contó con el diagnóstico claro reflejado en la Estrategia de evitar nuevas intervenciones en los programas educativos, lo cual se confirmó en su ejecución.** Se propusieron cuatro posibles áreas de intervención –fortalecer la educación inicial; apoyar a los alumnos de educación primaria y secundaria con dificultades; aumentar la oferta de educación técnica; y mejorar la calidad docente– relacionadas con tres de los cuatro retos de desarrollo identificados. Se dejó de lado la introducción de reformas programáticas al sistema educativo, en línea con lo recomendado en la nota sectorial de educación¹⁰⁴, las cuales hubieran podido estar referidas al cuarto reto identificado “*lograr una mayor eficiencia en la administración del sistema educativo en sentido amplio, incluyendo ámbitos de planificación, coordinación, dirección y evaluación de recursos*”. El Banco continuó con la ejecución del proyecto MEMFOD (UR0132) reformulado en 2005 para orientar a la gestión de inversiones del modelo de educación secundaria y técnica del país, y a la implantación de modelos educativos piloto; reduciendo su rol en la formulación y seguimiento de las decisiones de política educativa¹⁰⁵. El préstamo aprobado en 2009 para apoyar el desarrollo del Plan Ceibal (UR -L1058) no estaba previsto en la Estrategia.
- 2.30. **La Estrategia en la mejora de condiciones de vida en las ciudades fue dispersa y poco fundada en trabajo analítico, pero fue mejorando durante su ejecución.** El Programa previó operaciones en saneamiento, manejo de residuos sólidos,

mejoramiento de barrios y servicios de transporte. Éste último estaba desconectado de los desafíos de desarrollo de la Estrategia y los documentos de soporte¹⁰⁶. La mayoría de esas operaciones se concretaron¹⁰⁷. Hubo un vacío analítico importante en materia de política de vivienda para sectores vulnerables en los denominados asentamientos irregulares (AI), considerando que existía un proyecto del Banco que registraba dificultades en ese sentido y cuyos informes de monitoreo señalaban una problemática sectorial que escapaba al ámbito de ejecución del proyecto, y que afectaba la sostenibilidad de la intervención¹⁰⁸. Esta carencia fue evidente a nivel de la Estrategia. Posteriormente el Banco financió trabajo analítico en materia de vivienda y transporte¹⁰⁹.

- 2.31. **A través de los préstamos de saneamiento, único sector dentro del área de condiciones de vida en las ciudades con desafíos identificados, el Banco intentó abordar sin éxito la problemática de la gestión de las empresas públicas.** Los proyectos de Montevideo (UR-L1005) y de la Ciudad de la Costa (UR-L1017) buscaban mejorar la gestión de los servicios, por ejemplo con la actualización del catastro de conexiones; para mejorar la gestión comercial del servicio. El Banco Mundial tomó el liderazgo con un préstamo para la reforma de la Administración de Obras de Saneamiento del Estado (OSE)¹¹⁰. El otro desafío en materia de saneamiento, la ausencia de un marco regulatorio adecuado, no fue considerado dentro de las operaciones.
- 2.32. **En resumen, el Programa fue relevante en esta área al atender las prioridades establecidas por el Gobierno, atendiendo la emergencia social y apoyando al rediseño de la red de protección.** La recomendación del CPE anterior referida a un programa de estudios y de apoyo al desarrollo institucional se vio mejor abordada en esta área. A diferencia de otros préstamos de rápido desembolso, el Programa Sectorial Social evaluó sus resultados usando estudios independientes ex-post de los proyectos de educación y vivienda. El préstamo a INFAMILIA (UR0134) fue un apoyo fundamental para el diseño y planeamiento de las políticas sociales.

III. LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1. En este capítulo se realiza una caracterización del Programa, se discute la efectividad de la implementación del mismo, así como la coherencia en el uso de instrumentos.

D. Ejecución del Programa

- 3.2. **La aprobación de operaciones fue similar a la del Programa anterior en términos de montos, pero se incrementó en número de operaciones.** En el periodo 2005-2009 se aprobaron 103 operaciones por un total de US\$ 1,321 millones, 90% del total aprobado durante el periodo 2000-2004. En términos de proyectos de inversión, los montos aprobados casi se duplicaron y el número de operaciones (26) casi se triplicó en relación al periodo de programación anterior. Las cooperaciones técnicas (41) y los recursos no reembolsables del FOMIN (27) se incrementaron 2.5 y 1.5 veces respectivamente. El Programa en 2005-2009 se caracteriza por el

incremento en el número de operaciones de menor valor. Por otro lado, durante el periodo las cancelaciones fueron menores: una garantía del sector privado y 3 cooperaciones técnicas¹¹¹.

- 3.3. **Si bien el fuerte incremento en el número de préstamos se dio en otros países, Uruguay fue uno de los que más incursionó en nuevos sectores.** En 2005-2009 aproximadamente se duplicó el número de préstamos aprobados (2.3 veces), al igual que Argentina, Colombia y Paraguay; mientras que Brasil y Costa Rica triplicaron el número de operaciones; Perú y Chile registraron incrementos más moderados. El aumento de operaciones aprobadas se dio con una mayor diversificación sectorial de la cartera. De la muestra de ocho países, Uruguay fue el tercero en términos del incremento en el número de sectores atendidos, pasando de 8 en 2000-2004 a 14 sectores en 2005-2009. Cabe resaltar que en 5 de los sectores con aprobaciones en el último periodo¹¹², el Banco no había tenido ningún préstamo entre 1991 y 2004.
- 3.4. **En términos de aprobaciones de préstamos, el último Programa hizo foco en el desafío de apoyar el aumento de la competitividad e inserción internacional del país.** La distribución de recursos entre los desafíos estratégicos de los Programas¹¹³ muestra un aumento de la participación de esa área de 20.9% a 34.5% entre los dos últimos periodos, en detrimento del área de pobreza e inclusión social, que registró una caída de similar magnitud (Tabla 3.1). En número de proyectos, mientras que las áreas de pobreza e inclusión social, y de gestión pública y sostenibilidad fiscal casi mantuvieron el mismo número de aprobaciones, el área de competitividad pasó de aprobar 6 préstamos en el periodo anterior a 18 en el último periodo.
- 3.5. **La ejecución de la cartera de préstamos estuvo en línea con lo previsto en la Estrategia, mientras que las operaciones no anticipadas estuvieron concentradas en el área de competitividad e inserción internacional.** En el CPE anterior la capacidad de predicción del Programa fue considerable (80% del monto y 74% del número de operaciones), debido a la asociación entre la programación del Banco y los ejercicios de planificación quinquenal (con un pequeño desfase temporal). En este periodo la previsibilidad del Programa respecto de la Estrategia aprobada en 2006 fue menor, con un 69% de montos y 56% del número de operaciones (Tabla 3, Anexo II). En relación a los desafíos estratégicos, el sector de gestión pública y sostenibilidad fiscal registró un bajo nivel de anticipación en términos de montos aprobados.

Tabla 3.1. Aprobaciones de préstamos correspondientes a los Programas del Banco* y anticipación del Programa 2005-2009

	Programas del Banco				Anticipación	
	91-95	96-99	00-04	05-09	Sí (%)	No (%)
Montos aprobados (US\$ millones)						
Gestión pública y sostenibilidad fiscal	221.4	265.8	422.6	355.1	16.8	83.2
Competitividad e inserción internacional	181.1	369.9	293.8	447.7	78.1	21.9
Pobreza e inclusión social	177.4	326.2	690.3	444.6	98.7	1.3
Otros (medio ambiente)	0.0	0.0	0.0	49.5	86.9	13.1
Total	579.9	961.8	1406.7	1296.9	68.7	31.3
Distribución de los montos aprobados (%)						
Gestión pública y sostenibilidad fiscal	38.2	27.6	30.0	27.4		
Competitividad e inserción internacional	31.2	38.5	20.9	34.5		
Pobreza e inclusión social	30.6	33.9	49.1	34.3		
Otros (medio ambiente)	0.0	0.0	0.0	3.8		
Número de operaciones						
Gestión pública y sostenibilidad fiscal	3	3	7	9	Sí (#)	No (#)
Competitividad e inserción internacional	6	8	6	18	5	4
Pobreza e inclusión social	6	9	5	4	10	8
Otros (medio ambiente)	0	0	0	3	3	1
Total	15	20	18	34	1	2
					19	15

*Incluye solo préstamos. Excluye las donaciones del FOMIN, proyectos pequeños y cooperaciones técnicas. Fuente: Sistemas del Banco.

B. Efectividad de la Implementación

3.6. **En relación a los costos transaccionales del trabajo con el Banco, el tiempo promedio de preparación de proyectos en 2005-2009 fue menor al promedio del Banco y de los países del Cono Sur (CSC), pero se deterioró respecto a 2001-2004.** Los tiempos promedios de preparación y de ejecución de los proyectos son *proxies* de los costos de transacción para el Gobierno y la eficiencia en la ejecución de la cartera. Comparando la cartera de 2005-2009 con la media de los países del CSC y del Banco se observa que el tiempo de preparación promedio de la cartera aprobada de Uruguay es menor que el de CSC y del Banco; pero mayor que el promedio del periodo estratégico inmediato anterior (2000-2004). Este incremento contrasta con el resto de los países de la Región, que redujeron en alrededor de 2.5 meses el tiempo promedio entre la aprobación y la primera elegibilidad. Estos resultados se mantienen si se analizan por separado los tiempos de los tipos de préstamos (PBLs y préstamos de inversión).

3.7. **La eficiencia de la ejecución fue mayor en Uruguay que el promedio del Banco y del resto del CSC.** Un primer indicador (incidencia de los sub-desembolsos) que refleja el porcentaje de proyectos que tuvieron un desembolso efectivo menor al previsto¹¹⁴, aumentó en el ciclo pasado de programación (de 12% en 2000 a 46% en 2004), mejorando en el Programa actual (llegando a 25% en 2009, luego de un máximo de 67% en 2006 que reflejaba el bajo desembolso de la cartera vigente anterior). El valor en 2009 está por debajo del promedio del CSC y del Banco (51% y 50%, respectivamente)¹¹⁵. Otra métrica utilizada fue el grado de sub-desembolsos: para 2005-2009, los proyectos de la cartera activa de Uruguay tienen una divergencia entre el porcentaje estimado de desembolso y el previsto de 5% en promedio. Al igual que con la incidencia de los sub-desembolsos, durante el periodo de programación anterior Uruguay registró un incremento del indicador (deterioro de la eficiencia), y una mejora durante el periodo actual; mostrando mejores resultados respecto a los valores del Banco¹¹⁶.

- 3.8. **En cuanto a la calidad de la ejecución, los informes de autoevaluación indican que los problemas de ejecución fueron mínimos.** Los indicadores de progreso de la implementación (IP) de los PPMR de cada proyecto muestran una mejora significativa en el periodo. Mientras que en 2005 el 36% de los proyectos registraron problemas en la implementación, en 2009 el porcentaje se redujo a 10%, en línea con lo observado en la cartera total del Banco. En cuanto al cumplimiento satisfactorio de los objetivos de desarrollo (OD), también se mejora respecto de 2001-2004, sin registro de problemas a partir de 2007. Cabe resaltar que del análisis de la IP, de los 56 problemas registrados en la cartera 2005-2009, solo 6 corresponden a proyectos aprobados en dicho periodo (Figura 12, Anexo I). En cuanto a la anticipación de riesgos ligados a la IP, el ratio de problemas previstos pero no mitigados sobre el total de problemas fue similar entre el periodo de evaluación actual y el anterior, de 43.9% y 42.8% respectivamente.
- 3.9. **El análisis de tiempos de dedicación del personal de la Representación (COF/CUR) y el número de misiones en el período, indica que el diseño y la ejecución de proyectos está crecientemente atendido por personal de fuera de la misma y que el personal de COF/CUR se concentra cada vez más en labores de soporte administrativo de la ejecución.** El número de misiones para la ejecución y seguimiento de la cartera se incrementó sustancialmente durante los últimos dos años, de 45 en 2007 a 64 y 60 en 2008 y 2009, respectivamente; siguiendo la evolución del número de proyectos en ejecución (Figura 13, Anexo I). La dedicación del personal de la Representación en el mismo período es medida por la declaración de las horas trabajadas en los TRS y clasificadas en las categorías programáticas definidas en el presupuesto. La dedicación al diseño e implementación de operaciones se redujo de un 56% del tiempo total en 2006 a 25% en 2009. Por otra parte, el tiempo destinado a actividades de soporte¹¹⁷ pasó del 23% del tiempo total a 68% en 2009.¹¹⁸
- 3.10. **El flujo de fondos, normalmente positivo, estuvo influido por el prepago de la deuda al Banco (Figura 14, Anexo I).** Se observa una tendencia decreciente en los desembolsos y aprobaciones desde 2002, año en que el apoyo del Banco fue importante para hacer frente a la crisis (con el préstamo de emergencia por US\$ 500 millones). Ello justifica el incremento en los desembolsos y aprobaciones entre 2004 y 2005, y la posterior pérdida de importancia de los préstamos de apoyo a la estabilización de la economía con la asunción del nuevo gobierno. La marcada reducción en la dinámica de los flujos netos observada en 2006 se debe a la decisión de re-perfilar la deuda pre-pagando los préstamos de emergencia contraídos con el BID, el BM y el FMI por la crisis de 2002¹¹⁹ y reprogramar la cartera a futuro en base a PBPs, lo que mantuvo la importancia del financiamiento del Banco en el período¹²⁰.

Tabla 3.2. Métrica de Ejecución de la Cartera para Uruguay y el Banco 2000 – 2009

Métrica de ejecución	URUGUAY										BANCO									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Puntualidad del diseño del programa																				
Tiempo de preparación PBL (meses)		11.0	2.0	5.0		5.0	8.0	12.0			4.8	8.2	17.3	6.1	10.5	7.4	14.6	9.6	21.0	26.0
Lapso transcurrido hasta el 1er mes de desembolso, PBL (meses)		3.0	-	1.0		3.0	2.0	23.0		2.0	2.6	3.1	1.5	3.9	4.8	5.5	7.5	8.3	1.7	3.0
Tiempo de preparación INV (meses)	25.3	14.5	16.0	29.0	7.0	11.0	7.7	12.0	18.9	35.0	16.1	21.6	14.9	14.2	14.3	17.8	13.9	13.5	18.6	38.9
Lapso transcurrido hasta el 1er mes de desembolso, INV (meses)	11.0	5.0	6.0	10.0	10.0	8.0	10.8	7.3	7.3		13.3	14.2	11.8	16.0	16.0	14.7	14.5	12.2	10.1	3.6
Puntualidad de la ejecución																				
Incidencia de subdesembolso de la cartera* (% de proyectos)	12%	25%	29%	31%	46%	42%	67%	47%	40%	28%	50%	53%	60%	59%	59%	57%	55%	50%	46%	41%
Grado de subdesembolsos (% de diferencia entre estimado y efectivo)	2%	3%	4%	3%	5%	7%	8%	6%	3%	2%	7%	8%	9%	9%	10%	10%	10%	9%	7%	6%
Antigüedad media de las operaciones (meses)	50.6	40.7	40.1	41.8	45.4	42.5	38.6	36.1	36.2	36.8	45.0	43.0	42.8	46.5	48.7	46.5	45.7	45.8	44.7	42.3
Calidad del programa en ejecución																				
Incidencia de problemas de implementación (IP)	10%	8%	25%	28%	36%	36%	16%	9%	11%	10%	28%	25%	29%	29%	28%	23%	22%	16%	19%	14%
Incidencia de problemas en objetivos de desarrollo (OD)	0%	4%	0%	4%	9%	4%	3%	0%	0%	0%	14%	13%	13%	13%	13%	10%	10%	9%	10%	7%
Calidad fiduciaria del programa en ejecución																				
Proporción de auditorías calificadas	5%	5%	16%	0%	9%	0%	0%	0%	0%	0%	26%	24%	21%	17%	22%	21%	18%	19%	20%	6%
Proporción de auditorías tardías	14%	0%	4%	0%	5%	0%	5%	10%	19%	50%	62%	55%	50%	51%	40%	38%	47%	49%	52%	79%
Supervisión del programa del Banco (misiones)																				
Cartera originaria (programación)	2	2	3	7	5	6	7	1			23	92	165	214	220	176	210	95		
Ejecución y seguimientos de la cartera	25	31	27	26	20	36	54	45	64	60	939	947	1016	1051	1076	962	859	907	1438	1831
Generación de conocimientos		5	13	7	34	19	8	5			132	311	362	402	319	382	196	2	2	
Total de misiones	40	47	47	46	61	63	74	59	69	68	1794	1565	1740	1827	1856	1651	1699	1611	1772	2152
Otros	13	9	4	6	2	2	5	8	5	8	832	394	248	200	158	194	248	413	332	319

Fuente: Cuadros del Almacén de datos del BID

C. Coherencia en el Uso de Instrumentos

3.11. **En relación a los instrumentos utilizados, al igual que en el CPE anterior, se encontró una elevada proporción de préstamos de “rápido desembolso”.** Las operaciones de préstamo de “rápido desembolso” del Banco son los Préstamos de Emergencia (EME), los Préstamos de Apoyo a Reformas de Política de Tramos Múltiples (PBLs) y los Préstamos Programáticos de Apoyo a las Reformas de Políticas (PBP). En las Estrategias anteriores, Uruguay se encontraba entre los 3 países con mayor proporción de estas aprobaciones (en 1991-2004 se aprobaron 51% de montos de inversión, 48% de rápido desembolso y 1% del sector privado). Aun así, en 2000-2004 hubo una mayor proporción de recursos de “rápido desembolso” en respuesta a la crisis (Tabla 3.3). En 2005-2009, con 51% de recursos aprobados en PBLs y sobre todo PBPs (ningún Préstamo de Emergencia), Uruguay fue el sexto país con mayor demanda por este tipo de operaciones. Si se consideran todos los préstamos del Banco, estos instrumentos solo representan el 19.3% del total de aprobaciones de préstamo.

Tabla 3.3. Aprobaciones de préstamos correspondientes a los Programas del Banco

	Montos (US\$ millones)					Número de préstamos			
	91-95	96-99	00-04	05-09		91-95	96-99	00-04	05-09
Préstamo de inversión	359.9	684.9	471.2	636.9		13	17	13	30
Sector Privado	0.0	12.0	10.5	0.0		0	1	1	0
Préstamos PBL/PBP/EME	220.0	265.0	925.0	660.0		2	2	4	4
Total	579.9	961.8	1406.7	1296.9		15	20	18	34

*Incluye solo préstamos. Excluye los *grants* del FOMIN, proyectos pequeños y cooperaciones técnicas. Fuente: Sistemas del Banco.

3.12. **Los PBLs/PBPs fueron diseñados para apoyar reformas específicas aprobadas por el país, aunque en la práctica dos de las tres operaciones fueron ejecutadas como líneas contingentes de liquidez.** En ausencia de un instrumento adecuado, el Gobierno retrasó aproximadamente un año el desembolso de los montos aprobados por el programa operativo propuesto de competitividad y del segundo tramo del PBL social, a pesar de que se habían cumplido todas las condiciones establecidas en la matriz de política de los préstamos. En ambos casos no se solicitó el desembolso porque no se requerían los fondos, según se señala en los PPMRs. Los desembolsos se concretaron en Diciembre de 2008, fecha posterior a uno de los hitos de la reciente crisis global (caída de Lehman Brothers), cuando los costos de fondeo en los mercados en plazos largos aumentaron fuertemente (Figura 15, Anexo I). Ello indicaría que en la práctica estos préstamos fueron utilizados como líneas contingentes de liquidez muy convenientes¹²¹.

3.13. **El uso de préstamos de “rápido desembolso” no estuvo en línea con una de las recomendaciones del CPE anterior: establecer relaciones de financiamiento con ejecutores sobre la base de rendición periódica de cuentas y desempeño por resultados¹²².** Se aprobaron tres préstamos de “rápido desembolso” en el periodo, uno fiscal, uno de competitividad y uno social. En el caso del fiscal, que tenía tres tramos, contaba con indicadores de producto como condiciones para el primer desembolso, pero el documento de préstamo no especificaba condiciones para el segundo y tercer desembolso. En el de competitividad y el social también se establecieron indicadores

de productos como condiciones, pero no se buscaba el desempeño ya que no planteaban directamente la “vinculación del financiamiento con los resultados”.

- 3.14. **Se resalta la utilización de los Préstamos en Función de los Resultados (PDL) y Facilidades Sectoriales.** En 2005-2009 se aprobaron dos PDL, el préstamo de CIT y el de Corporación Vial. Este tipo de operaciones representó, en montos, el 10.3% del total aprobado, siendo el tercer país más alto en este tipo de instrumento para el periodo¹²³. El uso de este instrumento busca garantizar la consecución de resultados y la reducción de los costos transaccionales. Respecto a la consecución de resultados, los dos proyectos revelan formas distintas de utilizar el instrumento. Mientras que en el de Corporación Vial se usan indicadores de resultado como metas para los desembolsos, en el de CIT el 37% del desembolso total está ligado a indicadores de producto¹²⁴ y el resto está en función de indicadores de producto y de resultado, no existiendo una definición clara de estos últimos¹²⁵. Además, la consecuente reducción de los costos transaccionales no pudo ser comprobada. También se resalta el número de Facilidades Sectoriales aprobadas en el periodo, puesto que de las 33 que aprobó el Banco, 8 le correspondieron a Uruguay. Estas facilidades permiten el financiamiento oportuno de intervenciones de escala relativamente pequeña, confiando en la calidad de las instituciones nacionales, respondiendo a necesidades de corto plazo de las reformas sectoriales. En algunos casos la rápida utilización de dicho instrumento fue crucial para implementar cambios (Oficina de Manejo de Deuda Pública).

IV. RESULTADOS

- 4.1. En la primera sección de este capítulo se analiza la evaluabilidad del Programa. En la segunda sección se discuten los resultados de los proyectos. No todos fueron revisados, ya que muchos sufrieron atrasos en su implementación o se aprobaron recientemente, con lo cual solo pudieron ser considerados para la relevancia del Programa. Asimismo, se tuvo en cuenta proyectos aprobados en programas anteriores, que tuvieron una estrecha relación con los resultados de esta programación.

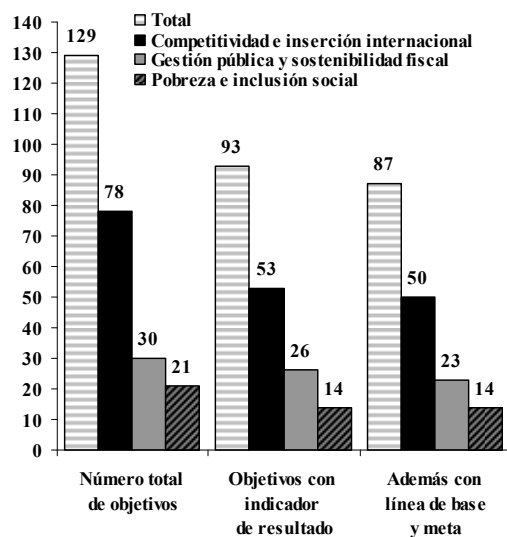
A. Evaluabilidad del Programa

- 4.2. **La evaluación no pudo focalizarse en los resultados del Programa, dado su bajo nivel de evaluabilidad.** La matriz de resultados de la Estrategia de País definió 36 “áreas prioritarias” de intervención (Tabla 4, Anexo II). En un 53% de los casos, la Estrategia no proveyó ningún indicador de resultado, en un 22% de los casos se presentó este tipo de indicador pero inadecuadamente definido¹²⁶ y en el 25% restante se propuso al menos un indicador de resultado en cada objetivo. Por lo tanto, en términos de indicadores solo es evaluable una cuarta parte de las acciones planteadas. Además, en muchas de las áreas de intervención se propuso más de un indicador de resultados, con un total de 53 indicadores a ser evaluados¹²⁷. De este total, en un 17% de los casos se cumplió con la meta definida, en un 15.1% no se logró alcanzar lo planteado, en un 20.8% los resultados aún no son evaluables (se trata de indicadores ligados a proyectos que se retrasaron en su ejecución o que fueron recientemente aprobados), y en un 47.2% no se pudo evaluar el resultado¹²⁸. En relación con los

resultados a nivel de componentes de la Estrategia, se resalta el de pobreza e inclusión social, que registró logros en 5 de los 9 indicadores.

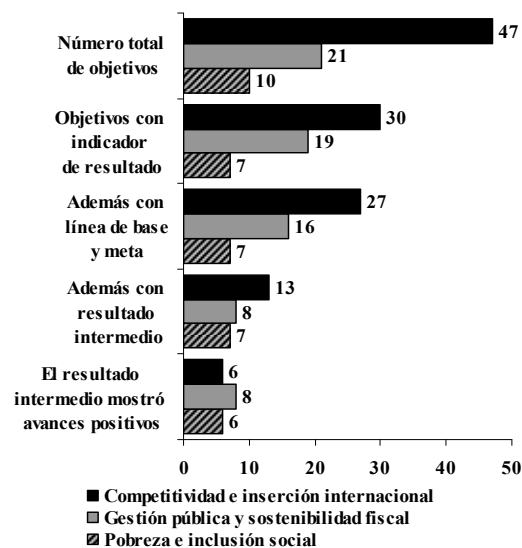
- 4.3. **El análisis del desempeño del Programa por el cumplimiento de los objetivos de resultados de los proyectos muestra que no hay una evaluación del impacto de su contribución en los resultados de los proyectos gubernamentales.** Esto también se da a nivel de los componentes del Programa. Para el caso de competitividad e inserción internacional, un 64% de los objetivos de los proyectos aprobados entre 2005 y 2009 tenían un indicador de resultado asociado, con línea de base y metas. Este ratio alcanzó el 67% para pobreza e inclusión social, y 77% para gestión pública y sostenibilidad fiscal. Para el seguimiento de las metas, la evaluación optó por considerar los proyectos aprobados entre 2005 y 2007 (14 de los 26 proyectos), los cuales deberían reflejar avances en términos de metas intermedias o metas finales en la mayoría de casos. Si bien un análisis de esta naturaleza no mide el impacto de la intervención del Banco y presenta limitaciones metodológicas relativas a la agregación de objetivos, este ejercicio revela que solo en un 26% del total de objetivos se logró un avance positivo. En un 28% de los casos no había indicadores de resultados asociados a los objetivos, mientras que en otro 28% sí había indicadores y métricas, pero no se dispuso de información de la situación actual para la evaluación. Un 8% de los objetivos tenían indicadores pero no líneas de base y metas, y en un 10% de los casos se encontraron resultados neutros o negativos. Como podría esperarse, los resultados son menos alentadores si se analiza el periodo completo¹²⁹. Sin embargo, existen importantes diferencias a nivel de los componentes: las áreas de pobreza e inclusión social y competitividad internacional muestran cada una 6 indicadores con avances positivos, pero con un número total de objetivos totalmente distintos, la primera tenía solo 10 objetivos mientras que la segunda tenía 47.

Figura 4.1. Objetivos y disponibilidad de indicadores de resultado de los proyectos aprobados, 2005-2009*



*Se incluye un proyecto de 2004 y los aprobados hasta septiembre de 2009. Se incluyeron 26 proyectos.
Fuente: Elaboración propia

Figura 4.2. Objetivos, indicadores y resultados de proyectos aprobados, 2005-2007*



*Se incluye un proyecto de 2004. Se incluyeron 14 proyectos.
Fuente: Elaboración propia

- 4.4. **La baja evaluabilidad a nivel de Estrategia y proyectos limita la identificación de las razones por las cuales las intervenciones pueden resultar exitosas.** Esto es relevante para crear conocimiento para el propio Banco y asesorar al país sobre la mejor forma de alcanzar los resultados en futuras intervenciones. Este problema de evaluación correspondiente al diseño de la Estrategia y de las operaciones trató de ser superado, por iniciativa del Banco y el país, a través de la contratación de evaluaciones externas. Sin embargo, en la mayoría de los casos fue difícil identificar el valor agregado de la intención del Banco y comprobar si el éxito de las intervenciones fue consecuencia de la misma, dados los problemas de atribución de sus resultados.

B. Contribución de los Proyectos a los Resultados

1. Gestión pública y sostenibilidad fiscal

- 4.5. **La implementación de la Unidad de Gestión de Deuda contribuyó a la mejora de la sostenibilidad de la deuda pública.** La UGD permitió centralizar el manejo de la deuda pública, así como desarrollar una estrategia de financiamiento para el país. No obstante, el mejoramiento de la importancia relativa de la deuda pública sobre el PIB se dio principalmente por el crecimiento económico y la depreciación del dólar¹³⁰. El funcionamiento de la UGD fue crucial para aprovechar las condiciones favorables de los mercados internacionales y reprogramar los pasivos eficientemente (Tabla 9): (i) se extendió la maduración de la deuda (pasando de 7.4 años en 2004 a 12.7 años en 2009); (ii) se modificó su composición a través de la emisión de bonos, incluyendo bonos indexados en moneda local en mercados internacionales (pasando de 11% a 31%), aumentando la participación de la deuda en bonos (de 56% a 79%); (iii) se incrementó la participación de la deuda de largo plazo y con tasas de interés fijas (de 77% a 90%). A pesar de este balance positivo, el Programa no es evaluable ya que, de acuerdo al último PPMR¹³¹, no se definieron metas de los indicadores de resultados de la intervención del Banco.
- 4.6. **Los resultados de los componentes del Programa de Modernización del Sistema Tributario y de Mejora de la Calidad del Gasto Público y del Servicio Civil fueron heterogéneos.** Se registraron avances significativos en el componente de apoyo a la gestión tributaria en la implementación de la Reforma Tributaria. Por esta reforma se redujo el número de impuestos de 30 en 2006 a 15 en 2009, disminuyendo la dispersión en las recaudaciones; y se incrementó la participación de impuestos directos en la recaudación total (pasando de 29% en 2006 a 48% en 2009, según la DGI). Se avanzó en la modernización de la DGI, para adecuarla a los nuevos requerimientos de la reforma, diseñando una nueva estructura organizacional y actualizando sus sistemas de información. No obstante, se registraron retrasos en la ejecución presupuestaria del proyecto, debido a factores ajenos al Banco (demoras en el MEF y en el proceso de ajuste de la DGI ante los alcances de la Reforma Tributaria).
- 4.7. **La reforma tributaria ha tenido impactos positivos, aunque menores, en la reducción de la inequidad y de la pobreza.** La reforma incrementó significativamente los impuestos directos sobre los ingresos de las personas a tasas crecientes; redujo los impuestos directos e indirectos sobre las empresas; uniformizó la

contribución de los empleadores a la seguridad social en todos los sectores y eliminó algunos impuestos altamente distorsivos. Dos estudios realizados por el Banco Mundial¹³² y por CINVE¹³³ en 2008 y 2009, respectivamente, con metodologías distintas, concluyen que los cambios introducidos con la reforma tributaria de 2007 generaron impactos positivos, aunque relativamente pequeños, en términos de reducción de la pobreza (una caída de 0.7%) y de la inequidad (una reducción estimada del coeficiente de Gini de los ingresos después de impuestos, de 0.453 antes de la reforma a 0.442 después de ésta)¹³⁴.

- 4.8. **En el componente de mejora de la calidad del gasto y del proceso presupuestario, incluyendo un nuevo sistema de gestión, se registran avances pero aún no se ha alcanzado los resultados esperados.** El proyecto fortalecía los sistemas de información y la cultura de evaluación, agilizaba los procesos de compras públicas y formalizaría los sistemas de gestión horizontales y los servicios al ciudadano, utilizando tecnologías de la información. El mismo contribuyó al fortalecimiento de las prácticas de planificación y monitoreo de la gestión en organismos de la Administración Central, y a la ampliación de la utilización del Sistema de Información de Compras Estatales. La ejecución del proyecto se ha visto dificultada por la heterogeneidad en la disponibilidad de información de las unidades ejecutoras (UE) de los Ministerios. La Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) sostiene que todas las UE reportan información de resultados a través del sistema de Planeamiento Estratégico y Sistema de Evaluación (PEG-SEV), lo que se considera como un avance en la adopción de una cultura de planificación y monitoreo del gasto público a nivel de la Administración Central. Sin embargo, el uso del PEG-SEV *“no se ha traducido en cambios sustantivos en las prácticas de planificación, monitoreo y evaluación de la gestión en los ministerios, y su mantenimiento ha estado fuertemente caracterizado por la rutina”*¹³⁵. En otras palabras, no se logró introducir una cultura de planificación estratégica y de evaluación en la administración central.
- 4.9. **Si bien en el préstamo UR-L1021 se identificaron las debilidades del sistema de evaluación presupuestaria para retroalimentar el proceso presupuestario y viabilizar la asignación de recursos atada al logro de resultados, su contribución fue básicamente metodológica.** En particular, se reconocía que (i) *“este problema está asociado a la debilidad de los mecanismos y de la información para evaluar los resultados y los gastos relacionados a los mismos”*¹³⁶; (ii) era necesario implementar un Sistema de Evaluación Integral con una metodología preestablecida acordada con el Poder Ejecutivo; y finalmente (iii) la ausencia de una cultura consolidada para la planificación estratégica y para la evaluación. De estos tres elementos, la operación UR-L1021 sólo atacó el segundo y parte del primero, sin desarrollar los incentivos necesarios para facilitar el desarrollo de una cultura de planificación por resultados.
- 4.10. **La ejecución del componente de apoyo a la reforma del Servicio Civil viene desarrollándose dentro de lo esperado, aunque la cobertura del Sistema Integrado de Remuneraciones y Ocupaciones (SIRO) es limitada.** Se han alcanzado las metas establecidas en el marco lógico del proyecto. En 2009 se han sobrepasado las metas de los indicadores de resultados contemplados para la facilidad UR-L1026. Sin embargo la implementación del SIRO en las distintas entidades de la

Administración Central se ha dado con un alcance muy limitado. De acuerdo a la ONSC, se espera que la transición de toda la Administración Central hacia el SIRO se realice en el “mediano plazo”, sin especificar un momento preciso. Se ha aprobado un nuevo modelo de gestión de recursos humanos (Sistema de Gestión Humana, SGH) y se ha venido planificando su implementación progresiva en diversas entidades.

2. Competitividad e inserción internacional

- 4.11. **Los resultados del primer tramo del Programático de Competitividad no son aún evaluables, aunque se registraron avances en términos institucionales de apoyo al sector productivo y de promoción de la inversión.** Parte de las condiciones de desembolso incluían reformas orientadas a avances en la institucionalidad en el área de promoción de inversiones y de exportaciones, así como en el área de innovación. Se crearon la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UNASEP), la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX)¹³⁷ y se aprobó la ley orgánica de la ANII.
- 4.12. **Sin embargo, en el área de clima de negocios se registraron algunos retrocesos.** En particular en la simplificación de trámites. De acuerdo al ranking “*Doing Business*”¹³⁸, el número de días necesarios para abrir un negocio en el Uruguay pasó de 43 en 2007¹³⁹ a 65 en 2010. Este incremento se origina en el mayor tiempo que requiere Auditoría Interna de la Nación para aprueba los estatutos de un emprendimiento nuevo, de 44 días para el 2010.¹⁴⁰
- 4.13. **En materia de CIT, en Diciembre 2009 se finalizó la ejecución del PDT I con resultados positivos.** Para el primer componente, el más importante en montos, de apoyo a la innovación y a la mejora de la competitividad de las empresas, se aprobaron 281 proyectos de los cuales se logró ejecutar el 90%, por un monto de US\$ 12 millones entre 2001 y 2007, con un promedio de contribución al 49% del costo total de los proyectos.¹⁴¹ López y Svarzman (2007)¹⁴² analizaron los retornos económicos de 10 proyectos apoyados, concluyendo que los beneficios sociales de esta muestra sobrepasan el total de la inversión realizada. Por otro lado, Cenit-CPA Ferrere (2010)¹⁴³ realiza una evaluación de impacto, encontrando que las firmas intervenidas gastan más en innovación que las que no beneficiarias (en promedio 76%, en línea con otras evaluaciones de programas similares¹⁴⁴), lo que incrementa la probabilidad de introducir cambios tecnológicos. Por otro lado, el estudio también registra impactos en el comportamiento de la empresa, si se consideran variables como incorporación de personal calificado y vinculaciones con otros agentes del sistema de innovación. Sin embargo, al igual que en la evaluación de OVE (2008)¹⁴⁵ sobre otros programas similares en América Latina, el impacto se vuelve más débil conforme se evalúan indicadores que tienen una menor relación con la meta inmediata del proyecto (aumentar el gasto). En el caso del PDT I, este no habría tenido impacto en el desempeño productivo de las firmas (medido por la productividad del trabajo y la participación de las exportaciones en las ventas totales) hasta el fin de 2009. Respecto al PDT II, la evaluación de los resultados es prematura por su reciente inicio de ejecución¹⁴⁶. Sin embargo, las modificaciones legales e institucionales realizadas y los recursos de los programas con los organismos multilaterales de desarrollo han sido

consistentes con la diversificación de producción y exportaciones a escala mundial. También es un resultado del análisis la existencia de un consenso sobre la necesidad de políticas más activas e incentivos para solucionar las fallas de coordinación y de mercado que limitan la evolución del esquema productivo presente.¹⁴⁷

- 4.14. **Del análisis se advierte que el enfoque de la ejecución de los programas públicos sobre la base de caso a caso, hace que la escala alcanzada sea aún experimental.** Esto limita las posibilidades de extraer conclusiones comprobables y lecciones aprendidas fundadas. No se encontró claramente en el enfoque del Banco que se advirtiera sobre la preocupación de que la escala de las acciones que persigue el programa gubernamental tenga una dimensión que asegure una densidad suficiente de servicios especializados y empresas de pequeña escala funcionando en redes, cadenas o clústeres, que generen economías de aglomeración suficientes para hacer sostenible los esfuerzos de largo plazo de inversiones individuales innovadoras y así poder aprovechar en forma sostenible la demanda potencial de los mercados globales. Tampoco el enfoque advirtió sobre los riesgos que surgen de funcionar con un sistema de promoción de innovaciones aplicadas basado en un régimen de incentivos económicos, cuando no se producen progresos significativos en los limitantes estructurales que están detrás de la fallas de mercado que ese sistema de incentivos tiende a compensar. Por último, no se encontró que funcionen mecanismos de aprendizaje institucionalizados de forma plena y no se tiene información oportuna sobre los resultados de los productos apoyados. Las encuestas para comprobar los impactos de las acciones en los indicadores de resultados establecidos por el proyecto, recién están previstas desde 2013. Ello dificulta ajustar oportunamente los desvíos y los riesgos que se identifican en el monitoreo de las intervenciones.
- 4.15. **La evaluación encontró que la operación de Aduanas presentó problemas de diseño y de capacidad de gestión que afectaron su ejecución.** De acuerdo al PPMR y a entrevistas, el proyecto original concebido por el MEF y consultores externos, que constaba de 16 subcomponentes y alrededor de 800 actividades, presentaba problemas de lógica formal puesto que la relación entre las actividades planteadas y la consecución de los resultados del proyecto era muy débil. Así, tal como sostiene el PPMR, el proyecto fue aprobado por el Banco “*sin un análisis de su coherencia técnica y especialmente de su implicación hacia la obtención de los objetivos planteados*” y sin considerar el riesgo que implicaba la poca capacidad de gestión de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) ante la complejidad del proyecto, resaltando la poca renovación del personal reflejada en el elevado promedio de edad de sus funcionarios (54 años). En diciembre de 2008, el Banco y la DNA acordaron la readecuación de los componentes del proyecto, reduciendo los 16 subcomponentes del proyecto original a 4, con entre 100 y 110 actividades a realizar¹⁴⁸.
- 4.16. **Un factor relevante que explica los problemas de ejecución fueron el cambio del Director de Aduanas y la nueva visión sobre el rol de la institución, que dio una mayor importancia al tema de fiscalización aduanera—contrario al espíritu del diseño de la operación, que propugnaba un rol más facilitador¹⁴⁹.** Otros temas citados son las barreras burocráticas de la Oficina de Servicio Civil, el Tribunal de Cuentas, y otras instancias del Gobierno uruguayo; problemas con la administración de

compras a través de PNUD; y dificultades y demoras en la ejecución presupuestal por parte del MEF. Respecto a factores asociados con el desempeño del Banco, se mencionaron dificultades y demoras en la comunicación con el responsable del proyecto que reside en Washington; demoras en la resolución de no-objeciones por el Banco; y la percepción de una falta de coordinación entre la Sede y la Representación.

- 4.17. **OVE realizó una evaluación externa posterior del proyecto de Apoyo a la Productividad y Desarrollo de Nuevos Productos Ganaderos, con resultados positivos.** La evaluación de impacto (López y Maffioli, 2008)¹⁵⁰ señala que este afectó positivamente el ratio de adopción de prácticas gerenciales, como mantener el registro de eventos físicos y económicos. Asimismo, los resultados también mostraron cierta evidencia de que el proyecto afectó la productividad de los productores ganaderos especializados en la crianza. Así, se encontró que el Índice de Eficiencia Reproductiva en los beneficiados fue 6.7 puntos porcentuales más elevado respecto de los no beneficiados, lo que implica un aumento en el ingreso promedio de US\$ 5,960. Otros resultados indican que el proyecto promovió la especialización entre los productos con actividades de crianza. Considerando las modificaciones realizadas al proyecto, que pasó de un enfoque de incremento de la competitividad hacia uno de ganadería familiar, no se puede extrapolar o inferir resultados a partir de esta experiencia piloto.
- 4.18. **En materia de proyectos de infraestructura vial, la contribución relevante del Banco fue en el financiamiento.** El proyecto de la Corporación Vial (UR-L1022) buscaba apoyar el mantenimiento del patrimonio vial, e incrementar los niveles de servicio de las rutas bajo su administración; mientras que el mantenimiento era ejecutado por el sector privado y supervisado en función de los objetivos antes mencionados. Los indicadores de resultado intermedio muestran que las vías administradas se encuentran en un estado que reduce los costos de transporte, puesto que el ratio entre el patrimonio vial actual y el patrimonio vial medio se encuentran por encima de 1.0¹⁵¹, y que presentaba un valor de 1.06 en Mayo 2009. Se espera que el esquema sea sostenible en el largo plazo. En relación con la operación del Programa de Infraestructura Vial (UR-L1001), que buscaba mantener el patrimonio vial de los tramos principales de la red primaria así como algunas rutas de la red secundaria, los indicadores relacionados al mantenimiento vial son positivos, pero los relacionados al confort de circulación en las rutas reflejan un ligero deterioro. Esto se debe a que durante el periodo hubo restricciones fiscales que limitaron la inversión en la rehabilitación de ciertas rutas, afectando el nivel de rugosidad de las mismas (Figura 16, Anexo I). En entrevistas con los ejecutores y con las autoridades, se resaltó la flexibilidad del Banco para acordar modificaciones del contrato que se ajustaron según las necesidades y disponibilidad de liquidez del sector.
- 4.19. **El desempeño de la operación micro-finanzas (UR-L1010) no es claro.** Tres de los cuatro indicadores de resultados revelan que el proyecto no ha alcanzado sus metas intermedias. La evaluación halló una importante divergencia entre la percepción de los funcionarios de DIPRODE, organismo público encargado de la ejecución del proyecto, y lo revelado en el PPMR de Junio 2009. Éste último recoge una situación satisfactoria respecto de la implementación del proyecto, mientras que las entrevistas reflejan una incomodidad por parte del ejecutor respecto del Banco y el funcionamiento del

proyecto. Durante la elaboración del CPE no se tuvo acceso a la evaluación intermedia¹⁵², ni a una explicación detallada sobre las divergencias existentes con DIPRODE, por lo que no es posible profundizar el análisis.

- 4.20. **El resto de las operaciones de este componente no fueron incluidas dentro de la evaluación de resultados.** El proyecto de Apoyo a la Gestión Pública Agropecuaria (UR-L1016) recién fue aprobado en 2009 y aun no se ha comenzado a ejecutar. El proyecto de Destinos Turísticos Estratégicos (UR-L1018), para el cual ya se han licitado las obras y contratado las consultorías previstas, aun no presenta resultados. En este caso cabe resaltar que el proyecto ha sido parte de la consolidación de una planificación estratégica de las inversiones y ha impulsado procesos de validación y consulta con los gobiernos locales y la sociedad civil, en línea con lo establecido en la Estrategia. El Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas (UR-L1020) está siendo ejecutado de forma satisfactoria, habiéndose seleccionado 12 conglomerados y elaborado los planes estratégicos. A Septiembre de 2009 habían sido seleccionados 110 proyectos para ser cofinanciados, la mitad de los cuales orientados a la comercialización internacional de productos. La evaluación de resultados estaba proyectada para 2010,¹⁵³ según lo programado¹⁵⁴. En relación al Programa de Modernización del Puerto de Montevideo (UR-L1004), que planteaba la construcción de un nuevo muelle y el dragado de la dársena, hubo retrasos en su ejecución debido a que las ofertas en la licitación registraron un valor muy por encima de lo previsto inicialmente.

3. Pobreza e inclusión social¹⁵⁵

- 4.21. **Al comienzo del período de programación, el país enfrentaba un doble desafío: por un lado, atender en el corto plazo la emergencia de la pobreza e impulsar una estrategia de inclusión social sustentable como forma de reducir en el mediano y largo plazo la desigualdad de oportunidades; y, por otro lado, reorganizar al Estado para responder a ese desafío**¹⁵⁶. El país tenía deficiencias serias de exclusión de su población en muchas áreas importantes como educación y salud, pobreza e indigencia extrema o seguridad ciudadana.¹⁵⁷ En ese sentido, a partir de un conocimiento pragmático de esas deficiencias, se actuó primero sobre las emergencias de corto plazo y, a partir de allí, se comenzó a generar una orientación estratégica que pudiera asignar los recursos en el mediano plazo para construir una base social más universal e integrada, desde un piso más alto¹⁵⁸.
- 4.22. **Diversos estudios resaltan el buen funcionamiento del PANES pero limitan su impacto a la reducción en la indigencia**¹⁵⁹. Asimismo, no se detectaron efectos adversos en la participación laboral a nivel agregado, aunque sí impactos negativos en la tasa de actividad masculina y de formalidad a nivel agregado. Tampoco se encontraron efectos del programa sobre las condiciones habitacionales o la acumulación de bienes durables en los hogares. En una evaluación más amplia sobre las transferencias en el Uruguay, Arim, Cruces y Vigorito (2009)¹⁶⁰ resaltan que el PANES tuvo efectos en los ingresos, afectando la indigencia, pero no cumplió otros objetivos más ambiciosos vinculados a la reinserción laboral y la disminución de la

exclusión. En la misma línea, en un trabajo posterior¹⁶¹ se encuentra que el PANES no tuvo un efecto significativo sobre la asistencia escolar.

- 4.23. **El Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, PIAI (UR-0123), aprobado en 1999¹⁶², tuvo continuidad en este ciclo de programación¹⁶³, con logros significativos e importantes lecciones aprendidas¹⁶⁴.** El proyecto proponía mejorar la calidad de vida de los residentes de los AI, llevando infraestructura urbana y comunitaria, atendiendo los problemas sociales y promoviendo la integración de la población en soluciones urbanas que terminen en la formalización de los hogares. El modelo de intervención reflejaba una estrategia de, por un lado, atacar el stock de asentamientos otorgando títulos de propiedad a los residentes de esos AI¹⁶⁵, y por otro lado, incidir en la prevención de que ocurran nuevos asentamientos¹⁶⁶. Con el cambio de administración, el proyecto desde 2005 se articuló con otras políticas sociales¹⁶⁷, logrando integrar nuevos recursos al programa. Las Intendencias Municipales (IM) fueron mejores ejecutores aunque siguen subsistiendo disparidades de gestión entre las mismas.¹⁶⁸ Además, no hay una descentralización adecuada del programa. El proyecto del Banco ha montado una lógica de trabajo que aportó rigurosidad y evitó discrecionalidades desde su reformulación, integrando actores y estableciendo controles que promueven la eficiencia. El proyecto se ha transformado en un programa gubernamental.
- 4.24. **El proyecto mostró una serie de carencias, muchas de las cuales se convirtieron en lecciones aprendidas que se han incorporado en la nueva operación.** Por empezar, el Programa no se complementó con un programa de vivienda focalizado e integrado con las restantes políticas sociales.¹⁶⁹ El modelo de intervención no se potenciaba con otros organismos que actuaban en el mismo sentido para agregar recursos cuando aparecían restricciones presupuestarias. En la última etapa el PIAI transformó el criterio de unidad territorial en uno de “área precaria” más inclusiva, lo que potenció la inversión del proyecto. La estrategia de intervención en los AI no tuvo restricción presupuestal por unidad intervenida, y no tenía un paquete básico de servicios predeterminado; lo que redujo el stock de AI que podían ser intervenidos.¹⁷⁰ Por otro lado, al carecer el PIAI de una línea de base inicial, no contó con un universo de intervención. Finalmente, la regularización a través de la transferencia de la propiedad del lote no se cumplió adecuadamente por las IM, siendo esta la principal debilidad encontrada en el programa. La sustentabilidad del programa¹⁷¹ e importantes riesgos¹⁷² no fueron considerados.
- 4.25. **El Programa de Desarrollo y Gestión Municipal, PDGM IV (UR-0131) tenía como objetivo mejorar la situación fiscal de los Gobiernos Departamentales (GD) del Interior y mejorar la calidad y eficiencia de la prestación de los servicios municipales¹⁷³.** Los principales beneficios esperados se derivan de la mejora de las prácticas de gestión fiscal y tributaria por parte de esos GD, motivados por incentivos financieros y el apoyo técnico otorgado por el programa¹⁷⁴. El Programa fue reformulado en 2007. Como consecuencia del recambio masivo de autoridades municipales y un nuevo diagnóstico sobre las capacidades institucionales de los GD, se resuelve que las intervenciones en el componente de fortalecimiento institucional del programa surgirán de la demanda de los GD. Desaparece el foco en la gestión fiscal y

tributaria del Programa original, considerando que cualquier debilidad institucional puede ser objeto de apoyo¹⁷⁵, lo que provocó una gran proliferación de proyectos^{176 177}.

- 4.26. **No se encontró que las necesidades básicas insatisfechas estuvieran presentes como un criterio importante en su evaluación.** El foco de las evaluaciones estuvo en el proyecto y no en políticas estratégicas o en presupuestos que lo justificaran como parte de un plan de acción departamental. Esta situación, si bien no fue general, fue mayoritaria, lo que provocó que la inversión perdiera altura estratégica y, asimismo, el proyecto del Banco.
- 4.27. **El Programa de Modernización de la Educación Media y Formación Docente (UR-0132), MEMFOD, tuvo dos etapas claramente diferenciadas; y recién en la segunda se obtuvo un mayor número de resultados.** El objetivo del programa era “consolidar y profundizar las políticas de mejoramiento y de la calidad e incremento de la calidad en la educación media y la formación docente, vinculando más estrechamente el proceso de reforma de la educación en marcha a las nuevas demandas que exige la sociedad de la información”.¹⁷⁸ En el ciclo de vida del proyecto se destacan dos etapas claramente diferenciadas: 2002-2005, de diseño y prueba de propuestas técnicas para influir en las políticas educativas del país; y 2006-2010, con foco en la institucionalización del programa dentro de la ANEP y la universalización de sus beneficios. El diseño del proyecto fue inadecuado, ya que planteaba que las actividades y productos del programa podían incidir sobre los resultados de todo el sistema de la educación media.¹⁷⁹ En la fase ejecutada desde 2002, el proyecto era visto como un cuerpo superpuesto y exógeno a la organización pública, exento de rendir cuentas a las autoridades por sus progresos y actividades. Desde la fase del MEMFOD iniciada en 2005, la estrategia de inserción institucional transparente y de acercamiento a la ANEP posibilitó vencer las resistencias que hasta ese momento había enfrentado el programa. Esto permitió la replicación de esos avances en otros ámbitos. Se limitó la injerencia en aspectos técnico-educativos, y se concentró en la mejora de la gestión académica y administrativa de la ANEP.¹⁸⁰
- 4.28. **El proyecto cuenta con fortalezas que contribuyen a su sustentabilidad pero persisten algunos riesgos.** La sustentabilidad del programa está relacionada a tres aspectos que no necesariamente forman parte de los componentes de la nueva operación con el Banco recientemente aprobada y, en consecuencia, deben ser considerados como sus principales riesgos. En primer lugar, la transformación del proyecto en un programa gubernamental que forma parte de la Planificación Estratégica del Sistema Educativo, que se plasma en el presupuesto quinquenal y cuyo seguimiento de recursos y cumplimiento de metas son parte de las rendiciones de cuentas anuales presentadas al Parlamento. En segundo lugar, la transferencia de la gestión y los conocimientos a la estructura permanente de la organización; pero este aspecto puede profundizarse en el futuro. En tercer lugar, queda pendiente una revisión de las propuestas educativas para la enseñanza media, para que refleje la realidad social y cultural y la calidad educativa de los países con que el país quiere compararse.

- 4.29. **El Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo Social – INFAMILIA (UR-0134, UR-1046), se inició en 2003, y tuvo dos etapas diferenciadas.**¹⁸¹ El objetivo de proyecto fue mejorar las condiciones de vida e inserción social de niños, niñas y adolescentes en situación de riesgo social como las de su grupo familiar. Hasta 2005 tuvo un nivel de ejecución muy bajo (< al 10%), ligado al normal proceso de austeridad fiscal de ese período, y la debilidad política de la unidad ejecutora frente a instituciones sectoriales consolidadas y autónomas. Sus componentes no estaban medidos, ni caracterizados precisamente, y no hubo una identificación precisa de los instrumentos de actuación en cada uno de ellos. Se veía al proyecto como una gran cantidad de acciones descoordinadas, sin operatividad. En 2005 el programa del Banco se transfiere al MIDES, que lo reestructuró para ajustarlo a las nuevas prioridades del Gobierno sin cambiar los objetivos originales, pero asociándolos a créditos presupuestales disponibles¹⁸². INFAMILIA apoyó la transversalidad entre las instituciones rectoras de los servicios, promoviendo la apropiación de los temas por los sectores, para actuar en campos que antes no se reconocían bajo su dominio de acción¹⁸³.
- 4.30. **El valor agregado del Banco estuvo en viabilizar el programa con recursos, para realizar el piloto inicial y el programa actual.** El rol del Banco fue importante en insistir en la generación de propuestas sostenibles y en su monitoreo; lo que hizo que actualmente esté consolidado en el CES que paga los docentes y las ONG. En particular, el programa con la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU) fue esencial para ensanchar las ofertas para la población fuera del sistema educativo, procurando que no haya competencia entre el FPB y la enseñanza media básica en liceos. Es una propuesta de acción más real, que permitió acercar la oferta con la demanda laboral de especializaciones. Los problemas y lecciones aprendidas de cada componente están discutidos en el anexo III.
- 4.31. **Desde 2005 el programa demostró que de una ventana chica de oportunidades, se puede actuar sobre distintas características de la problemática de los niños y adolescentes en familias vulnerables en el territorio.** Ello permitió avanzar en un concepto de universalidad en acceso y en desarrollo comunitario. Por otra parte, apoyó diagnósticos muy necesarios, y permitió identificar a poblaciones objetivo para otros programas. Sin embargo, se siguen enfrentando importantes desafíos, como: i) construir redes comunitarias fuertes que puedan ser contraparte válida del programa gubernamental; ii) la falta de una clara línea de base que describa la dimensión del problema y las características de los beneficiarios; iii) limitaciones en la disponibilidad de recursos humanos en cantidad y calidad adecuados; y iv) la tentación de universalizar las actividades sin considerar los aspectos de calidad y presupuestarios que resultarían.
- 4.32. **Otras operaciones reseñadas no fueron incluidas en la evaluación de resultados.** La operación para apoyar el desarrollo del Plan Ceibal (UR -L1058), el Programa Integrado de Saneamiento de la Ciudad de la Costa (UR-L1017) y el Programa de Transporte Urbano de Montevideo (UR-L1025) son préstamos recientemente aprobados (2008 y 2009). El Programa de Saneamiento de Montevideo (UR-L1005) registró problemas en su ejecución relacionados con la demora en las licitaciones, por

lo que aun sus resultados no se pueden evaluar. Finalmente, la Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP) para el Programa de Manejo de Residuos Sólidos del Área Metropolitana de Montevideo (UR-L1019) presentó problemas presupuestales, lo que retrasó su ejecución.

ENDNOTES

¹ Hay una demanda insatisfecha de productos a nivel del IDB (no solo por parte de Uruguay). Por ejemplo, queda pendiente el diseño del instrumento que le permita al Banco cobrar por el servicio de “seguro de liquidez”, semejante al Deferred Drawdown Option (DDO) del Banco Mundial; y de productos en moneda local, cuyo uso nunca fue implementado por completo. Los países requieren y valoran cada vez más los servicios de cooperación técnica que ofrece el banco, no necesariamente ligados a un préstamo de fondos para financiar un proyecto.

² El Uruguay sigue enfrentando imperfecciones de distinta importancia y naturaleza cuando se priorizan los esfuerzos de diversificación productiva y desarrollo de exportaciones con mayor valor agregado y mayores contenidos tecnológicos, entre las que se destacan: la falta de una adecuada oferta de trabajadores calificados que hace se requieran importantes esfuerzos de formación del capital humano; la falta de recursos energéticos suficientes que contribuyan a los requerimientos de costo y eficiencia energética de un esfuerzo de esta naturaleza; una existencia de una brecha aun importante de infraestructura física, que requiere fuertes inversiones que no pueden ser enfrentadas solo por el sector público; la calidad y cantidad de la información que sustente la investigación y el conocimiento de las condiciones actuales y futuras de los mercados y sobre la adopción y adaptación de tecnología en la producción; la falta de escala necesarias para que los servicios y las empresas integradas aprovechen la oportunidad de integrarse a los mercados globales, etc. La superación de esas restricciones o fallas de mercado son la razón de suficiencia para la sostenibilidad de crecimiento en el largo plazo. En el trayecto para superar esas limitaciones, los regímenes de incentivos económicos y de promoción de inversiones y clima de negocios son los instrumentos que se movilizan por las políticas para ir compensando el impacto de esas imperfecciones en los procesos de crecimiento productivo con equidad. Esos regímenes, para ser eficaces y eficientes, requieren estar actualizados y adecuados a los permanentes movimientos de la evolución del contexto macroeconómico y externo en que se desenvuelven las inversiones productivas. Esto crea incertidumbre sobre los resultados del Programa del Banco, en la medida de que el éxito de las iniciativas que se apoyan, depende no solo de que el sistema de incentivos esté actualizado y, sino también, de que existan progresos significativos, normalmente más paulatinos en la superación de las fallas de mercado que justifican la creación de esos regímenes. Las iniciativas de innovación que se apoyan en el marco de estas intervenciones son corregidas por la contribución de los sistemas de promoción de inversiones productivas.

³ Esto es fundamental para reducir los riesgos que se comienzan a observar de tener un PIB por encima de su potencial, estableciendo limitaciones a su crecimiento.

⁴ Una condición de suficiencia de la sustentabilidad de los logros en inclusión social y ampliación de oportunidades de la población, es que concomitantemente se progrese en la calidad del capital humano y el capital social consistente con los requerimientos de mercado que fundamentan la sustentabilidad del crecimiento de largo plazo.

⁵ Proveniente de la mayor inclusión social y la ampliación de oportunidades de la incorporación de la población más vulnerables en los mercados

⁶ En general se cumplieron los compromisos de ejecución de los recursos en todo el período.

⁷ La totalidad de proyectos del país con el Banco tiene una nueva fase recientemente aprobada o prioritaria en el “pipeline” para 2011.

⁸ Es esperable que la formalización y la mejora en el perfil formativo de los beneficiarios de los programas facilite su reinserción en los mercados, liberando recursos públicos que pueden reasignarse hacia otros progresos sociales.

⁹ Según los indicadores de desarrollo del Banco Mundial.

¹⁰ FMI (2006) “Uruguay’s Growth History”. IMF Country Report No. 06/427.

¹¹ La crisis fue afectada por una corrida bancaria precipitada por el retiro masivo de depositantes argentinos (que representaban cerca de 40% de los depósitos totales en bancos uruguayos)

¹² Fuente: BCU.

¹³ International Monetary Fund (2008) “Uruguay: Ex-Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2005 Stand-By Agreement”. IMF Country Report No 08/47

¹⁴ Si se considera que el promedio proyectado por el FMI para el período fue de 4.2%.

¹⁵ International Monetary Fund (2008) “Uruguay: Ex-Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2005 Stand-By Agreement”. IMF Country Report No 08/47

¹⁶ UDELAR (2008), “Uruguay 2007-2008. Informe de Coyuntura”, setiembre de 2008. Área de Coyuntura, Instituto de Economía. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. Universidad de la República del Uruguay.

¹⁷ CEPAL (2009) “Panorama social de América Latina 2009”.

¹⁸ Llambí, C.; G. Oddone; M. Perera; y C. Vázquez (2009) “Estudio sobre Impacto Distributivo del Gasto Público Social”. Mimeo.

¹⁹ Oddone G. (2009) “Evaluación preliminar de la estrategia país de Uruguay 2005-2009”. Mimeo.

²⁰ A finales del año 2003, la deuda pública de Uruguay superó el valor total del PIB como consecuencia de las crisis de los años 2001 y 2002 (véanse figuras 6, 7 y 8).

²¹ El elevado endeudamiento, prociclicidad del gasto, elevada proporción del gasto en pasividades.

²² Fallas en regulación y supervisión.

²³ La creación de empresas, altos costos laborales, protección de inversionistas, falta de capacidad del sistema judicial para abordar temas económicos, procesos de bancarrota ineficientes.

²⁴ Banco Mundial (2005). “Uruguay: Sources of Growth” Report N. 31737-UY.

²⁵ Banco Mundial (2005), “Uruguay. Análisis de la Pobreza e Impacto (PSIA) de la Reforma Impositiva”. Informe No. 44939-UY. Unidad de Reducción de la Pobreza y Administración Económica. América Latina y el Caribe.

²⁶ En particular, la iniciativa del Gobierno para el fortalecimiento institucional del Banco Central fue motivo de diversas controversias al interior del Poder Legislativo. Este hecho implicó que su aprobación tomara más de dos años (el Ejecutivo presentó la propuesta de modificación de la carta orgánica del Banco Central en el año 2006 y el Congreso recién la aprobó a fines de 2008). Por su parte, la implementación de los cambios planteados para el Banco Hipotecario del Uruguay también experimentó demoras y recién culminó el último trimestre de 2008, aunque el gobierno respetó los límites puestos a los préstamos introducidos después de la crisis de 2002.

²⁷ Una de las principales vulnerabilidades del país durante la crisis, la regulación financiera, se redujo sustancialmente. Adler et al. (2009) señala que “[...] los cambios en la regulación uruguaya en lo que concierne a la clasificación de préstamos, provisiones y requerimientos de liquidez han sido elaborados y comprensivos, cubriendo los principales aspectos de exposición al riesgo crediticio y otros riesgos de intermediación”. Así mismo, afirma que, en términos comparativos, “[...] la calidad de los estándares de préstamos en Uruguay son relativamente más estrictos y su régimen de liquidez es más refinado”, con lo que, a pesar del problema señalado, la regulación financiera en el Uruguay se encuentra entre aquellas que mejor se posiciona en la región.

²⁸ Castiglioni (2009) en una revisión sobre las políticas implementadas por el nuevo Gobierno señala: “Las principales medidas adoptadas por el Encuentro Progresista Frente Amplio fueron la reforma tributaria, la reinstalación del Consejo del Salario, la reforma del sistema de salud, pero las políticas centradas en la reducción de la pobreza fueron la gran novedad”.

²⁹ Los Consejos, creados en 1943, ya tenían rango constitucional, pero el ex presidente Lacalle (1990-1995) dejó de convocarlos.

³⁰ FMI (2010) “Uruguay: 2009 Article IV Consultation”. IMF Country Report No. 10/48

³¹ International Monetary Fund (2008) “Uruguay: Ex-Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2005 Stand-By Agreement”. IMF Country Report No 08/47

³² Durante la evaluación el equipo de OVE accedió a estudios sobre el impacto distributivo del gasto público social, evaluaciones de impacto sobre los programas de transferencias condicionadas, evaluaciones sobre la calidad de la educación pública, evaluaciones sobre programas de vivienda, entre otros.

³³ FMI (2010) “Uruguay: 2009 Article IV Consultation”. IMF Country Report No. 10/48

³⁴ Ver Sosa (2010).

³⁵ Así, en primer término, a pesar de la mayor diversificación de los destinos de las exportaciones uruguayas observado en los últimos años, Argentina y Brasil todavía son un destino importante tanto de las exportaciones de bienes como de servicios del Uruguay³⁵. En términos comerciales, ambos países representan un 30% de sus exportaciones de bienes. Respecto de las exportaciones de servicios, por ejemplo, alrededor de 45% de los ingresos por turismo en el Uruguay provienen de ciudadanos argentinos. Finalmente, los depósitos de no-residentes provenientes de la Argentina en el sistema bancario Uruguayo representan actualmente alrededor del 20% del total de depósitos, mientras que en los años anteriores a la crisis esta proporción llegó hasta 40%.

³⁶ En materia de inserción internacional, el Gobierno introdujo algunas políticas orientadas a la profundización de la apertura externa. La política de integración del Gobierno consistió en profundizar la estrategia de regionalismo abierto (UDELAR 2006), y eso significaba, en primer lugar, buscar una reformulación realista y creíble del MERCOSUR, que permitiera contar con la flexibilidad necesaria para lograr acuerdos bilaterales con países ajenos al bloque; y, en segundo lugar, transitar directamente, por la vía bilateral, el camino de la búsqueda de mejoras comerciales y de inversiones fuera de la Región. De este modo, se exploró y se avanzó en materia de relaciones comerciales y de inversión con varios países como Estados Unidos, China, India y Chile. Así mismo, se elaboró un plan estratégico y de reforma para Uruguay XXI, la institución uruguaya de referencia en temas relativos a promoción de exportaciones y a captación de inversión productiva.

³⁷ La década de los 90 se caracteriza por una incorporación paulatina de los temas de CIT a la agenda de política del Gobierno. La inversión en I&D estaba concentrada fundamentalmente en el Estado y partió de niveles muy bajos (0.22% en 1990 versus 0.24% en 2000), por debajo de la media de LAC y muy lejos de los niveles de los países desarrollados. Diversos estudios documentan el comportamiento escasamente innovador del sector público y una baja calificación de los recursos humanos en el área. La brecha entre la actividad científica y tecnológica y la innovación productiva era muy grande.

³⁸ La estructura económica nacional no ha cambiado sustancialmente como para considerarla más apropiada para lograr un crecimiento sostenible: Uruguay incorpora a su producción el 27% en valor agregado, mientras que los países más exitosos en consolidar procesos de crecimiento de largo plazo incorporan el 40%. Ver Barrios, J., Gandelman, N. y Michelin, G. (2010) “Analysis of Several Productive Development Policies in Uruguay”, IADB Working Paper Series No. IDB-WP-130.

³⁹ Entre los años 2005 y 2008, el 59% de la oferta energética provino de esta fuente (Figura 8 del Anexo I).

⁴⁰ Fuente: D. Yuravliker (ed.) *Uruguay Notas de Política. Desafíos y Oportunidades 2010-2015*, Montevideo, World Bank.

⁴¹ Según información del Área Social de la OPP entre 2005 y 2008, si no se hubiese desarrollado el PANES, la reforma tributaria, la de salud y la de asignaciones familiares, la pobreza hubiera disminuido 6.35% y no el 8.7% efectivo en dicho período, menor al crecimiento económico. De ese 8.7 %, el 5.2% se produjo en 2008, lo que indicaría que las reformas

relevantes para la reducción de la pobreza fueron la de la salud y la del régimen de asignaciones familiares, con impactos concentrados en niños y adolescentes. Con respecto a la desigualdad, las reformas desarrolladas entre 2006 y 2007 lograron reducir el aumento de la desigualdad, pero fueron las reformas iniciadas en 2008 las que aparentemente contribuyeron a reducirla (0.455 a 0.437 en el Índice Gini), indicando que no es una tarea fácil afectar sus niveles. Ver “Evaluación de la Pobreza, la Indigencia y la Desigualdad 2004-2008. ¿Que hubiese sucedido con la pobreza, la indigencia y la desigualdad de no haberse aplicado las reformas sociales?”, OPP, Montevideo, 2009. y Gasparini, L., G. Cruces, L. Tomarolli and M. Marchionni (2009) A Turning point? Recent Development in Latin America and the Caribbean. Documento de Trabajo n. 81.

⁴² Amarante y Vigorito (2007) Evolución de la pobreza en el Uruguay 2001-2006. INE, UNDP and UNFPA y E Gasparini et al (2009).

⁴³ Arim, Cruces y Vigorito (2009) señalan “*si bien el alcance del sistema de protección social en Uruguay era relativamente alto en el contexto latinoamericano antes de la introducción de las reformas, se observaban vacíos sistemáticos de cobertura. Aproximadamente un 20% de los hogares pertenecientes a los tres primeros deciles no percibían transferencias de ninguna naturaleza con anterioridad a la reforma. El PANES redujo esta cifra a la mitad, mientras que las políticas de transferencias permanentes incluidas en el Plan de Equidad (Tarjeta Alimentaria, nuevo régimen de asignaciones familiares, asistencia a la vejez) llevaron la cobertura a niveles cercanos al 95%*”.

⁴⁴ El PANES incluía ocho programas específicos. El más importante de estos era el de Ingreso Ciudadano, que consistía en una transferencia de dinero condicionada a la asistencia escolar de los niños y adolescentes, así como a controles de salud infantil y prenatal. Este programa alcanzó a atender a un total de 74,500 hogares de los 84,000 que en total se vieron beneficiados con el PANES.

⁴⁵ Cabe resaltar que la transición del PANES al Plan de Equidad implicó que los nuevos programas se insertaran dentro del marco de protección social tradicional. Por ejemplo, las transferencias de dinero a hogares con niños se implementaron a través de una modificación del régimen de asignaciones familiares, sistema que data de 1943 y que sufrió distintos cambios a lo largo del tiempo.

⁴⁶ En relación con el control de la asistencia escolar, las encuestas de hogares confirman la necesidad de avanzar más en el tema: entre agosto y diciembre de 2008, del total de jóvenes de entre 12 y 20 años de edad que aún no habían finalizado secundaria y que pertenecían a un hogar que recibía asignaciones familiares por concepto de “menores que están en secundaria”, un 25.3% declaraba no asistir a ningún centro educativo. Para el año 2009, dicho ratio no había cambiado significativamente y se ubicaba en un 23.3%.

⁴⁷ Arim, R.; G. Cruces; y A. Vigorito (2009) “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”. CEPAL – Serie de Políticas Sociales N 146.

⁴⁸ Así, un estudiante tiene, en un entorno muy desfavorable, una probabilidad del 72.6% de no desarrollar competencias científicas básicas, mientras que este riesgo disminuye al 7.6% en un entorno muy favorable (ANEP 2007), diferencia cuya magnitud es similar a la observada entre la situación del país mejor y peor posicionado de la prueba. ANEP (2007) “Uruguay en PISA 2006. Primeros Resultados en Ciencias, Matemática y Lectura del Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes”.

⁴⁹ Particularmente si se le compara con lo ocurrido con los programas de lucha contra la pobreza y el área de salud, donde se realizaron importantes reformas. Ver Midaglia, Carmen y Florencia Antía (2007) “The left wing in office: continuity or change in welfare policies?” Revista Uruguaya de Ciencia Política - 16/2007 - ICP – Montevideo.

⁵⁰ El Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en línea (Plan Ceibal) fue el programa educativo emblemático del Gobierno saliente y se lanzó a fines de 2006 con el objetivo de distribuir gratuitamente computadores portátiles entre los alumnos de primaria, así como entre los profesores de escuelas públicas. Durante el último año se decidió extenderlo al ciclo básico de la educación secundaria. Por otro lado, la nueva Ley General de Educación, abre nuevas oportunidades para la mejora de la calidad educativa (La mencionada ley crea el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, que, bajo el ámbito del Ministerio de Educación y Cultura, tiene por objetivo evaluar las políticas públicas y resultados del sector), pero trae, al mismo tiempo, potenciales rigideces para introducir cambios en el sector. Así, la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) es un ente autónomo, responsable de elaborar las políticas educativas. La ANEP está regida por un Consejo Directivo Central, cuyo presidente es el Director Nacional de Educación Pública. De los cinco miembros que previamente eran elegidos por el Poder Ejecutivo, la nueva ley establece que dos serán nombrados “por el cuerpo docente”. La medida fue criticada por distintos especialistas del país en educación, considerando que los sindicatos históricamente no fueron favorables a reformas necesarias para mejorar el sistema (evaluación docente, cambios profundos en el sistema de gestión de las escuelas, sistema remunerativo con incentivos, entre otros).

⁵¹ Cambios en formación docente, introduciendo mecanismos de evaluación; así como en la carrera docente (evaluación periódica, salarios vinculados al desempeño, ejercicio en un único centro educativo, incentivos para movilizar a los mejores cuerpos a las escuelas más vulnerables), son necesarios.

⁵² Introducción de más autonomía a nivel de la escuela, dando capacidad de gestión a los directores, e integración de las escuelas a la comunidad.

⁵³ Denominada “La mejora de la gestión pública y el afianzamiento de la sostenibilidad fiscal”.

⁵⁴ Denominada “La mejora de la competitividad y la profundización de la inserción internacional para lograr un crecimiento sostenido”.

⁵⁵ Denominada “La disminución de la pobreza y la inclusión social como pilar del crecimiento sostenible”.

⁵⁶ Resumen del párrafo 3.5 de la estrategia.

⁵⁷ Ver párrafo 3.18 y 3.19 de la estrategia.

⁵⁸ Denominada Unidad de Gestión de Deuda.

⁵⁹ Anteriormente, el manejo de la deuda externa del Uruguay estaba en manos tanto del MEF como del BCU.

⁶⁰ La decisión de apoyar el programático se da como resultado de lecciones aprendidas a partir de un conjunto de operaciones anteriores orientadas a reformar la gestión pública uruguaya.

⁶¹ Cooperaciones técnicas UR-T1013 para apoyar la implementación del SNIP y UR-T1014 para apoyar la implementación de una gestión por resultados.

⁶² El CPE anterior señala que programas orientados a introducir elementos de gestión por resultados presentaron dificultades debido a que no se abordaron todos los problemas que afectaban su implementación y que ya habían sido identificados en anteriores intervenciones. Así, *“si bien este programa permitió la introducción de algunas rutinas de rendición de cuentas por resultados e indicadores por centro de actividad, estos indicadores apenas han sido utilizados para la toma de decisiones de gestión o la evaluación de las políticas o para producir información sobre la eficacia de la reforma”*. (Documento de Respaldo 4, del CPE 1991-2004).

⁶³ Tanto interno, incluyendo la Contaduría General de la Nación (CGN), Auditoría Interna de la Nación (AIN) y la Unidad de Presupuesto Nacional (UPN) del MEF; como externo, el Tribunal de Cuentas (TC).

⁶⁴ Véase la nota temática de competitividad de diciembre de 2004, en sus párrafos 2.39 y 3.33

⁶⁵ Véase la nota temática de competitividad de diciembre de 2004, en sus párrafos 2.38, 2.43 y 3.31 a 3.34

⁶⁶ Este análisis no incluye los proyectos enmarcados en el FOMIN.

⁶⁷ Ello se dio a través del diseño conjunto con el Gobierno de un programa de inversiones estratégicas demostrativas, con el objeto de diversificar la oferta turística, además de incluir acciones para apoyar la institucionalidad del sector, tanto a gobiernos locales como al recientemente creado Ministerio de Turismo y Deporte.

⁶⁸ Ver Nota Temática de Competitividad (2004), párrafo 3.41: *“Un enfoque de clusters no necesariamente implica el desarrollo de instrumentos específicos para su promoción, sino reorientar las intervenciones microeconómicas existentes (por ejemplo, subsidios para la innovación, fomento para la certificación de calidad y normas internacionales, promoción de exportaciones o capacitación) a partir de una coordinación de la demanda construida a partir de las necesidades de cada cluster. En efecto, al lograr que cada aglomeración productiva desarrolle un plan de negocios estratégico y articule sus demandas de apoyo, las distintas agencias intervienen coordinadamente”*. Así, el programa de conglomerados productivos (COPS) buscaba definir un Plan de Refuerzo de la Competitividad (PRC) para cada COP identificado, que incluiría un mapeo de las empresas e instituciones que conformaban el conglomerado, plantearía los problemas de coordinación existentes y los cuellos de botella de la competitividad del COP. Una vez identificados las demandas de los COPs, se podrían asignar de mejor manera los recursos del programa, así como los instrumentos públicos, para mejorar su competitividad. El diseño del programa se vio beneficiado a través del financiamiento de una FAPEP (UR-L1024) que permitió contar con cuatro COPs pilotos.

⁶⁹ El programa de productos ganaderos (UR-0141) fue diseñado sobre la base del proyecto piloto del año 2000, que tenía como objeto de promover la introducción de innovaciones por parte de los agentes privados de la cadena. Este piloto no fuera recogido explícitamente como una posible línea de acción ni en la estrategia ni en la nota sectorial respectiva.

⁷⁰ Capacidad de alimentación del rodeo, manejo y capacidad de gestión, manejo sanitario y mejoras en infraestructura.

⁷¹ Desarrollo de nuevos productos o procesos, así como acceso a nuevos segmentos del mercado.

⁷² Tomado del PPMR de septiembre de 2009; además se agrega: *“En particular desde inicios del año 2008 el MGAP expresó preocupación por el avance de la agricultura de gran escala y sus posibles consecuencias sobre la población rural, el desarraigo de familias rurales, el cuidado del recurso tierra, etc. En muchos casos, esto puede traer aparejado desarraigo y desempleo de pequeños ganaderos familiares que reciben ofertas de arrendamiento de grandes empresas y consorcios productivos”*.

⁷³ Véase la nota técnica de competitividad de diciembre de 2004; Bértola y otros, también de 2004; y Villamil de 2005, y la nota técnica de CIT en Uruguay de Diciembre 2009 (IDB-TN-125)

⁷⁴ EL PDT II apoyaría la implementación del Plan Estratégico Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) y acompañar las reformas institucionales que llevaron a la creación del GMI y de la ANII, y las que reformularon el Consejo nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

⁷⁵ Este análisis no incluye proyectos en el área implementados por la ANII y el FOMIN.

⁷⁶ Véase nota temática de competitividad de diciembre de 2004, en el párrafo 3.65.

⁷⁷ Los tres niveles son el de definición de políticas; el de las instituciones públicas o privadas especializadas y ejecutoras programas de apoyo; y el de los entes privados proveedores de servicios a las firmas.

⁷⁸ Particularmente Chile y Argentina.

⁷⁹ Ver párrafo 5.14 de la Nota Temática de Comercio e Integración (BID, 2004).

⁸⁰ En materia de transporte terrestre, el objetivo era aumentar la eficiencia del sistema vial, particularmente en los corredores principales, mientras que, en materia de infraestructura portuaria, se remarcaba la necesidad de aumentar tanto la capacidad de acceso del canal como el número de terminales.

⁸¹ En relación con la infraestructura energética, se señaló que el Banco podría apoyar al gobierno en la definición de una estrategia de largo plazo que complementase las operaciones usuales de financiamiento de inversiones.

⁸² Ello se desprende de los propios documentos de apoyo de la estrategia: *“Uruguay cuenta con una red vial desarrollada y en buen estado, y un sector portuario en vías de modernización y expansión, pero presenta deficiencias en su red ferroviaria, en la*

capacidad de carga de sus aeropuertos y en el sector de logística de transporte” (véase la nota temática de competitividad de diciembre de 2004, en el párrafo 2.35)

⁸³ El Banco Mundial también apoyó al país con financiamiento de transporte terrestre, pero en lo referente al acceso a áreas rurales.

⁸⁴ Ver Pereyra (2007) para una discusión sobre la articulación público-privada en el financiamiento vial en Uruguay.

⁸⁵ Esto se aplica especialmente en el caso del sector energía, principal potencial cuello de botella en materia de infraestructura y sector donde la estrategia identificaba un posible apoyo del Banco para mejorar la planificación y participación del sector privado. Según una evaluación de OVE RE-326 del año 2007 sobre las operaciones de reforma en el sector energía, Uruguay es uno de los dos países donde las reformas no prosperaron, dentro de un universo de seis países donde el BID tuvo mayor presencia con este tipo de préstamos.

⁸⁶ Cabe mencionar que el Banco Mundial dio un préstamo en el sector energía para incrementar la demanda y oferta competitiva de bienes y servicios con eficiencia energética. El proyecto está implementando una serie de acciones en distintos ámbitos (regulación, apoyo a la oferta, inversiones directas en eficiencia energética, entre otros). Por otro lado, el Fondo de Eficiencia Energética ya está listo y se espera que los bancos comerciales comiencen a ofrecer la garantía y así estudiar las posibles líneas de crédito).

⁸⁷ La operación tuvo una FAPEP (UR-L1023) en el año 2006. El objetivo de esta preparación era financiar consultorías para el diseño del programa (problemas regulatorios, identificación de demanda de servicios financieros y complementarios, evaluación de los intermediarios, reglamentos operativos), ejecución de proyectos prioritarios (provisión directa, desarrollo de instrumentos, infraestructura y fortalecimiento institucional), financiamiento de talleres, compra de infraestructura, entre otros. Sin embargo, el documento de préstamo UR-L1010 únicamente señala que “*el Gobierno está adelantando la ejecución de algunos proyectos pilotos, tratando de cubrir los diversos grupos metas, con el objeto de utilizar su ejecución como mecanismo de aprendizaje y corrección de la implantación de la estrategia de microfinanzas*”. A diferencia del resto de documentos de préstamo con una FAPEP revisados en la presente evaluación, no se especificó el valor agregado y las lecciones aprendidas de la misma. Hay una Cooperación Técnica en este momento haciendo estudios de interconexión con Brasil para tratar el problema de energía en el país.

⁸⁸ La TC busca contribuir en el fortalecimiento institucional para la integración de la regulación y supervisión financiera, la mejora de la función de regulación prudencial, la defensa de la competencia, en un contexto en que el proceso de fusión dentro del BCU de los distintos sectores con funciones de supervisión tuvo un alto impacto sobre la estructura organizativa de la institución, puesto que genera la necesidad de unificar procesos, sistemas de información, redefinición de objetivos, y reasignación de recursos.

⁸⁹ La primera operación establece una serie de condiciones para el desembolso, en el entendido que se procesará una segunda operación una vez que las autoridades hayan alcanzado ciertas metas indicativas. Estaba previsto que el segundo préstamo programático se preparara en los 12 meses posteriores aunque este plazo se vio afectado por el inicio del periodo electoral y por el cambio de gobierno.

⁹⁰ Del conjunto de desafíos identificados en las notas temáticas y en la estrategia, el programa proponía contribuir en aquellos que no estaban siendo atendidos por otros proyectos y que cuentan con la decisión política para su apoyo. Así, en el área de entorno de negocios, el programa buscaba apoyar reformas para aumentar la eficiencia del mercado a través de la reducción de barreras a la competencia, el fortalecimiento del marco jurídico para la reestructuración de empresas, y la simplificación de trámites. En el ámbito de la estructura institucional de apoyo a la competitividad, se proponían acciones para mejorar la coordinación, articulación y eficiencia de las distintas iniciativas de apoyo al sector privado en el país. Finalmente, en el promoción de exportaciones y de inversiones el programa buscaba apoyar reformas para mejorar las herramientas de apoyo a las empresas en las áreas de exportaciones, ciencia y tecnología, y calidad, así como estimular la inversión privada, a través de la facilitación del acceso a inversionistas y reformando el régimen vigente.

⁹¹ Los riesgos de solapamiento ya eran señalados en el documento de perfil de Proyecto del PDT II.

⁹² A una conclusión similar llegó una evaluación externa encargada por el Banco. Como señala Oddone (2009), este eje del programa parece haber sido constituido de manera residual, agrupando todos los temas que no encajaban en las otras dos áreas consideradas (gestión pública y sostenibilidad fiscal, y pobreza e inclusión social). Esto implicó que el grado de articulación de las operaciones y de los objetivos sea difuso.

⁹³ Esto es lógico por cuanto la estrategia fue aprobada (marzo de 2006) con posterioridad a la aprobación del programa (julio de 2005).

⁹⁴ La cooperación técnica buscaba financiar consultorías sobre (i) fortalecimiento institucional del ministerio en las áreas de formulación de política, gestión de recursos humanos, reingeniería de procesos administrativos críticos y gestión de los servicios informáticos.

⁹⁵ El financiamiento estuvo dirigido a la capacitación de profesionales uruguayos en Chile y en el país para diseñar una encuesta de protección social.

⁹⁶ Se financiaron estudios referidos a la pobreza y red de protección social existente, un análisis del gasto social, así como un diagnóstico del mercado de trabajo.

⁹⁷ El Banco Mundial aprobó casi en paralelo una operación que contenía acciones de política en las áreas de pensiones, educación y salud.

⁹⁸ Se consideraron los PBLs del Banco en el sector social entre los años 2004 y 2006, incluyendo el programa de Uruguay aprobado en 2005. Aquéllos fueron: PE-0247, NI-0183, HO0212, HO-L1009, GU-0175, DR-0150 y AR0290.

⁹⁹ En los programas GU-0175 y DR-0150 se plantean resultados en términos de focalización haciendo uso de los registros únicos de beneficiarios. En los programas HO-L1009 (que complementa al HO0212) y NI-0183 las condicionalidades están en función del número de beneficiarios en estado de pobreza que alcancen los programas. En el PE-0247 se fija una meta de reducción de la tasa de filtración de los programas. En el programa AR0290, solo se menciona la aplicación de una ficha de evaluación socioeconómica y se presenta la meta de beneficiarios de algunos programas.

¹⁰⁰ Se requería la presentación parcial del diseño de la evaluación (preguntas claves, instrumentos econométricos a utilizar, entre otros), así como posteriormente un informe de línea de base y tabulados básicos de la medición del impacto al primer año.

¹⁰¹ Esto es particularmente importante considerando que los propios funcionarios del Banco eran escépticos respecto del éxito del programa. En la evaluación del prestatario, anexo 2 del PCR, se señala: *“Una relación institucionalmente compleja por parte de ambos organismos ... en el inicio del proyecto basada en cierta “desconfianza” del Banco hacia nosotros respecto a poder instrumentar el PANES, llevarlo adelante en todos sus términos: que incluye el tiempo de ejecución (2 años), abarcar desde el inicio todo el territorio nacional, lograr una buena focalización de la política, generar un diseño de evaluación cumpliendo con todos los estándares internacionales. A su vez cierto descreimiento en poder realizar simultáneamente la creación y consolidación de institucionalidad”*.

¹⁰² Las transformaciones de la sociedad en los últimos 30 años “concentró la pobreza en las generaciones jóvenes (familias con niños, adolescentes y jóvenes) de la mano de una gran inequidad entre grupos de edad para el acceso al bienestar social y a las oportunidades de desarrollo. Son las personas de 0 a 17 años, las que en menor medida se han beneficiado en las fases expansivas y más han padecido los efectos de las crisis”. Ver “Observatorio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en Uruguay 2009” de UNICEF.

¹⁰³ Esa situación condujo a la creación de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el objetivo de ser el articulador y coordinador de las políticas sociales, implementar en el corto plazo una política de emergencia para atender a los más vulnerables (PANES) y migrar de la Presidencia (OPP) al MIDES, el manejo estratégico de las políticas sociales. Se sabía que existían otros responsables institucionales, como por ejemplo, INAU en infancia y familia, así como actores muy fuertes en lo que tiene que ver con niños y adolescentes (ANEP), que se debían coordinar para mejorar la calidad de las respuestas de todo la estructura institucional del Estado y, sobre todo, reducir el carácter de rector y, a la vez, ejecutor que tenía la actuación de dichas organizaciones. “Hasta 2004 la política social uruguaya había consistido en un conjunto de más de 80 programas... Esa gran cantidad de programas eran a su vez diseñados y administrados por una multiplicidad de instituciones del Gobierno, sin una adecuada articulación y coordinación interinstitucional en el ámbito sectorial y territorial”. Información de Terminación del Proyecto, PCR, Octubre, 2010.

¹⁰⁴ Se señalaba *“Para futuras operaciones el Banco debiera considerar utilizar como instrumento de diseño el proyecto, que supone la consideración de un solo propósito y se orienta a la resolución de un problema concreto”*.

¹⁰⁵ Recientemente (Diciembre 2010) se aprobó una nueva fase de apoyo a la educación secundaria, en continuación al MEMFOD.

¹⁰⁶ Entre ellos se destacan las restricciones para la inversión del sector privado, ausencia de un marco regulatorio adecuado y deficiencia en capacidad de gestión de prestadores estatales.

¹⁰⁷ Las operaciones del período relacionadas al área de condiciones de vida en las ciudades fueron el Programa de Saneamiento de Montevideo (UR-L1005); el Programa Integrado de Saneamiento de la Ciudad de la Costa (UR-L1017); el primer préstamo de Mejoramiento de Barrios (UR-L1009), continuación del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (UR-0123) aprobado en 1999; el Programa de Transporte Urbano de Montevideo (UR-L1025) y una Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos (FAPEP) para el Programa de Manejo de Residuos Sólidos del Área Metropolitana de Montevideo (UR-L1019).

¹⁰⁸ En el PPMR de Diciembre de 2004 del préstamo UR0123 se señala: *“Aún no se han concretado algunas acciones básicas previstas como mejorar la focalización y coordinación de políticas gubernamentales dirigidas a la reducción de la pobreza urbana y promover cambios en las normas urbanísticas y mecanismos institucionales del sector vivienda y del mercado de tierras. La sostenibilidad de las acciones del Programa se dificultará mientras siga la falta de articulación de políticas internas. Las acciones del Programa se ven limitadas debido a que el PIAI no tiene competencia institucional para instrumentar muchas de las actividades de prevención de la formación de asentamientos, no obstante los estudios y trabajos que desarrolla en tal sentido”*.

¹⁰⁹ En materia de vivienda, la operación de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Vivienda (UR-T1032) buscaba financiar estudios sobre oferta y demanda de vivienda para la toma de decisiones en la Dirección Nacional de Vivienda, así como estudios orientados a tener un mejor conocimiento sobre los asentamientos irregulares existentes y sobre los resultados del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), programa financiado por el Banco que abordaba la problemática de dichos asentamientos desde tres dimensiones: social, habitacional y de infraestructura urbana. De esta manera, el Banco apoyó en la evaluación del PIAI (UR-0123) y en el diseño de la continuación del programa (UR-L1009). En materia de transporte, el Banco brindó recursos para apoyar la preparación (UR-T1015) del Programa de Transporte Urbano de Montevideo (UR-L1025) a través del establecimiento de modelos de demanda de transportes, simulación de tráfico y otros elementos para la preparación de la operación.

¹¹⁰ Tomado de una entrevista con las autoridades del sector saneamiento. El préstamo del Banco Mundial es percibido como altamente exitoso, luego de tres intentos históricos de restructuración de OSE sin resultados.

¹¹¹ Las cooperaciones técnicas canceladas (UR-T1009, UR-T1003, UR-T1028) totalizan US\$ 587 mil, un 4.9% del monto de las cooperaciones aprobadas en el período.

¹¹² Comercio, mercado de capitales, microempresas, turismo y medio ambiente.

¹¹³ Para realizar el ejercicio según áreas estratégicas se consideró los siguientes sectores para pobreza e inclusión social: desarrollo urbano y vivienda, educación, inversión social, agua y saneamiento, y salud. Para competitividad e inserción internacional se consideró: agricultura y desarrollo rural, comercio, mercado de capitales, crédito multisectorial y preinversión, ciencia y tecnología, energía, industria, microempresas, desarrollo del sector privado, transporte y turismo. Finalmente, para hacer dicha clasificación compatible con lo expuesto en la Estrategia, se consideraron los proyectos clasificados por el Banco dentro del sector modernización del Estado ligados al comercio exterior (UR-L1037, UR0104, UR-L1015, UR0078).

¹¹⁴ Ello se determina a partir de una variable binaria que toma valor uno cuando el porcentaje efectivamente desembolsado es menor que el previsto y cero en caso contrario. El porcentaje desembolsado previsto es una métrica que utiliza parámetros estimados a partir de los datos del Banco, por lo que los mismos ya incorporan los atrasos promedios de la Institución. Es decir, este indicador no está basado en los esquemas de desembolsos nominales que el Banco planifica con el país prestatario al inicio de cada proyecto.

¹¹⁵ Con una desviación estándar de tan solo 0.09 y 0.06 respectivamente.

¹¹⁶ Estos indicadores de ejecución fueron afectados por dificultades inherentes a la cartera heredada del período anterior. En el caso de los préstamos de inversión, las demoras en la ejecución se debieron a problemas de diseño operacional, que llevaron a su reestructuración. En el caso de los PBLs, las demoras estuvieron asociadas al comportamiento estratégico del país ante la falta de instrumentos de financiamiento contingente adecuados por parte del Banco.

¹¹⁷ Principalmente soporte administrativo y manejo financiero y contable.

¹¹⁸ Los sistemas de imputación de costos del Banco todavía tienen falencias que dificultan el cálculo preciso de estos costos.

¹¹⁹ Cabe señalar que esta decisión del gobierno se generó en la nueva Unidad de Gestión de Deuda, como parte de su estrategia para el manejo de pasivos del gobierno ante la oportunidad de emitir deuda soberana en un contexto de liquidez en los mercados internacionales. El pago al FMI tenía un valor de US\$ 628 millones, mientras que se hicieron pagos por US\$ 400 millones y por US\$ 114 millones al BID (Préstamo 1417/OC-UR) y al Banco Mundial (Préstamo 7138), generando ahorros para el gobierno del orden de US\$ 24 millones de dólares.

¹²⁰ Al cierre del año 2009 el 31% de la deuda del sector público global estaba en manos de acreedores oficiales (US\$ 4,523), mientras que el saldo restante estaba en manos de acreedores privados (US\$ 8,979). Del total de la deuda con acreedores oficiales, US\$ 4,394 estaba en manos de organismos multilaterales. El saldo del BID a diciembre del 2009 era de US\$ 1,828: 42% de la deuda externa en manos de acreedores oficiales, y 13% del total de deuda pública externa.

¹²¹ Como también se reconoció en entrevistas con funcionarios del Ministerio de Economía. Ver nota 1.

¹²² Como comentario a dicha recomendación, la estrategia señalaba que vincularía el financiamiento a resultados a través de un programático dirigido a fortalecer la eficiencia del gasto público. Sin embargo, lo que se buscaba además de introducir un manejo del gasto público basado en resultados, es que el Banco apoyara en este aspecto a través del establecimiento de PBLs/PBPs basados en resultados. Luego de la crisis del año 2002 y del importante apoyo financiero del banco con préstamos de emergencia, durante el período 2005-2009 se tenía previsto el refinanciamiento de dichos préstamos, los cuales, se recomendaba, tuvieran componentes de financiamiento ligados a indicadores de resultados.

¹²³ Luego de Chile y Paraguay.

¹²⁴ Número de proyectos firmados.

¹²⁵ Un indicador de resultado es el porcentaje de proyectos de innovación exitosos. Según se señala en el documento de préstamo, el éxito se medirá en función de los objetivos tecnológicos, económicos y comerciales de cada proyecto. Para ello se contratará una firma independiente.

¹²⁶ Porque no se trataba de un indicador propiamente dicho, o porque no presentaba línea de base o metas específicas.

¹²⁷ En este caso, un 36% de los ítems no presentaron indicadores de resultado, en un 34% se dieron indicadores mal definidos y un 30% los indicadores sí estuvieron correctamente definidos.

¹²⁸ Porque no hubo un proyecto asociado al área prioritaria, porque no se presentaron indicadores de resultado ni en la estrategia ni en los proyectos asociados, o porque los indicadores estaban mal definidos.

¹²⁹ En un 28% de los casos no había un indicador de resultado, en un 5% de los casos no había línea de base y metas, en un 19% de los casos se registraron avances positivos, en un 13% resultados neutros o negativos, y en un 34% no se disponía de información sobre la situación actual.

¹³⁰ De acuerdo con el FMI, tres cuartas partes del mejoramiento de la deuda en los tres primeros años del gobierno se debieron al mayor crecimiento y a la depreciación del dólar. Ver FMI (2008), párrafo 19.

¹³¹ PPMR a Junio de 2009.

¹³² Banco Mundial (2005), “Uruguay. Análisis de la Pobreza e Impacto (PSIA) de la Reforma Impositiva”. Informe No. 44939-UY. Unidad de Reducción de la Pobreza y Administración Económica. América Latina y el Caribe.

¹³³ Llambi, Celicia, Silvia Laens, Marcelo Perera & Mery Ferrando, (2008), “Assessing the impact of the 2007 Tax Reform on poverty and inequality in Uruguay”. CINVE – Centro de Investigaciones Económicas. Uruguay

¹³⁴ Basado en microsimulaciones, el estudio del Banco Mundial (2008), se centró en el impacto sobre la inequidad y la pobreza de los cambios introducidos en el 2007 que afectaron directamente el ingreso disponible de los hogares. Este estudio encuentra que se dio un efecto redistributivo del ingreso: mientras que el sistema que prevalecía antes de la reforma era prácticamente neutral desde el punto de vista de la inequidad, la nueva estructura resulta siendo ligeramente progresiva, aunque el impacto sobre la inequidad es relativamente bajo. El estudio también concluye que se da un efecto positivo en términos de reducción de la pobreza, explicado por la reducción de precios como consecuencia de la rebaja de tasas del IVA. Por su parte, el

estudio de CINVE basa su evaluación en un modelo estático de equilibrio general y concluye que la implementación total de la reforma tuvo efectos positivos en reducción de la incidencia de la pobreza, de la brecha de ingresos y la severidad de la pobreza debido casi exclusivamente a la introducción del IRPF. Respecto de indicadores de inequidad, el estudio concluye también que se dio una reducción, aunque menor, de los índices de desigualdad de GINI.

¹³⁵ PPMR a Junio de 2009.

¹³⁶ Párrafo 1.16 del documento de préstamo UR-L1021.

¹³⁷ Al año de asumir la administración, el Gobierno creó la Comisión Interministerial para Asuntos de Comercio Exterior (CIACEX), cuyo objetivo era definir las principales líneas de acción de la inserción comercial, así como coordinar las distintas instituciones de promoción del comercio exterior en el país.

¹³⁸ Elaborado por el Banco Mundial.

¹³⁹ El mismo dato utilizado como línea de base de uno de los indicadores de resultado del proyecto, de acuerdo con el PPMR.

¹⁴⁰ Este incremento determinó a su vez una caída de más de 10 posiciones en el ranking de Uruguay entre 2009 y 2010. Asimismo, cabe mencionar que el indicador del número de días que se requiere para abrir un negocio en el Uruguay se había mantenido relativamente estable, en términos absolutos, en los últimos tres rankings.

¹⁴¹ Alrededor del 71% del monto total de los subsidios fueron a financiar proyectos de apoyo directo a la innovación de empresas individuales, representando casi el 50% de los proyectos aprobados. Por otro lado, los proyectos de gestión y calidad fueron los numerosos. El perfil de los sectores que se apoyó fueron tecnologías de la información y comunicación, alimentos, química y farmacia, e industrias manufactureras.

¹⁴² A. López y G. Svarzman (2007) “Subprograma de Apoyo a la Innovación y Mejora de la Competitividad de las Empresas (Programa de Desarrollo Tecnológico –PDT– Uruguay): Una Evaluación de sus Beneficios Sociales a Través de Estudios de Casos”. Mimeo.

¹⁴³ Cenit-CPA Ferrere (2010) “Evaluación de Impacto de un Programa de Financiamiento Público a Actividades de Innovación en Uruguay – Programa de Desarrollo Tecnológico”. Mimeo.

¹⁴⁴ Como se señala en el estudio: “*Si bien es difícil comparar la magnitud de los efectos (dado que cada estudio usa técnicas diferentes), digamos que en el caso de Brasil se estima que la participación en el programa Fondo para el Desarrollo Científico y Tecnológico (FNDCT) lleva a las firmas a gastar en I&D entre un 50 y un 90% más que las no beneficiarias, en tanto que en el Programa de Apoyo al Desarrollo Tecnológico de las Empresas Nacionales (ADTEN) ese efecto es algo menor, entre 28 y 39%. A su vez, en el estudio sobre los ANR en Argentina se estima que las firmas que recibieron el subsidio incrementaron su gasto en innovación entre un 54 y un 79% en comparación con las que no fueron subsidiadas. Estas magnitudes deben ser comparadas con el 76% reportado aquí, el cual se alinea claramente con las estimaciones para otros programas similares*”.

¹⁴⁵ Hall, B. y A. Maffioli (2008) “Evaluating the Impact of Technology Development Funds in Emerging Economies: Evidence from Latin-America”. OVE/WP-01/08.

¹⁴⁶ El programa inició su ejecución en 2009 y el progreso de los desembolsos en Marzo de 2011 era de 30%, contra un 10.5% acumulado en 2010.

¹⁴⁷ El Uruguay enfrenta cuando se priorizan los esfuerzos de diversificación productiva y desarrollo industrial de las exportaciones, restricciones de distinta importancia y naturaleza, como por ejemplo: la falta de una adecuada oferta de trabajadores calificados que hace se requieran importantes esfuerzos de formación del capital humano; no se tienen recursos energéticos suficientes que contribuyan a los requerimientos de costo y eficiencia energética de un esfuerzo de esta naturaleza; existe aún una brecha importante de insuficiencia de infraestructura física, que requiere fuertes inversiones que solo pueden ser enfrentadas por el sector público; la calidad y cantidad de la información que sustente la investigación y el conocimiento de los condiciones actuales y futuras de los mercados y de la adopción y adaptación de tecnología en la producción; los impedimentos vinculados a las economías de escala necesarias para que las empresas integradas aprovechen la oportunidad de integrarse a los mercados globales, etc. Esas restricciones están en permanente movimiento, así como el marco macroeconómico en que se desenvuelven, lo que impone incertidumbre a las acciones del programa en la medida que esos cambios que requieren cambios permanentes en el sistema de incentivos, no se actualicen. Los proyectos que se apoyan en el marco de este programa, no son evaluados solo por su costo-efectividad, con independencia de los sistemas de promoción de inversiones.

¹⁴⁸ El proyecto como se planteó en el documento de préstamo consta de 3 componentes y 9 subcomponentes: (i) fortalecimiento institucional de la DNA, con 5 subcomponentes; (ii) fortalecimiento de la planta física y móvil de la DNA, con 2 subcomponentes; y (iii) Adecuación de las normas y procedimientos y adquisición e implementación de nuevas tecnologías, con 2 subcomponentes. Esta estructura se traducía a los 16 componentes o proyectos referidos, con alrededor de 800 líneas de actividades y tareas, que es la estructura con la que debía trabajar la unidad ejecutora del proyecto. La modificación del contrato de préstamo reformuló los componentes en (i) fortalecimiento de los procesos de control mediante el análisis inteligente del riesgo, con 4 subcomponentes; (ii) apoyo al objetivo de la eficiencia de las transacciones comerciales, con un único subcomponente; y (iii) fortalecimiento institucional de la DNA, con 7 subcomponentes.

¹⁴⁹ Un ejemplo de esto es la controversia surgida tras el enfrentamiento entre el director de la DNA y el poder judicial por casos de delitos aduaneros (contrabando). En resumen, la opinión de los usuarios de la aduana es que la DNA mantiene un excesivo celo al abrir contenedores, muchas veces en tránsito, a la primera sospecha de irregularidades, lo que genera graves problemas de confiabilidad a la industria logística y al posicionamiento del puerto de Montevideo como un centro de paso y manejo de mercaderías que van hacia otros países. Se sostiene, por ejemplo, que al detectarse posibles casos de contrabando en contenedores en tránsito, estos deberían ser notificados a los países de destino y no intervenir directamente (ver diario El País, 29 de Julio de 2009).

¹⁵⁰ López, F. y A. Maffioli (2008) “Technology Adoption, Productivity and Specialization of Uruguayan Breeders: Evidence from an Impact Evaluation”. OVE/WP-07/08.

¹⁵¹ El patrimonio vial medio (PVM) se define como el promedio del patrimonio vial mínimo (valor de construir la infraestructura en su peor estado admisible) y máximo (valor de construir la infraestructura totalmente nueva). Considerando que los costos globales del transporte (mantenimiento de la infraestructura y operación de los vehículos) se hacen mínimos cuando el patrimonio vial se encuentra levemente por encima del patrimonio vial medio, el objetivo del programa es que el ratio entre el patrimonio vial y el patrimonio vial medio se mantenga por encima de 1.0.

¹⁵² En la entrevista con las autoridades de Diprode de noviembre de 2009 se citó algunas de las conclusiones de la evaluación intermedia, pero finalmente el equipo de OVE no tuvo acceso al documento puesto que se indicó, a abril de 2010, que solo había un documento preliminar y este no era considerada como satisfactorio.

¹⁵³ Ver PAAC (2009). “Insumos para políticas de competitividad y conglomerados. Lecciones aprendidas 2006-2009”.

¹⁵⁴ Según PAAC (2009), se haría uso de “*un set de indicadores a medir, los cuales se aplicaran al contraste entre “beneficiarios” y “Grupo Control” cuando esto sea posible, y en todos los casos a la situación “antes” y “después” del programa*” y se contratarían estudios específicos por conglomerado.

¹⁵⁵ Ver Anexo III: La Actuación del Banco en Pobreza e Inclusión Social, en donde se puede encontrar información más detallada y ampliada sobre lo que se plantea en esta sección del CPE.

¹⁵⁶ Al comienzo del período de la programación el país enfrentaba una situación particular: se había logrado equilibrar la economía saliendo exitosamente de la crisis de 2002 y de varios años de contracción del PIB. El país estaba en recuperación y se tenían perspectivas de un sólido crecimiento con un contexto externo favorable para ello. Esa tendencia no se modificó durante el nuevo gobierno que asumió en 2005, se profundizaron los avances dentro de un contexto financiero y fiscal ordenado, que recibía el impulso de un amplio ciclo de crecimiento. Este ciclo tuvo solo una desaceleración en 2009 como consecuencia de la crisis financiera del mundo desarrollado, que fue bien resistida e internalizada, recuperando el fuerte crecimiento posteriormente. Por el contrario, en lo social en 2005 se enfrentaba una pobreza estructural significativa y una creciente fragmentación social que se manifestaba sobre todo en las nuevas generaciones de la población y en las familias más desfavorecidas, localizadas crecientemente en la periferia de las ciudades. Por otra parte, se enfrentaba una gran segmentación en las intervenciones públicas y una baja articulación de las políticas sociales lo que, en su conjunto, reducía la efectividad y la calidad de lo que se ejecutaba. Los proyectos del Banco, en general bien focalizados en los problemas, no habían escapado de esa fragmentación y debilidad institucional, en un contexto en donde la crisis les había impuesto restricciones y topes presupuestales para ejecutarse en los niveles esperados.

¹⁵⁷ Evitar que no se expandan las vulnerabilidades que afectan a la niñez, que se reduzcan los adolescentes mal educados o expulsados de la educación básica, que no crezca la indigencia en los viejos, que las familias pobres no se fragmenten o se continúen marginando, etc.

¹⁵⁸ Esa situación condujo a la creación de un nuevo Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el objetivo de ser el articulador y coordinador de las políticas sociales, implementar en el corto plazo una política de emergencia para atender a los más vulnerables (PANES) y migrar de la Presidencia (OPP) al MIDES, el manejo estratégico de las políticas sociales. Se sabía que existían otros responsables institucionales, como por ejemplo, INAU en infancia y familia, así como actores muy fuertes en lo que tiene que ver con niños y adolescentes (ANEP), que se debían coordinar para mejorar la calidad de las respuestas de todo la estructura institucional del Estado y, sobre todo, reducir el carácter de rector y, a la vez, ejecutor que tenía la actuación de dichas organizaciones. En lo sustantivo las acciones del programa se relacionaron con la articulación de la matriz de protección social que dio respuesta a familias con niños y adolescentes menores a 18 años en situación vulnerable a nivel educativo, sanitario y social. Sus hitos fundamentales comenzaron con el PANES (con su Programa de Ingreso Ciudadano), entre 2005 y 2007, y la Reforma Tributaria (segundo semestre 2007), que se refundieron en 2008 con la formulación e implementación del Plan de Equidad¹⁵⁸, articulado en el mediano plazo con el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares¹⁵⁸ y la creación del Sistema Nacional Integrado de Salud y, particular, el Fondo Nacional de Salud, FONASA (3 de 4 de sus beneficiarios registrados entre Diciembre 2007 y marzo 2008 fueron niños y adolescentes).

¹⁵⁹ Amarante, Vigorito y Burdín “Evaluación Cuantitativa del Impacto del Panes. Primer Informe de Avance”. Mimeo, una evaluación preliminar del PANES —con información recolectada entre Octubre 2006 y Marzo 2007— sostienen que el programa podría haber tenido impactos positivos en la asistencia escolar de niñas de 6 a 13 años, a pesar que los sistemas de control de asistencia pudieron haber sufrido un relajamiento. Los autores señalan al respecto: “*La asistencia escolar es una contrapartida habitual de los programas de transferencias condicionadas. En el caso uruguayo, es una exigencia de Asignaciones Familiares desde sus comienzos en 1942. Sin embargo, luego de la expansión del sistema en 2004, el control de la misma se ha debilitado. En el caso del PANES no se dispone de información clara sobre si se logró el objetivo de controlar la asistencia escolar ni sobre el tramo de edad para el que regía este requerimiento*”.

¹⁶⁰ Arim, R.; G. Cruces; y A. Vigorito (2009) “Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión”. CEPAL – Serie de Políticas Sociales N 146.

¹⁶¹ Borraz, F. y N. Gonzales (2009) “Impact of the Uruguayan Conditional Cash Transfer Program”. Cuadernos de Economía, Vol. 46 (Noviembre), pp. 243-271.

¹⁶² La crisis del 2002 impactó fuertemente, aumentando aún más la exclusión y la vulnerabilidad. El programa generó una viabilidad de recursos que en ese momento el país no tenía.

¹⁶³ En 2005 al momento del cambio de gobierno, el proyecto había ejecutado solo el 26% de sus recursos y se habían cancelado \$ 20 millones de su monto original por razones fiscales. Con esos guarismos se vio lógico extender el proyecto.

¹⁶⁴ El proyecto del Banco ha montado una lógica de trabajo que aportó rigurosidad y evitó discrecionalidades desde su reformulación. Se pensaba en cosas financiables y sustentables, estableciendo límites de actuación y controles que han conducido a ser más eficientes, e integrando actores. El proyecto se ha transformado en programa gubernamental, y la unidad ejecutora funciona como una agencia apropiada por el gobierno para ejecutarlo.

¹⁶⁵ Se preveían re-alojos de familias en áreas próximas por razones urbanísticas o ambientales, así como la creación de áreas de borde que limite su crecimiento.

¹⁶⁶ A través de la revisión de políticas urbanas, la creación de fondo de garantías de alquileres y el fortalecimiento institución y un sistema de monitoreo.

¹⁶⁷ Con la aprobación del Presupuesto Nacional 2006 se pasó la ejecución a MVOTMA y el saldo de \$ 57 millones se reformularon para ejecutar en 3 años. Esos nuevos plazos establecidos en la reprogramación se cumplieron. La evaluación externa del programa fue favorable, con lo que se inició la negociación de una nueva operación de préstamo que se concretó en 2008 (UR-L1009 como primer componente del CLP).

¹⁶⁸ Las IM (sobre todo en Montevideo) terminaron destinando más recursos avanzando en su rol de responsable del desarrollo local, priorizando su uso en planes de acción participativos para mejorar el tejido socio-urbano de los AI. Sin embargo, siguen existiendo IM débiles y el MVOTMA tiene baja capacidad de liderazgo. Las iniciativas de política no se relacionan adecuadamente a las especificidades en que se manifiesta el tema.

¹⁶⁹ Éste se plasmó en el préstamo nuevo que apoyará la mejora de la oferta de viviendas (lotes con servicios, con vivienda cáscara, fondo de garantía de alquileres, y las intervenciones urbanas integrales para re-densificación de barrios en nuevas vivienda), aumentando los recursos en los componentes de prevención al crecimiento de los AI. 2.

¹⁷⁰ Esto fue otra lección aprendida para la segunda operación, que estableció un paquete de infraestructura de servicios (transporte y vías, saneamiento, conexión eléctrica, agua potable) y un techo presupuestal de costo por familia en función de una “paramétrica” de costos, dejando un saldo para utilizar según las necesidades que los beneficiarios definan.

¹⁷¹ Asegurar las condiciones que eviten volver a la informalidad es un rol pendiente de las políticas públicas, que deben actuar integralmente para garantizar que ese cambio sea absorbible por los recursos afectados. Este aspecto no fue analizado por la evaluación de los resultados del primer programa PIAI, ni tampoco es señalado como un riesgo para la sustentabilidad de los resultados del programa. El análisis de campo realizado, confirman a este tema como una de las principales preocupaciones de las autoridades públicas.

¹⁷² Se destacan dos riesgos que no son independientes entre sí. En primer lugar con los re-alojos. Al mismo tiempo que el programa avanza, la solución que requiere re-alojar a la población, para adaptar las zonas afectadas por el programa con soluciones urbanas racionales, crece (a veces afecta entre 30% y 40% de los hogares de la zona). El proyecto redujo su participación en re-alojos del 25% en la primera operación al 10% en el nuevo programa, estableciendo, además, topes al monto de la vivienda por realojo (\$20.000) cuando las soluciones están saliendo \$35.000. Esto es señalado como un debilitamiento en los estándares de obras que encarecen los costos y en la falta de incentivos para mantenerse dentro de esos límites. Este es un tema difícil de valorar con los elementos que se poseen, lo que es cierto es que tanto el gobierno como el Banco están revisando los estándares en un país con el desarrollo de Uruguay, para habilitar soluciones costo-eficientes de integración socio-urbano. El riesgo fiscal del tema es indudable. En segundo lugar, las diferencias observadas entre los precios de oficina y los precios de las licitaciones, la gran demanda que enfrenta el sector construcciones, con baja capacidad ociosa y desempleo muy bajo, le permite discriminar fácilmente entre las obras. Este fenómeno afecta directamente las expectativas de resultados de las políticas sociales, que están enfrentando el problema pero con desventaja.

¹⁷³ La razón más importante de la participación del Banco parece hallarse en que, sin estos recursos, los GD no financiarían infraestructura, dadas las presiones de los gastos de funcionamiento en un contexto de escasez de recursos. El PDGM permitió financiar inversión y, los GD prefieren hacerlo con el Banco, porque valoran el aporte técnico para enriquecer su gestión.

¹⁷⁴ El cambio en la fórmula de distribución de los fondos del Programa y los del Fondo de Desarrollo del Interior (FDI), contribuirían a obtener mayor equidad horizontal entre los municipios del interior. En segundo lugar, se esperaban beneficios directos derivados de las inversiones físicas que constituyen más del 80% de los gastos del Programa, estimándose beneficiar a un total de 95.000 hogares en forma directa e indirecta, de los cuales 48.000 estarían en áreas con NBI. Los cambios políticos en el gobierno nacional y en lo GD se veían como posibles riesgos de cambio de prioridad de los componentes y problemas de ejecución.

¹⁷⁵ En relación al componente de inversiones, originalmente se preveía que el monto de inversiones por GD se ejecutaba en tres etapas, la primera de 50% y para ir a la segunda por 30% se esperaba la finalización de la primera y el buen resultado de la evaluación de una serie de indicadores vinculados al avance en la gestión fiscal y tributaria. Lo mismo para el 20% restante. La modificación contractual supuso que en ese momento que no se había terminado la primera etapa, se eliminaron esos indicadores y se cambiaron por aprobar proyectos de los GD en la medida que participaran en compromisos de gestión con el poder ejecutivo. Los compromisos de gestión se aplicaban por el plus entre el % de recursos que se transferían en el Presupuesto Nacional 2005-2009 (3.33% de la recaudación nacional) y el piso que se estableció para esa redistribución (N\$ 3.400.0). La

diferencia se acreditaba a los GD que cumplían con los compromisos de gestión. Esto se aplicó en 2006/2007; a partir del 2008 el 3.33% fue mayor a los N\$ 3.400, con lo cual los compromisos no jugaron más.

¹⁷⁶ Cada acción que se hacía era un proyecto, con su marco lógico. Se presentaron 64 proyectos de fortalecimiento institucional con más de 400 ítems de contratación y 55 proyectos de inversión con 55 contratos, y en un espacio muy corto de tiempo.

¹⁷⁷ Ver Informe de Avance del Programa, Montevideo, 24 de Diciembre de 2010. Hasta este momento se ejecutó el 84% de los recursos del programa, de un total de US\$ 66: 8 millones.

¹⁷⁸ Para dar cumplimiento a ese objetivo se planteaban cuatro propósitos u objetivos específicos: i. Universalización del ciclo básico de la educación media, completando con ello los nueve años de escolaridad obligatoria; ii. la transformación del segundo ciclo de la enseñanza media, generando bases para su reforma institucional y curricular; iii. el fortalecimiento del sistema de formación y capacitación docente; y, iv. la mejora de la gestión de la ANEP.

¹⁷⁹ Como se señala en el Informe de Evaluación Integral de Resultados y de la Gestión del Programa, de Noviembre 2009, "...la situación no es atribuible a una mala gestión del Programa. Ella tiene que ver con problemas de las propias metas en tanto su logro depende de un conjunto adicional de variables que están fuera del control de los responsables del MEMFOD..."

¹⁸⁰ Ello significó que, fueron los propios actores de la ANEP (CODICEN, Consejos Desconcentrados y Formación Docente) los que delinean las políticas y acciones a desarrollar en el marco del programa. El mismo contó con funcionarios de los diferentes órganos de la ANEP, para adaptar a esos niveles las nuevas prácticas y las herramientas de gestión apoyadas por el proyecto.

Se estructuró en 4 componentes: i. Proyectos integrales de prevención y atención que era el 56% del financiamiento total de \$ 40 millones. Este componente tenía seis sub-componentes: a. modelo integral para niños menores de 4 años y sus familias, que era el 32% del financiamiento total; b. modelo integral para niños de 4 a 12 años y sus familias; c. modelo integral para adolescentes de 13 a 17 años y sus familias; d. modelo integral de prevención de embarazo precoz; e. modelo integral para niños y adolescentes en situación de calle; f. atención familiar para víctimas del maltrato infantil y abuso sexual; ii. Desarrollo y participación comunitaria que era el 15% del financiamiento total, con el objetivo de promover la participación comunitaria a través de redes locales, como forma de abordar de forma integral la atención de la población objetivo a nivel zonal; iii. Fortalecimiento institucional (6% del total) para fortalecer las capacidades de los organismos públicos y de la sociedad civil participantes; y, iv. Comunicación social (1.5%) con el propósito de sensibilizar y difundir los derechos de los niños y adolescentes en la sociedad.

¹⁸² Los contenidos no variaron fundamentalmente. Ello, conjuntamente con la construcción de una mirada estratégica a futuro dada por la Estrategia Nacional de la Infancia y la Adolescencia (ENIA), aseguraron la continuidad de las acciones más allá del cambio de autoridades acontecido en marzo de 2010, contexto que fundamenta una nueva operación con el Banco.

¹⁸³ INFAMILIA facilitó la articulación intersectorial detrás de programas que adquieren una nueva identidad detrás de soluciones compartidas institucionalmente, que por ello se realizan con mayor eficiencia, financiando parte o todas ellas. La aceptación del Banco, con flexibilidad a los cambios propuestos al programa, resultó positiva para aumentar esa eficiencia.