



Evaluación del Programa de País

Uruguay

2010-2015

Como parte de su plan anual de trabajo 2015, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) preparó la Evaluación del Programa de País (CPE) del Banco con Uruguay durante el periodo 2010-2015. Este CPE es la tercera oportunidad en que OVE evalúa el programa del Banco con Uruguay. Las anteriores evaluaciones cubrieron los períodos 1991-2004 (RE-312) y 2005-2009 (RE-389).

De acuerdo al protocolo para las Evaluaciones de Programa de País (RE-348-3), el CPE tiene como objetivo principal *“proporcionar información sobre el desempeño del Banco a nivel de país que sea creíble y útil y que permita incorporar lecciones y recomendaciones a fin de aumentar la efectividad en el desarrollo de la estrategia y del programa de asistencia del Banco a un país”*.

En este sentido, el presente CPE busca analizar, con una visión independiente, la relación del Banco con el país, en particular, la relevancia y efectividad del programa, incluidos tanto los productos financieros como los no-financieros ofrecidos por el Banco durante el período bajo análisis. La evaluación tiene un especial énfasis en analizar el modelo de negocios del Banco y sus implicancias en un país de ingresos medios altos como Uruguay, en un contexto de mayor crecimiento económico y un mayor acceso a mercados internacionales. Se espera que esta evaluación sirva de insumo para el nuevo documento de Estrategia de País que el Banco está preparando.

En 2009, la Administración desarrolló un nuevo modelo de documentos de estrategias de país con el propósito de dotar al Banco con un instrumento efectivo para incrementar el enfoque país y garantizar la flexibilidad prevista durante el proceso de realineación. En ese marco se redactaron nuevas directrices que *“reformulan la Estrategia de País, haciendo hincapié en la necesidad de que la programación se oriente en función de resultados, se base en los riesgos y contemple un enfoque programático y flexible que responda a las prioridades del país.”* Más allá de estos principios generales, los efectos prácticos más significativos fueron: i) la separación entre la estrategia de país, que se haría cada 4 años, y la programación propiamente dicha, que sería anual; ii) el nuevo énfasis conferido a las notas sectoriales; y iii) el fortalecimiento de la matriz de resultados con indicadores específicos. La actual estrategia de país con Uruguay (GN-2626) fue aprobada en agosto 2011, siguiendo estas nuevas directrices.

La evaluación está organizada en cuatro capítulos más anexos. El capítulo I analiza el contexto general del país. El capítulo II analiza, desde una perspectiva general, el programa del Banco durante 2010-2015, en particular, la relevancia de la Estrategia de País y un análisis del programa efectivamente implementado. El capítulo III analiza, desde una perspectiva sectorial, la implementación, efectividad y sostenibilidad de las operaciones y el grado de avance hacia los objetivos estratégicos planteados por el Banco. El capítulo IV presenta las conclusiones y recomendaciones.

El análisis de documentación y datos fue complementada con entrevistas a diferentes actores involucrados en el diseño e implementación del programa, entre los cuales se incluyen: autoridades de gobierno, funcionarios del Banco, unidades ejecutoras, y agencias multilaterales con presencia en el país.

Evaluación del Programa de País:

Uruguay

2010-2015

Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE)



Banco Interamericano de Desarrollo
Noviembre 2015



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



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



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



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

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

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

© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2015**

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

RE-484-1

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN EJECUTIVO

1. CONTEXTO GENERAL DEL PAÍS	1
2. EL PROGRAMA DEL BANCO 2010-2015	7
A. Relevancia de la Estrategia de País con Uruguay.....	7
B. Implementación del Programa	9
3. IMPLEMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA DEL BANCO	17
A. Energía	17
B. Transporte.....	19
C. Agua, Saneamiento y Manejo de Residuos Sólidos	21
D. Ciencia y Tecnología.....	22
E. Protección Social	23
F. Educación y Formación Laboral.....	25
G. Sector Agroindustrial	26
H. Exportación de Servicios.	28
I. Gestión y Finanzas Públicas	30
J. Desarrollo Urbano y Seguridad en las Ciudades	31
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35

NOTAS

ANEXOS ELECTRÓNICOS:

ANEXO I: [FIGURAS, TABLAS, Y CUADROS](#)

ANEXO II: [OPERACIONES SECTORIALES](#)

ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
APPs	Asociaciones Público Privadas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
COF	Oficina de País (por sus siglas en inglés)
CII	Corporación Inter-Americana de Inversiones
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para proyectos de inversión (por sus siglas en inglés)
CyT	Ciencia y Tecnología
CPD	Documentos de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CPE	Evaluación de Programa de País (por sus siglas en inglés)
CT	Cooperación Técnica
CVU	Corporación Vial de Uruguay
DDO	Opción de retiro diferido (por sus siglas en inglés)
DINAMA	Dirección Nacional de Medio Ambiente
DNV	Dirección Nacional de Vialidad
DPL	Préstamo para Políticas de Desarrollo (por sus siglas en inglés)
EP	Estrategia de País
ENIA	Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia
ERNC	Energías Renovables No Convencionales
FAPEP	Facilidad para la Preparación y Ejecución de Proyectos
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reservas
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FMI	Fondo Monetario Internacional
HMICs	Países de Ingresos Medios Altos (por sus siglas en inglés)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
IM	Intendencia de Montevideo
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
LAC	Latinoamérica y el Caribe
MDB	Banco Multilateral de Desarrollo (por sus siglas en inglés)
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MTOP	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
NSG	Sin garantía soberana (por sus siglas en inglés)
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
OMJ	Oportunidades para la Mayoría (por sus siglas en inglés)
OSE	Obras Sanitarias del Estado
PAEMFE	Programa de Apoyo a la Educación Media y técnica y a la Formación en Educación
PDL	Préstamos en función de resultados (por sus siglas en inglés)
PBL	Préstamo basados en políticas (por sus siglas en inglés)
PBP	Préstamo programático de políticas (por sus siglas en inglés)
PIB	Producto Interno Bruto

PforR	Programa por resultados (por sus siglas en inglés)
PPA	<i>Power Purchase Agreement</i>
PPP	Paridad de Poder Adquisitivo (por sus siglas en inglés)
SCF	Departamento de Financiamiento Estructurado y Corporativo
SG	Garantía Soberana (por sus siglas en inglés)
SOCAT	Servicio de Orientación, Consulta, y Articulación Territorial
TFFP	Programa de Facilitación del Financiamiento al Comercio Exterior
UNDP	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (por sus siglas en inglés)
UCC	Uruguay Crece Contigo
UE	Unidad Ejecutora
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas
WDI	<i>World Development Indicators</i> (por sus siglas en inglés)

AGRADECIMIENTOS

Este documento fue preparado por un equipo conformado por José Ignacio Sémbler, Ana María Linares, Agustina Schijman, Chloe Fevre, Lynn Scholl, Kathryn Britton, Alejandro Guerrero, Barbara Nunberg, Alayna Tetreault-Rooney, Santiago Ramirez, Alejandro Palomino, Maria José Hernández, Víctor Beltrán, y Maya Jansson, bajo la supervisión general de Cheryl Gray (Directora de OVE). Damos las gracias a la administración y personal del Banco por su apoyo y a los muchos informantes del sector público y privado en Uruguay por compartir generosamente su tiempo y conocimientos e información con el equipo.



Uruguay es un país de ingreso medio-alto que en la última década ha experimentado unas de las mayores tasas de crecimiento en LAC.

© OVE, 2015

Resumen Ejecutivo

CONTEXTO

Uruguay es un país de ingreso medio-alto que en la última década ha experimentado unas de las mayores tasas de crecimiento en LAC. Este desempeño económico se explica en gran parte por un marco estable de políticas macroeconómicas, condiciones externas favorables en términos de demanda por bienes de exportación y servicios, así como un clima favorable para la inversión. En particular, las exportaciones y la inversión extranjera han sido importantes motores de crecimiento.

El crecimiento económico, sin embargo, ha estado acompañado por altas y sostenidas tasas de inflación, déficit continuo de cuenta corriente y más recientemente, por aumento del déficit fiscal. El crecimiento económico ha incrementado la presión sobre la infraestructura productiva y social, requiriendo reformas y significativas inversiones en sectores clave como energía, transporte y vivienda social. El país también enfrenta desafíos para sostener altas tasas de crecimiento en el largo plazo. Uruguay tiene una economía pequeña con una limitada estructura productiva y exportaciones altamente concentradas en productos agropecuarios básicos, destacando así la importancia de la promoción de inversiones en sectores de alto valor agregado y mejoramiento de facilitación comercial para reducir la dependencia en los precios de los commodities y apoyar la inserción internacional del país. Asimismo, el menor crecimiento de la productividad, los bajos niveles de inversión en I+D y crédito al sector privado, así como la débil vinculación del sistema de formación laboral y producción científica con las necesidades de sector productivo, son otros aspectos importantes para sostener el crecimiento en el largo plazo.

La introducción de reformas y la expansión de programas sociales, sumado al buen desempeño económico, han permitido una disminución significativa en los niveles de pobreza y desigualdad – una de las mayores de LAC. No obstante, la población

de menor edad sigue siendo la que registra mayores niveles de pobreza y existen importantes desigualdades en términos de acceso a servicios básicos a nivel territorial y de grupos más vulnerables. Uruguay se ubica positivamente en los indicadores de gobernanza y capacidad del Estado en comparación con la región, si bien persisten desafíos en ámbitos como eficiencia y priorización del gasto, y fortalecimiento de las capacidades y gobernanza a nivel sub-nacional.

Por ser una economía pequeña y abierta, el país está expuesto a shocks externos, principalmente a variaciones en el precio de commodities y desempeño económico de sus principales socios comerciales. Reformas importantes en el manejo de la política macroeconómica luego de la crisis de 2002 permitieron un mejor manejo frente a la reciente crisis financiera internacional y disminuir la vulnerabilidad de sus finanzas públicas. En particular, el país mejoró el perfil de su deuda en términos de composición de moneda (desholarización) y nivel de madurez. Un elemento importante de esta estrategia ha sido la adopción de financiamiento precautorio ante la eventualidad de perder acceso a mercados financieros, mediante líneas contingentes con multilaterales equivalentes a 3,5% del PIB. En este contexto, Uruguay recuperó el grado de inversión en 2012, lo que le ha permitido ampliar su acceso a mercados financieros internacionales.

ESTRATEGIA DE PAÍS

La Estrategia de País (EP) 2010-2015 se diseñó en un contexto económico más favorable que la anterior y buscó apoyar los esfuerzos del gobierno en mantener la estabilidad macroeconómica y profundizar las reformas sociales. La EP definió el trabajo del Banco en diez áreas con sus respectivos objetivos estratégicos: a) energía, b) transporte, c) agua, saneamiento y residuos sólidos, d) ciencia y tecnología, e) protección social, f) educación y formación laboral, g) sector agroindustrial, h) exportación de servicios, i) gestión y finanzas públicas, y j) desarrollo urbano y seguridad. Si bien el alcance en términos de áreas de cooperación puede considerarse amplio, responde a la relación de mediano y largo plazo que tiene el Banco con el país en varios de los sectores. Los objetivos estratégicos de la EP fueron relevantes en la medida que atendían problemas críticos de desarrollo del país y estuvieron alineados con las prioridades de gobierno. No obstante, el rol de la EP como herramienta de diálogo se vio limitado, perdiendo relevancia, por los considerables tiempos que llevó su aprobación. La EP también tuvo otras limitaciones en su diseño, incluyendo su enfoque sectorial que no reconoció las sinergias intersectoriales ni permitió dar soluciones multidimensionales a problemas que en un país como Uruguay, requieren una aproximación integral. Además, consideró un único escenario para el marco de financiamiento, que si bien es indicativo, generó expectativas por parte del gobierno en cuanto al financiamiento que esperaba recibir durante el periodo, situación que en Uruguay tiene gran importancia dado el carácter multianual de su presupuesto.

EL PROGRAMA DEL BANCO 2010-2015

Entre 2010 y junio de 2015 se aprobaron 41 préstamos (con y sin garantía soberana) por un total de US\$2.785 millones. Se aprobaron préstamos en todas las áreas definidas en la EP, particularmente en exportación de servicios (33,5%), energía (27,4%) y agroindustrial (10,7%).¹ Un factor asociado a este alto nivel de aprobaciones fue la mayor participación de la ventanilla privada (US\$813 millones versus US\$28 millones en el periodo 2005-2009), que encontró un nicho de oportunidades, en particular, en energías renovables no convencionales (ERNCC), donde el Banco ha sido un actor importante apoyando la transformación del sector. Así, en 2011 el Banco financió una planta de celulosa – el proyecto de inversión más grande en la historia del país. El incremento significativo de la inversión privada en Uruguay, así como la presencia en el país de SCF, fueron factores críticos para el aumento en las oportunidades de financiamiento NSG. En otros casos, como las operaciones de OMJ, la participación del Banco respondió a oportunidades más puntuales, no vinculadas directamente a la estrategia ni al programa operativo de los sectores apoyados.

Si bien las aprobaciones con garantía soberana (SG) aumentaron con relación al periodo anterior, a la fecha han sido menores al marco de financiamiento estimado para el periodo de evaluación. Durante el periodo de la EP se aprobaron 29 préstamos SG por US\$1.908,3 millones. Sin embargo, de este monto, US\$366,3 millones corresponden al programa de reasignación y US\$50 millones al Fondo de Cofinanciamiento Chino. Si no se consideran los recursos de reasignación, dado que estos recursos aumentaron el espacio de financiamiento, las aprobaciones SG (US\$1.542 millones) fueron menores al marco de financiamiento previsto en la EP para 2011-2015 (US\$1.797 millones). En general, las aprobaciones SG fueron consistentes con los objetivos estratégicos de la EP. Menores desembolsos con relación al periodo previo, sumado al prepago de deuda por parte del país, conllevaron a flujos netos de capital negativos durante el periodo. En este contexto, si bien el BID disminuyó su participación en la deuda del país, continuó siendo la principal institución multilateral en términos de financiamiento, aunque con competencia creciente de la CAF en infraestructura.

La separación entre la programación y la EP ha tenido consecuencias en el programa del Banco en Uruguay. La anticipación del programa operativo de préstamos aumentó con respecto a 2005-2009. Sin embargo, la poca previsibilidad de las asignaciones anuales para el país y el carácter anual de la programación impuso importantes

¹ Montos originalmente aprobados. Si se consideran montos actualmente aprobados a junio de 2015 (excluyendo préstamos cancelados), el monto total asciende a US\$2.198 millones, y los principales sectores son exportación de servicios (25,7%), energía (24,7%) y agroindustria (13,7%).

restricciones temporales para la aprobación de proyectos. El mejor ejemplo es el préstamo para apoyar la inserción internacional del país, estructurado inicialmente en dos etapas. La segunda etapa tuvo que separarse en dos préstamos (aprobados en noviembre de 2014 y enero de 2015 respectivamente) debido al limitado espacio para aprobaciones que el país tenía a fines de 2014. Esto implicó, por ejemplo, la separación de la matriz de resultados y mayores costos transaccionales para el Banco y el país. En Uruguay, esta situación cobra particular importancia dado el carácter multianual de su presupuesto.

En un escenario de mayor acceso a financiamiento internacional, y ante la demanda del país, el Banco consolidó su rol como proveedor de financiamiento contingente. Los costos financieros del BID son similares a los que el país puede obtener en el mercado internacional en condiciones normales. En este sentido, una de las principales ventajas de trabajar con el Banco, desde una perspectiva financiera, es la posibilidad de acceder a financiamiento a costos razonables en momentos de turbulencia internacional. La introducción en 2012 de préstamos de políticas de retiro diferido (DDO) fue muy valorado por el país, al igual que la introducción del programa de reasignación y la facilidad de financiamiento flexible. El financiamiento contingente fue de US\$550 millones. Cabe resaltar, que fue el país quien promovió la aprobación del DDO por parte del BID dado que ya lo utilizaba con el Banco Mundial y la CAF.

Uruguay ha sido pionero en el uso de una variedad de instrumentos de préstamo de acuerdo a sus necesidades de financiamiento y de apoyo sectorial. El país tiene una fuerte preferencia por instrumentos de política, contingentes, y en función de resultados. Durante el periodo de evaluación anterior (2005-2009), 52% de los recursos se canalizaron a través de préstamos de política y el país utilizó una mayor variedad de instrumentos, incluyendo algunos que ya no están disponibles, como la facilidad sectorial y el préstamo en función de resultados (PDL). La experiencia con el uso del PDL, dado las instituciones y los sectores en los que se utilizaron, ha sido positiva en términos de ejecución. Durante 2010-2015, las aprobaciones con garantía soberana se canalizaron principalmente a través de préstamos contingentes (35%) y préstamos de inversión, en particular, específicos de inversión (48,3%), y con un creciente uso de CCLIPs (17%) para apoyar programas en saneamiento, mejoramiento de barrios, protección social, y mercados financieros. Desde una perspectiva más general, la rapidez y capacidad de respuesta del Banco en términos de innovación de sus productos de préstamo y financieros para responder a las necesidades específicas y cambiantes del país ha sido menor si se compara con otros multilaterales.

En tanto, la asistencia técnica (particularmente del programa de Cooperación Técnica - CT), aspecto diferenciador del Banco con respecto a otros multilaterales, se enfocó en apoyar temas, instituciones y operaciones en el marco del programa

del Banco. Si bien esta complementariedad es positiva, la participación del Banco en materia de generación de conocimiento avanzado, prospectivo y específico a los nuevos desafíos de desarrollo del Uruguay como país de ingreso medio-alto, ha sido menor.

En cuanto al desempeño de la cartera de préstamos de inversión, se registran importantes avances en la disminución de tiempos y costos de preparación asociados en gran parte a la profundización del enfoque programático en varios sectores y al aumento en el tamaño promedio de operaciones. En términos de ejecución, también hay avances pero siguen existiendo importantes extensiones de tiempos. Las causas de extensiones se explican por factores como la necesidad de reformular proyectos, problemas de diseño (ej. subestimación de plazos de ejecución), dificultades en las licitaciones y adquisiciones, así como problemas de gestión de algunas unidades ejecutoras. Entre los factores que explican las mejoras en ejecución se cuenta la descentralización de personal en la oficina de país (COF) que es altamente valorado por las contrapartes, el cercano y coordinado monitoreo de la cartera por parte de la COF y el Ministerio de Economía y Finanzas, el apoyo a capacidades de ejecución a través de CTs y préstamos, y la flexibilidad que ha tenido el Banco en algunos casos para adaptar los proyectos a las nuevas necesidades del gobierno. Los sobrecostos en proyectos de infraestructura han sido un importante problema durante el periodo de evaluación, y han estado relacionados a problemas de diseño, problemas en las licitaciones, y factores exógenos como variación del tipo de cambio.

IMPLEMENTACIÓN Y EFECTIVIDAD DEL PROGRAMA DEL BANCO

Las aprobaciones durante 2010-2015, sumadas al saldo de operaciones al inicio de 2010 (US\$466, 31 préstamos), conforman una cartera de 72 préstamos por un total de US\$3.251 millones durante el periodo bajo evaluación.

El programa del Banco en energía fue altamente relevante al responder a las prioridades de la Política Energética 2005-2030. La ventanilla del sector privado se posicionó tempranamente financiando los primeros proyectos de ERNC en el país, y la participación del Banco ha tenido importantes elementos de adicionalidad financiera y no financiera, y un importante efecto demostrativo, contribuyendo al desarrollo del mercado para inversiones privadas. El apoyo técnico del Banco para desarrollar contratos PPA más bancables para atraer la participación del sector privado, según los distintos actores, también habría sido importante para facilitar el financiamiento posterior de inversiones. A través de la ventanilla pública, el Banco está complementando estos esfuerzos mediante el apoyo a la expansión de generación de base. En este sentido, el programa se ha caracterizado por una coordinación efectiva entre las ventanillas pública y privada.

Los resultados del programa del Banco en transporte son mixtos. En infraestructura vial se registraron progresos principalmente en rehabilitación y mantenimiento de redes primarias e internacionales, persistiendo desafíos en redes secundarias y terciarias y en fortalecimiento institucional, y existe la necesidad de implementar nuevos mecanismos de financiamiento. El Banco también apoyó la expansión de la capacidad del Puerto de Montevideo; sin embargo, los significativos sobrecostos sugieren la necesidad de mayor análisis en el diseño de este tipo de proyectos. En logística, el apoyo del Banco a través de asistencia técnica fue importante para el establecimiento del Instituto Nacional de Logística y la generación de importantes productos para el planeamiento y potencial desarrollo del sector.

Mediante un enfoque programático sustentado principalmente a través de líneas CCLIP el Banco apoyó el financiamiento de inversiones en saneamiento en Montevideo y Ciudad de la Costa. Las operaciones sufrieron importantes retrasos y sobrecostos que requirieron financiamiento suplementario debido, en gran medida, a la variación del tipo de cambio, ya que las estimaciones de costos no incluyeron una estrategia de manejo del tipo de cambio que considerara supuestos más conservadores. Los resultados a la fecha son parciales, con un sesgo hacia los componentes de obras sobre los de fortalecimiento institucional; no obstante, de completarse los proyectos, el impacto potencial es alto. En residuos sólidos se canceló en su totalidad la única operación en el sector.

El Banco consolidó su posicionamiento como socio estratégico en ciencia y tecnología, donde participa activamente desde 2001. El apoyo tanto financiero como técnico del Banco ha sido clave para el impulso de políticas de promoción de la innovación y se han registrado resultados positivos en movilización de inversión privada y producción científica. No obstante, la escala del programa del Banco, así como el aporte del sector público, aun es limitada para cubrir la amplia brecha de inversión en I+D. Asimismo, la coordinación de las políticas de innovación, desarrollo productivo y comerciales serán clave para asegurar la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

En protección social el Banco estableció un objetivo estratégico amplio teniendo en cuenta las áreas de intervención planteadas en la EP. El programa incluyó principalmente un único préstamo SG aprobado en el periodo - una primera operación de un CCLIP para apoyar la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA). También incluyó varias CTs (28% de los montos de CT aprobados durante 2010-2015). El apoyo del Banco financiado varias iniciativas priorizadas en la ENIA ha sido importante, con resultados positivos en la reducción de brechas de grupos vulnerables – si bien es difícil aislar la contribución específica del Banco. El apoyo del Banco también fue importante para el fortalecimiento del Ministerio de Desarrollo Social en su rol de articulador de la política social, así como de otros organismos y programas clave. En seguridad social, el proyecto ha tenido atrasos

significativos pero ha posicionado al Banco como un socio importante del Banco de Previsión Social. Existe, sin embargo, cierta multiplicidad de intervenciones con objetivos y población similares. Si bien existe un diagnóstico compartido, en la práctica ha resultado difícil llevar a cabo una racionalización de las intervenciones. Considerando el gran número de pilotos innovadores financiados por el Banco, y si bien es esperable que no todos sean escalados o institucionalizados, será clave el seguimiento y sistematización de sus resultados y lecciones por parte del Banco para beneficio del país y la región.

El Banco continuó siendo un importante socio en educación secundaria, apoyo iniciado hace más de 20 años, si bien su rol en la orientación de la política es menor considerando las particularidades y complejidad del marco institucional del sector. El programa alcanzó varios de sus productos y resultados, pero persisten desafíos en la institucionalidad de los pilotos apoyados y su impacto en el resto del sistema, así como en formación docente. El apoyo del Banco para el fortalecimiento de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP) también fue importante. El Banco también apoyó el Plan Ceibal que ha permitido reducir la brecha digital. Sin embargo, no existe aún evidencia robusta sobre su impacto en términos de logros en aprendizaje, y persisten desafíos para aumentar el uso de las tecnologías por parte de los alumnos y docentes. El aporte financiero del Banco al Plan es menor y su papel ha estado más enfocado en proporcionar conocimiento técnico y facilitar el intercambio de experiencias. El Banco tiene interés de participar en el Plan para conocer los efectos en aprendizaje del uso de TICs con el fin de obtener lecciones para la región, razón por la cual resulta importante la realización de una evaluación comprensiva, tanto de sus impactos como de sus procesos de implementación. En formación laboral el apoyo del Banco ha sido más limitado, financiando diagnósticos de brechas de habilidades para informar la definición de políticas, pero su uso aún no se ha concretado. También financió otras intervenciones más puntuales, pero existe poca evidencia sobre resultados.

Coherente con la creciente presión de la inversión extranjera directa sobre los recursos naturales, la EP fue la primera en establecer un objetivo de sostenibilidad medioambiental en el sector agroindustrial. Si bien las operaciones experimentaron retrasos, importantes resultados se lograron en apoyo directo a productores para adopción de tecnologías. No obstante, la sostenibilidad de los resultados es débil debido a que no se previó la continuidad de la asistencia técnica una vez concluido el programa ni tampoco se atacaron las barreras estructurales de la inversión sub-óptima en tecnología. Un nuevo proyecto podría mitigar parte de este riesgo si lograra fomentar la creación de un mercado privado de servicios agrícolas. En sanidad e inocuidad los resultados fueron más limitados de lo esperado. El fortalecimiento institucional de la Dirección Nacional Ambiental es un logro significativo, pero queda por definirse si se avanza hacia un Sistema Nacional Ambiental. A través de la ventanilla del sector privado, el Banco asumió un rol importante en la

preparación y financiamiento de una gran planta de celulosa – la inversión más grande en la historia del país - que se espera llegue a generar exportaciones anuales por aproximadamente US\$700 millones; y de otro proyecto innovador en términos de su enfoque en sostenibilidad medioambiental.

En exportación de servicios las operaciones de fortalecimiento institucional para facilitación comercial, si bien con importantes retrasos en su implementación, han tenido resultados positivos, destacándose los avances en la modernización de Aduanas, El programa PBP/DDO para apoyar la inserción internacional tuvo un importante rol financiero al apoyar la estrategia precautoria de endeudamiento del gobierno, contribuyendo a que el país recupere el grado de inversor. En PBP/DDO apoyó medidas de gran profundidad estructural, destacándose la aprobación del nuevo Código Aduanero y directrices para su implementación, la aprobación de la legislación de acuerdos de doble tributación e intercambio de información tributaria, y la puesta en marcha del marco normativo para implementar el plan estratégico de ciencia, tecnología e innovación - líneas de trabajo que el Banco ya venía apoyando mediante préstamos de inversión. En este sentido, el programa no fue el catalizador de las reformas ni proporcionó adicionalidad técnica, sino que facilitó un marco para organizar iniciativas ya avanzadas, y que contaban con gran apoyo político. Las reformas hacen parte de un proceso que está en progreso y que mantiene cierta fragmentación institucional, por lo que persiste el reto de profundizarlas y consolidarlas. En turismo, la escala de las operaciones aun es pequeña para generar altos impactos. Sin embargo, el apoyo del Banco ha ayudado al país a moverse de un escenario de desarrollo reactivo basado en una demanda espontánea, hacia uno planificado e inductor de demanda, existiendo espacio para ampliar el diálogo con el país sobre el enfoque de operaciones futuras.

En gestión y finanzas públicas el programa del Banco contó con un amplio número de operaciones que dieron continuidad al apoyo histórico del Banco en esta área. Si bien han existido importantes extensiones en las operaciones, la mayoría de los productos se han logrado. Mediante un conjunto de préstamos pequeños el Banco ha apoyado el fortalecimiento de instituciones clave para la modernización de las finanzas públicas, destacándose los apoyos para la Unidad de Gestión de Deuda y Dirección General Impositiva. El progreso ha sido más moderado y aun en progreso en otras áreas como en la introducción y consolidación de gestión basada en resultados, fortalecimiento del ciclo presupuestario, y sistemas de información para gestión financiera. El Banco se posicionó como un socio importante en la implementación de la estrategia de gobierno electrónico, apoyando la expansión de servicios digitales y el fortalecimiento de la Agencia de Gobierno Electrónico, si bien persisten desafíos en interoperabilidad. Si bien el aporte financiero del Banco es menor, su participación en este ámbito de gobierno electrónico y del FOMIN apoyando un piloto de historias clínicas, permitió que el Banco recientemente entrara

a participar en el sector salud. El Banco también continuó apoyando el proceso de descentralización mediante inversiones y fortalecimiento de capacidades a nivel sub-nacional y apoyo a cambios normativos. Sin embargo, la no consideración del riesgo asociado al ciclo político a nivel sub-nacional afectó los resultados en esta área. En otras áreas, el apoyo del Banco fue más limitado y puntual. En justicia, se terminó de ejecutar con dificultades un proyecto aprobado en 2000 y en servicio civil se apoyó el desarrollo institucional, modernización tecnológica, entrenamiento de directivos, y en algunos casos implementación de prácticas modernas de gestión de recursos humanos. No obstante, a nivel normativo los avances son menores.

En desarrollo urbano y seguridad la EP propuso acciones en áreas con base en diagnósticos sectoriales independientes que contaron con limitado análisis de las sinergias posibles entre las líneas de intervención propuestas, más allá del hecho que todas se enfocaban en el ámbito urbano, principalmente en Montevideo. El proyecto de transporte urbano de Montevideo tuvo importantes problemas durante su ejecución, por lo que apoyos futuros por parte del Banco debiesen prestar mayor atención al diseño y supervisión, así como al apoyo de las reformas necesarias para lograr los beneficios esperados. En mejoramiento de barrios, el Banco, bajo un enfoque programático, ha logrado importantes avances en mejoramiento de viviendas, logrando que población vulnerable cuente con mayor acceso a servicios básicos, si bien persisten retos en titulación, desarrollo comunitario y social, y fortalecimiento institucional de las municipalidades involucradas a fin de asegurar la sostenibilidad de estas intervenciones. En seguridad ciudadana, el proyecto en ejecución fue focalizado y relevante en su diseño, pero cambios en la estructura de la policía afectaron su implementación. El Banco acompañó este proceso y su mayor contribución fue la provisión de entrenamiento a oficiales de la policía que se espera sea institucionalizado en 2015.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En un escenario de mayor acceso a financiamiento internacional por parte del país y una creciente competencia de otros multilaterales, el gran desafío del Banco en Uruguay es cómo adaptar su modelo de negocios (incluyendo sus procesos internos, estructura y capacidades, instrumentos financieros y no financieros) de manera más rápida a las necesidades específicas y cambiantes de Uruguay. Uruguay es un país de ingresos medio-alto, pero aún demanda importantes recursos de financiamiento del Banco. Si bien los hallazgos y problemas identificados en la presente evaluación (ej. enfoque sectorial y programación, instrumentos) son propios de Uruguay y tienen un carácter especial debido a las particularidades tanto del país (ej. presupuesto multianual) así como a su relación con el Banco, también son transversales a otros países de ingreso medios-altos y pueden tener implicancias corporativas.

En función de los hallazgos presentados en esta evaluación, OVE recomienda:

1. Aumentar el enfoque multisectorial de la Estrategia de País y, en general, del programa del Banco. El país está realizando esfuerzos para adoptar este enfoque en ámbitos como competitividad y de políticas sociales. En este sentido, el Banco debería estructurar la nueva estrategia, y eventualmente sus operaciones y trabajo analítico, a partir de temas transversales que potencien posibles sinergias entre los distintos sectores del Banco.
2. Balancear las necesidades de financiamiento contingente con inversión y asistencia técnica. A fines de implementar esta recomendación, el Banco podría considerar: (i) desarrollar parámetros que ayuden a definir la composición del marco de financiamiento (recursos contingentes y de inversión) de manera a responder en la forma más efectiva y eficiente a las necesidades del país. Para esto sería importante también que la Estrategia incorpore distintos escenarios de financiamiento que permitan flexibilidad a partir del manejo de riesgos del programa y del país; y (ii) utilizar el financiamiento contingente complementado con inversión y asistencia técnica, por ejemplo mediante instrumentos de financiamiento híbridos, en áreas donde se pueda tener un rol catalizador de reformas.
3. Profundizar el análisis y la estimación de costos para proyectos de infraestructura. El Banco podría considerar apoyar al país mediante: (i) el análisis más profundo y detallado de los costos estimados de obras previo a las licitaciones con el fin de minimizar los problemas de diseño; y (ii) la incorporación sistemática dentro de sus modelos de estimaciones de costos, de los posibles efectos de variables exógenas como el tipo de cambio y el precio de insumos.
4. Diseñar una estrategia de conocimiento con el país. Explorar mecanismos de financiamiento para apoyar el diseño una estrategia acordada con el gobierno que contenga al menos dos grandes líneas de trabajo: (i) una agenda de conocimiento avanzado, prospectivo, y específico a las problemáticas nuevas y complejas de Uruguay en su calidad de país de ingreso medio-alto, para ofrecer soluciones y productos atractivos al país; (ii) una agenda para capturar y documentar de manera sistemática los resultados y lecciones de las operaciones de préstamo y asistencia técnica (ej. evaluaciones de pilotos innovadores) a fin de obtener lecciones para el país y para la región en general.
5. Explorar la utilización y el desarrollo de nuevos instrumentos de préstamo y financieros adaptados a las necesidades específicas del país, que permitan apoyar su estrategia de deuda y disminuir los costos transaccionales para el Banco y para el país. Entre las opciones para explorar se encuentran, por ejemplo: (i) profundizar la utilización de instrumentos de préstamo programáticos; (ii) un nuevo instrumento de préstamo basado en resultados; (iii) un instrumento

de préstamo “paragua”, por ejemplo, para apoyar a varias instituciones en una temática común (ej. fortalecimiento institucional); (iv) instrumentos financieros innovadores (ej. swaps, seguros, financiamiento en moneda local).

6. Avanzar hacia la flexibilización del proceso de programación anual. Explorar nuevos mecanismos que permitan avanzar hacia un proceso multianual o continuo de programación de operaciones con el fin de aumentar la previsibilidad de las asignaciones anuales y diseño de operaciones en Uruguay, y estar más en línea con el carácter multianual de presupuesto del país.



En energía, una matriz energética altamente dependiente de recursos hídricos e importaciones de combustibles (principalmente desde Brasil y Argentina), sumado al alto costo de generación eléctrica en comparación a la región, ha llevado a una decidida política consensuada de inversión en fuentes de energía renovables.

© BID, 2012

1 Contexto General del País

Uruguay es una economía pequeña con uno de los mayores niveles de ingreso per-cápita de la región. Uruguay es uno de los países más pequeños en términos de población (3,3 millones de habitantes) y superficie (176 mil km²) en Sudamérica. Su población es mayoritariamente urbana (95%), y el área metropolitana de Montevideo concentra aproximadamente 53% de la población nacional. En términos del PIB, Uruguay es la décima economía de Latinoamérica y el Caribe (LAC), con un sector de servicios que da cuenta de casi el 60% del PIB. Uruguay posee un alto nivel de desarrollo humano en relación a los países de LAC¹ y con un PIB per cápita (PPP) de US\$20.497 en 2014, se ubica en el quinto lugar en términos de ingreso entre los 26 países prestatarios del Banco (Figura I.1, Anexo I).

Uruguay tiene una economía abierta, orientada a las exportaciones, y con fuertes vínculos económicos con Argentina y Brasil.² Las exportaciones han sido un motor importante de la economía, promediando 30% del PIB durante la última década (Figura I.2, Anexo I). En particular, el sector agropecuario, se mantiene como el principal generador de divisas (70% de las exportaciones en 2014), así como el de mayor efecto multiplicador en la economía (Ministerio de Economía y Finanzas - MEF). Sin embargo, por ser una economía pequeña y abierta, el país está altamente expuesto a shocks externos, por ejemplo, a variaciones del precio de *commodities* y tipo de cambio, así como al desempeño económico de sus principales socios comerciales, principalmente Argentina y Brasil.³ La creación del Mercosur en 1991 generó nuevas oportunidades económicas, pero también aumentó el grado de dependencia con sus socios.

En la última década, Uruguay ha experimentado una de las mayores tasas de crecimiento económico en LAC. Luego de la profunda crisis de 2002,⁴ el país entró en una fase de alto crecimiento (Figura 1.1). Entre 2004 y 2014 el PIB real creció a un promedio anual de 5,4%, mientras que el PIB per-cápita se duplicó. En tanto, el desempleo ha alcanzado mínimos históricos (6-7% durante 2009-14). Este desempeño económico se explica en gran parte por un marco estable de políticas macroeconómicas, condiciones externas favorables en términos de demanda por bienes de exportación y servicios, así como un clima favorable para la inversión. En particular, la inversión extranjera directa (IED) ha sido uno de los principales motores del crecimiento económico reciente (Figura I.3, Anexo), pasando de 2,2% en 2001-2004 a 5,7% en 2005-2013, siendo los sectores de construcción (asociado principalmente al sector turismo) y el agroindustrial los principales receptores de inversión extranjera en este periodo, resaltando la construcción de las plantas de celulosa de Fray Bentos y Montes del Plata. En el caso del sector agroindustrial, el aumento sustantivo de inversión significó una transformación profunda del sector.⁵

Importantes reformas en el manejo de la política macroeconómica luego de la crisis de 2002 permitieron un mejor manejo frente a la reciente crisis financiera internacional. La crisis de 2002 promovió ajustes en el marco institucional del sistema financiero, así como en el manejo de la política macroeconómica, a través de la acumulación de reservas extranjeras y la adopción de medidas macro-prudenciales dirigidas a reducir riesgos de liquidez y tipo de cambio. Estas medidas permitieron que la economía mitigara en buena medida los impactos de la crisis financiera internacional de 2009. Además, se llevaron a cabo importantes esfuerzos para disminuir la vulnerabilidad de las finanzas públicas, en particular, en el ámbito de manejo de la deuda. La deuda pública global se redujo de 102% del PIB en 2004 a 60% en 2014 (Figura I.4, Anexo I), y el perfil de la deuda ha mejorado en términos de composición de moneda y nivel de madurez (Figura I.5, Anexo I).⁶ En este contexto, Uruguay recuperó el grado de inversión en 2012, lo que le ha permitido ampliar su acceso a mercados financieros internacionales. El país también ha adoptado una estrategia de financiamiento precautoria ante la eventualidad de perder acceso a mercados financieros. A diciembre de 2014, las reservas liquidas equivalían a 3,8% del PIB, suficientes para cubrir 2 años de amortizaciones de la deuda.⁷ Estas reservas han sido complementadas con líneas contingentes con multilaterales (Banco Mundial, CAF, FLAR, y más recientemente con el BID) por cerca de US\$2 billones, equivalentes a 3,5% del PIB (diciembre 2014).⁸

El crecimiento económico, sin embargo, ha estado acompañado por altas y sostenidas tasas de inflación, déficit continuos de cuenta corriente, y más recientemente aumento del déficit fiscal. En la última década, la tasa promedio de inflación fue de 7,4%, la tercera más alta en Sudamérica (Figura I.6, Anexo I). A pesar de una política monetaria cauta frente a posibles shocks externos sobre el tipo de cambio y medidas para contener algunos precios de la canasta básica y tarifas reguladas, las expectativas de inflación no se han anclado al objetivo del Banco Central (entre 3%-7%) y han existido presiones inflacionarias derivadas de una fuerte demanda interna,⁹ así como debido a

la extendida práctica de indexación de salarios a la inflación en el país. Asimismo, el creciente ingreso de capitales externos y las fluctuaciones de tipo de cambio que han conllevado a mayores egresos por importaciones han afectado el balance de cuenta corriente, promediando -3% entre 2006 y 2013 (Figura I.7, Anexo I). En tanto, el déficit fiscal en 2012 aumentó a 2,8% del PIB (0,9% en 2011) debido los pagos por la liquidación del Banco Comercial, y al impacto de la sequía, en las finanzas de la UTE. En 2013 el déficit se recuperó ligeramente por el aumento de ingresos; sin embargo, en 2014 la recaudación de IVA se redujo en parte por un crecimiento más moderado, lo que sumado al aumento del gasto corriente resultó en un mayor deterioro fiscal (Figura I.8, Anexo I).

El crecimiento económico ha incrementado la presión sobre la infraestructura productiva y social, requiriendo reformas y significativas inversiones en sectores clave. Se estima que la brecha de inversión en infraestructura para el próximo quinquenio es cercana al 30% del PIB (Tabla I.1, Anexo I).¹⁰ En 2011 se aprobó un nuevo marco normativo para Asociaciones Público Privadas (APPs) que busca aumentar la participación del sector privado en la provisión de infraestructura. Uno de los principales rezagos es en transporte terrestre, donde el tránsito pesado ha crecido de forma exponencial en la última década, afectando la condición de las vías.¹¹ En energía, una matriz energética altamente dependiente de recursos hídricos e importaciones de combustibles (principalmente desde Brasil y Argentina), sumado al alto costo de generación eléctrica en comparación a la región, ha llevado a una decidida política consensuada de inversión en fuentes de energía renovables. Asimismo, se calcula que las brechas en el sector social ascienden a US\$3.600 millones, principalmente en proyectos de vivienda de interés social.

El país también enfrenta otros importantes desafíos para sostener altas tasas de crecimiento en el largo plazo. Uruguay tiene uno de los niveles de productividad, medido por la productividad total de factores (PTF), más altos en la región, pero su crecimiento en las últimas décadas ha sido inferior al promedio de la región,¹² acentuando aún más la brecha respecto a países desarrollados. Este panorama se refleja en los bajos niveles de inversión en I+D (0,3% del PIB en 2013) en comparación con otros países de ingreso medio-alto de LAC y de la OECD (2,4%), reducida participación privada en esta inversión (25%), y baja vinculación del sistema de formación laboral y producción científica con las necesidades de sector productivo. Asimismo, Uruguay tiene una economía pequeña con una limitada estructura productiva y la concentración de las exportaciones en productos del sector agropecuario (70%), principalmente de bajo valor agregado (soja, carnes, lácteos), destacan la importancia de la promoción de inversiones en sectores de alto valor agregado y facilitación comercial para reducir la dependencia a los precios de los *commodities* y apoyar la inserción internacional del país.¹³ En tanto, si bien en el sector financiero se han adoptado medidas prudentes para procurar liquidez en el sistema y mitigar riesgos de moneda extranjera, Uruguay presenta importantes brechas con respecto a LAC en términos del bajo nivel de crédito al sector privado (Figura I.9, Anexo I) y capitalización (0,4% vs el promedio de 47% en LAC).

La introducción de reformas y la expansión de programas sociales sumado al buen desempeño económico han permitido una disminución significativa en los niveles de pobreza y desigualdad – una de las mayores de LAC. El incremento del gasto público social entre 2005 y 2012 desde 19% del PIB a 25% refleja la importancia que han tenido las reformas sociales desde el fin de la crisis económica. Entre 2006 y 2013 la pobreza disminuyó desde 32,5% a 11,5%, mientras que la indigencia se redujo de 2,5% a 0,5% (Figura 1.2). En términos de desigualdad de ingresos, el coeficiente de GINI descendió de 0,45 en 2006 a 0,38 en 2013 (MIDES, 2014), mientras que la razón entre el ingreso del último y primer decil se redujo de 17,9 a 12 (Figura I.10, Anexo I).

FIGURA 1.1
Crecimiento PIB real
(1995-2014)

Fuente: Fondo Monetario
Internacional (FMI)

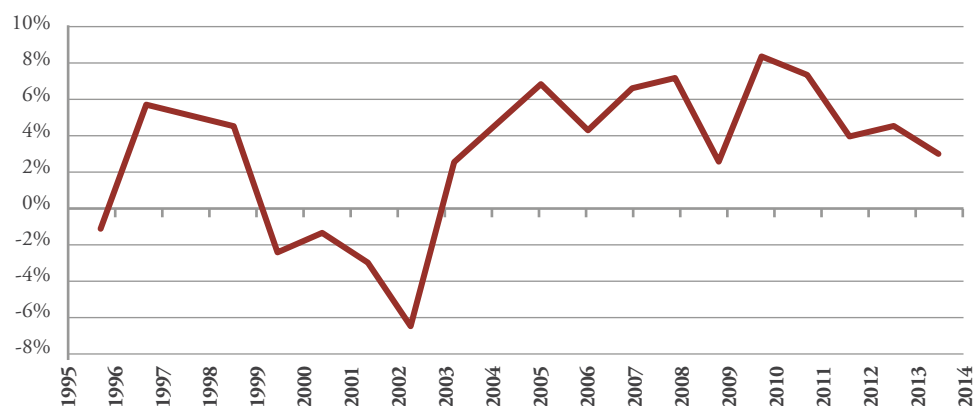
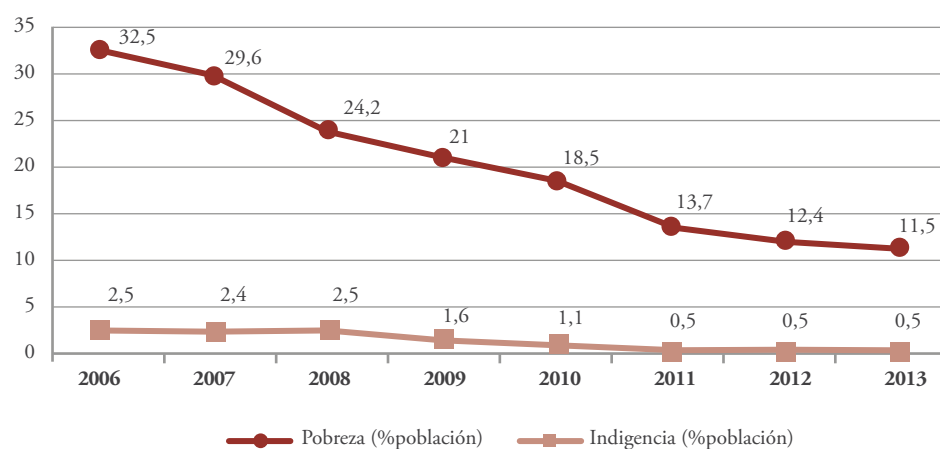


FIGURA 1.2
Incidencia de la pobreza
y pobreza extrema (% de
la población)

Fuente: Instituto Nacional de
Estadísticas (INE)



Sin embargo, existen importantes desigualdades en términos de acceso a servicios básicos a nivel territorial y de grupos más vulnerables. La pobreza está concentrada en áreas urbanas (13,1% versus 3% a nivel rural), y la población de menor edad sigue siendo la que registra mayores niveles de pobreza.¹⁴ Además, importantes desigualdades persisten en términos de acceso a servicios básicos. Si bien la mayor parte

de la población tiene acceso a agua potable, la cobertura de saneamiento se encuentra rezagada y presenta diferencias importantes entre Montevideo (91%) y el resto del país (50%), con tasas efectivas de conexión aún menores (82% y 44%, respectivamente). En educación, Uruguay ha realizado importantes avances en términos de cobertura; sin embargo, se encuentra rezagado en términos de calidad con respecto a los países de la OECD y ha experimentado un retroceso durante los últimos años, tal como lo demuestran los resultados en pruebas internacionales. Además, las tasas de culminación de Educación Media Básica (17 a 18 años) y Media Superior (21 a 22 años), a pesar de haber mejorado, continúan siendo bajas (65,1% y 37,7% respectivamente). En tanto, el porcentaje de jóvenes (15-29 años) que no estudia ni trabaja (“Ninis”) es de 40%, encontrándose en una situación de alta vulnerabilidad social.¹⁵ La desigualdad y exclusión es uno de los factores en el aumento de delitos y violencia en zonas urbanas.

Uruguay ha avanzado gradualmente en el proceso de reforma del Estado y gestión pública, si bien persisten importantes desafíos. Uruguay se ubica positivamente en los indicadores de gobernanza y capacidad del estado en comparación con la región (Figura I.12, Anexo I). Con el objetivo de acelerar la modernización administrativa y mejorar el servicio a los ciudadanos, Uruguay está impulsando una agenda de gobierno electrónico que ha logrado importantes avances.¹⁶ Por su parte, la política fiscal se ha fortalecido con la diversificación y aumento de ingresos tributarios; sin embargo, en un contexto reciente de debilitamiento de los saldos fiscales y mayores presiones de gasto, un gran desafío es mejorar la eficiencia y priorización del gasto. Finalmente, Uruguay es uno de los países más centralizados de LAC, si bien durante los últimos años el proceso de descentralización se ha intensificado con el incremento de transferencias del nivel Central a los Departamentos y la creación de un nuevo nivel de gobierno (municipios), lo que a su vez ha generado desafíos en cuanto a aumentar la capacidad y gobernanza a nivel sub-nacional.

En un contexto económico internacional menos favorable, los pronósticos de crecimiento para los próximos años son más moderados. Desde 2012, Uruguay ha comenzado un ciclo de crecimiento más moderado. El gobierno estima un crecimiento de 2,5% en 2015 y que el déficit público consolidado converja a 2,5% del PIB a fines de 2019. Siendo una economía pequeña y abierta, los mayores riesgos se derivan de shocks externos, sobre todo por fluctuaciones de tipo de cambio, que podrían afectar principalmente los flujos comerciales, de turismo y de inversión extranjera, así como el perfil de la deuda. En un escenario de menor crecimiento global y desaceleración de China, las exportaciones podrían verse también afectadas. Además, como ya se mencionó, el flujo comercial de Uruguay permanece ligado a los ciclos económicos de Argentina y Brasil, por lo que el desempeño de esas economías continúa siendo importante. El país también enfrenta riesgos domésticos, de los cuales la alta inflación es probablemente el mayor. El FMI estima una inflación de 7,9% en 2015 comparado con 8,8% en 2014. El presupuesto quinquenal a ser aprobado en 2015 será importante para determinar la orientación de la política fiscal en los próximos años.



La actual Estrategia de País se diseñó en un contexto económico más favorable que la anterior y buscó apoyar los esfuerzos del gobierno en mantener la estabilidad macroeconómica y profundizar las reformas sociales.

© BID, 2011

2 El Programa del Banco 2010-2015

Al inicio del periodo bajo evaluación, el Banco tenía una importante presencia financiera y sectorial en Uruguay. Durante el periodo bajo evaluación anterior (2005-2009), el Banco aprobó US\$1.269 millones, principalmente a través de préstamos de política (52%). A inicios del periodo de evaluación la deuda del país con el Banco representaba 17,8% de su deuda externa total, 51,8% de la deuda multilateral, y 7,6% del PIB. La cartera activa con garantía soberana estaba compuesta por 31 préstamos distribuidos en 14 sectores, con saldos por desembolsar de US\$466 millones principalmente en transporte (29,3%) y agua potable y saneamiento (23,2%). Además, había dos operaciones sin garantía soberana (TFFPs) activas por un total US\$28 millones.

A. RELEVANCIA DE LA ESTRATEGIA DE PAÍS CON URUGUAY

La actual Estrategia de País (EP) se diseñó en un contexto económico más favorable que la anterior y buscó apoyar los esfuerzos del gobierno en mantener la estabilidad macroeconómica y profundizar las reformas sociales. La EP para el período 2005-2009 (GN-2379-1) se formuló en un contexto marcado por el deterioro de los indicadores sociales y fiscales como consecuencia de la crisis de 2002. En un escenario económico y social más favorable, en agosto de 2011 se aprobó la actual EP 2010-2015 (GN-2626) que buscó apoyar los esfuerzos del gobierno estructurando acciones dirigidas a sostener altas tasas de crecimiento económico con equidad e inclusión.¹⁷ La EP definió el trabajo del Banco en diez áreas con sus respectivos objetivos estratégicos (Tabla 2.1). Si bien el alcance de la EP puede ser amplio en términos de sectores, responde a la relación de mediano y largo plazo que tiene el Banco con el país en varios de estos.¹⁸ Con respecto a operaciones sin garantía soberana (NSG), la EP identificó oportunidades de participación en transporte, energía, agroindustria,

y exportación de servicios (turismo).¹⁹ En términos de cooperación técnica (CT) y generación de conocimiento se contemplaba su estructuración simultánea con el programa de préstamos.

En este contexto, la EP contemplaba un marco estimado de financiamiento con garantía soberana (SG) mayor que el de la estrategia anterior y un escenario de flujos netos de capital positivos con el país. El marco de financiamiento (SG) para el periodo 2011-2015 fue de US\$1.797, incrementándose respecto al periodo anterior (US\$1.200). En tanto, los desembolsos estimados (SG) durante 2011-2015 alcanzarían US\$1.129 millones y los flujos netos de capital US\$409 millones (Tabla I.2, Anexo).

TABLA 2.1: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL BANCO POR ÁREAS DE COOPERACIÓN (GN-2626)

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

En general, los objetivos estratégicos de la EP fueron relevantes en cuanto atendían problemas importantes de desarrollo de Uruguay y estuvieron alineados con las prioridades de gobierno. Si bien en algunos casos los objetivos fueron amplios y poco realistas con relación a las líneas de intervención propuestas (ej. mejorar condiciones de vida de población urbana ciudadana; mejorar condiciones de vida de población vulnerable, con énfasis en niños y adolescentes), estos fueron coherentes con la Ley de Presupuesto Nacional 2010-2014, presupuesto quinquenal que refleja las prioridades gubernamentales.²⁰ El presupuesto identificó cinco áreas prioritarias con sus respectivos objetivos (Vivienda, Educación, Seguridad Pública, Infraestructura,

y Protección Social), y otras 10 áreas programáticas.²¹ Además, a pesar de la cartera existente y de préstamos en preparación, la EP no estableció objetivos en el área de mercados financieros, área identificada por el propio Banco como aquella con una de las mayores brechas de desarrollo.²²

Sin embargo, el rol de la EP como herramienta de diálogo con el país se vio limitado por los tiempos que llevó su aprobación, perdiendo relevancia. La preparación de la mayoría de notas sectoriales se inició en 2009 y se completó antes de la reunión de diálogo con el gobierno entrante (“encerrona”) en febrero de 2010. Sin embargo, la EP solo se aprobó en agosto de 2011, con un periodo de vigencia de diciembre de 2010 a diciembre de 2015, que no coincidió con el ciclo político del país. Si bien en un contexto de cambios metodológicos de las EPs, el tiempo de aprobación puede estar en línea con los de otras aprobadas en 2009-2010,²³ el proceso fue considerado excesivamente burocrático y engorroso por parte del gobierno, generando importantes costos transacciones para el Banco y el país,²⁴ y limitándola como instrumento de apoyo al diálogo entre el Banco y el país. En contraste, el Banco Mundial (BM) empezó la preparación de su estrategia después del BID pero la aprobó un año antes.

La EP como una herramienta para guiar el programa del Banco también tuvo otras limitaciones de diseño. La EP consideró un único escenario para el marco de financiamiento, que si bien es indicativo, generó expectativas por parte del gobierno en cuanto al financiamiento que esperaba recibir durante el periodo, situación que en Uruguay tiene gran importancia dado el carácter multianual de su presupuesto. Adicionalmente, si bien durante la elaboración de la EP se consideró mantener una visión integral de las necesidades de desarrollo del país, la EP, siguiendo los lineamientos vigentes para elaboración de estrategias, terminó con un enfoque sectorial que no reconoció las sinergias intersectoriales ni permitió dar soluciones multidimensionales a problemas que en un país como Uruguay, requieren una aproximación más integral. La EP se basó en un extenso trabajo analítico (22 notas sectoriales), y a pesar de que varios sectores comparten objetivos comunes, en la práctica las distintas áreas fueron un mapeo de los sectores del Banco.²⁵

B. IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA

1. El Programa del Banco 2010-2015

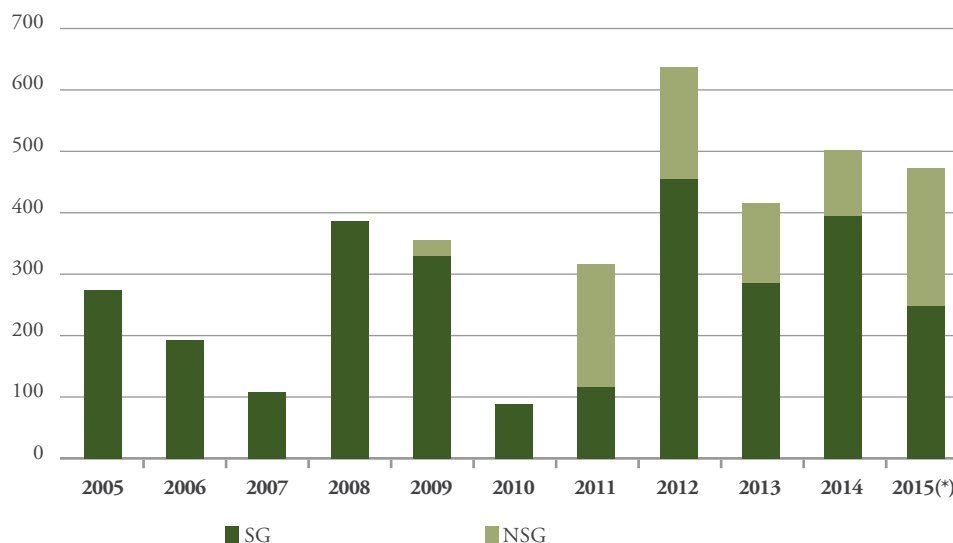
Entre 2010 y junio de 2015 se aprobaron 41 préstamos (con y sin garantía soberana) por un total de US\$2.785 millones. Se aprobaron préstamos en todas las áreas definidas en la EP, y los montos se concentraron en exportación de servicios (33,5%), energía (27,4%) y agroindustrial (10,7%) (Tabla I.3, Anexo).²⁶ Estas aprobaciones durante 2010-2015, sumadas al saldo de operaciones al inicio de 2010 (US\$466, 31 préstamos), conforman una cartera de 72 préstamos por US\$3.251 millones para el periodo bajo de evaluación.

Un factor asociado al nivel de aprobaciones es la mayor participación de la ventanilla privada del Banco (Figura 2.1), que encontró un importante nicho de oportunidades. Entre 2010 y junio de 2015, el Banco aprobó 9 préstamos de inversión NSG por US\$813 millones, equivalentes a 34% de las aprobaciones totales de préstamos.²⁷ Esta cifra es muy superior a lo aprobado entre 2005-2009 (dos TFFP por US\$28 millones), y en general, a lo históricamente aprobado en el país. De particular mención es el trabajo en energías renovables no convencionales (ERNC), área que concentra el 67,8% de los recursos NSG y donde el Banco ha sido un actor importante apoyando la transformación del sector. El trabajo del sector privado en esta área también se caracterizó por una coordinación efectiva con la ventanilla pública (Ver sección Energía, Capítulo 3). El Banco inició esta mayor participación del sector privado mediante el financiamiento en 2011 de una planta de celulosa – el proyecto de inversión más grande en la historia del país (Ver sección Agroindustrial, Capítulo 3). El incremento significativo de la inversión privada en Uruguay, así como la presencia en el país de personal de SCF, fueron factores críticos que explican este aumento en oportunidades de financiamiento. En otros casos, como las operaciones de OMJ, la participación del Banco respondió a oportunidades más puntuales y que no se vinculan directamente con la estrategia ni con el programa del Banco en las áreas de intervención.²⁸

Si bien las aprobaciones con garantía soberana (SG) aumentaron en relación al periodo anterior, a la fecha han sido menores al marco de financiamiento estimado. Durante el periodo de la EP se aprobaron 29 préstamos SG por US\$1.908,3 millones. Sin embargo, de este monto, US\$366,3 millones corresponden al programa de reasignación y US\$50 millones al Fondo de Cofinanciamiento Chino. Si no se consideran los recursos de reasignación (dado que aumentaron el espacio de financiamiento), las aprobaciones SG (US\$1.542 millones) fueron menores al marco de financiamiento previsto en la EP para 2011-2015 (US\$1.797 millones).²⁹ En general, las aprobaciones SG fueron consistentes con los objetivos estratégicos de la EP (Ver Capítulo 3).

FIGURA 2.1
Aprobaciones de préstamos
2005-2015 (SG y NSG)

Nota: (*) Montos aprobados a
junio de 2015
Fuente: OVEDA usando data
warehouse del Banco



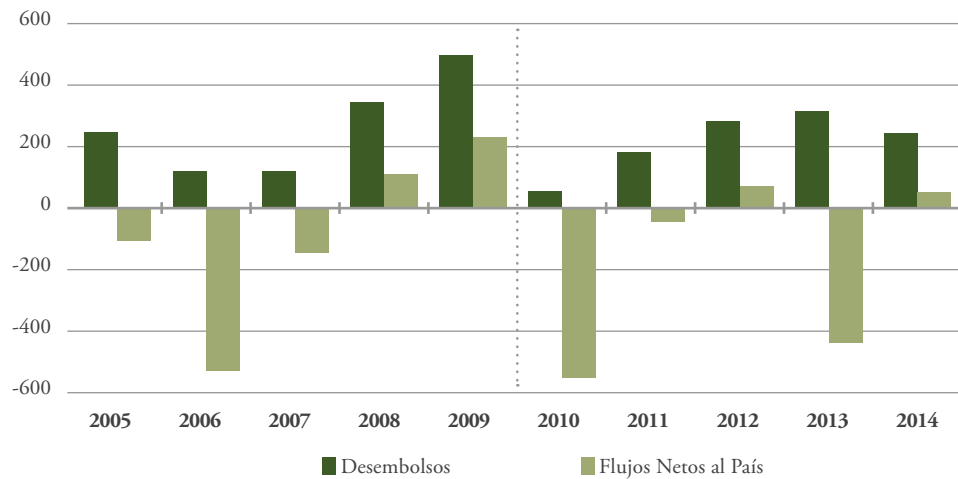


FIGURA 2.2

Desembolsos y Flujos netos de capital (SG): 2005-2014

Nota: Considera prepagos de principal en 2006 (US\$300,3 millones), 2007 (US\$8,1 millones), 2010 (US\$300,4 millones) y 2013 (US\$518,9 millones)
Fuente: Departamento de Finanzas (BID)

Menores desembolsos con relación al periodo previo, sumado al prepago de deuda por parte del país, conllevaron a flujos netos de capital negativos (SG) durante el periodo. Durante 2010-2014 los desembolsos han totalizado US\$1.049 millones, un 18% menor a lo registrado durante 2005-2009 (US\$1.284 millones), asociado en parte a la aprobación de préstamos contingentes que no han desembolsado. Además, Uruguay realizó prepagos de la deuda con el Banco en 2010 (US\$300,4 millones) y más recientemente en 2013 (US\$518,9 millones). En el marco del nuevo programa de reasignación aprobado por el Banco en 2012,³⁰ Uruguay utilizó en 2013 los recursos de prepago (US\$367 millones) para financiar parcialmente los préstamos de política DDO. En este contexto, los flujos totales netos de capital del Banco hacia el país fueron negativos durante 2010-2014 (Figura 2.2).

La anticipación del programa operativo de préstamos aumentó, sin embargo, el carácter anual de la programación ha impuesto importantes restricciones temporales en la aprobación de proyectos. Entre 2010 y 2015 la administración del Banco formuló seis documentos de programa de país (CPDs). La separación de la programación de la EP mejoró la anticipación de proyectos aprobados (Tabla I.4, Anexo I).³¹ No obstante, la poca previsibilidad de las asignaciones anuales para el país y el carácter anual de la programación impuso importantes restricciones para la aprobación de proyectos. El mejor ejemplo es el PBL/DDO para apoyar la inserción internacional del país, que fue estructurado inicialmente en dos etapas. La segunda etapa tuvo que separarse en dos préstamos (aprobados en noviembre de 2014 y enero de 2015) debido al limitado espacio para aprobaciones que el país tenía a fines de 2014. Esto implicó, por ejemplo, la separación de la matriz de resultados y costos transaccionales para el Banco y el país.

2. Importancia Financiera del Programa del Banco

En un escenario de mayor acceso a financiamiento internacional y ante la demanda del país, el rol del Banco como proveedor de financiamiento contingente se consolidó. Los costos financieros del BID son similares a los que el país puede obtener en el mercado

internacional en condiciones normales (Figura I.13, Anexo I). En este sentido, desde la perspectiva del gobierno, una de las principales ventajas de trabajar con el BID es la posibilidad de acceder a financiamiento a costos razonables en momentos de turbulencia internacional. En el pasado, el financiamiento contingente se logró de facto en la medida en que el gobierno no solicitó el desembolso de PBLs aun cuando las condiciones establecidas en la matriz de política se habían cumplido (Cuadro I.1, Anexo I). Durante el periodo de evaluación, Uruguay fue el primer país del Banco en usar préstamos en apoyo a reformas de política bajo la nueva modalidad de opción de retiro diferido (DDO)³² aprobada en 2012. El país promovió la aprobación de este instrumento en el BID, dado que ya lo utilizaba con el Banco Mundial y la CAF. Durante 2010-2015, 35% de los recursos SG fueron aprobados bajo la modalidad DDO (US\$550 millones).³³ El acceso a estas líneas de financiamiento contingente fue un factor importante para que el país recuperara el grado inversor en 2012, ampliando así sus fuentes de financiamiento.

En este contexto, si bien el BID disminuyó su participación en la deuda del país, se mantuvo como la principal institución multilateral en términos de financiamiento, aunque con competencia creciente de la CAF en infraestructura. Pese al incremento de aprobaciones, el aumento en el financiamiento a través de bonos en el mercado internacional, sumado al repago de deuda por parte del país, llevó a que el BID disminuyera su participación en la deuda externa del país durante 2010-2014 (de 18% a 9%). El Banco Mundial (BM) también disminuyó su participación en la deuda externa (8,5% a 5,7%). El BM aprobó menos recursos que el BID (US\$1.027 millones) pero por sobre su marco de financiamiento estimado,³⁴ principalmente a través de DPLs (60%) en competitividad, gestión pública e inclusión social. En tanto, la CAF, con creciente presencia y actividad en el país,³⁵ aprobó US\$688 millones en préstamos SG (US\$308 millones en NSG), principalmente para financiamiento contingente (58%) e infraestructura (40%). En el contexto del marco normativo para APPs, apoyado por el BID y otros cooperantes, la CAF y el gobierno están estructurando un fondo (US\$500 millones) para financiar infraestructura.

3. Aspectos operativos del Programa del Banco

Uruguay ha sido pionero en el uso de una variedad de instrumentos de préstamo de acuerdo a sus necesidades de financiamiento y de apoyo sectorial. Durante 2005-2009, 52% de los recursos se canalizaron a través de préstamos de política y el país utilizó una mayor variedad de instrumentos, incluyendo algunos que ya no están disponibles, como la facilidad sectorial y el préstamo en función de resultados (PDL) (Tabla I.5, Anexo I). En el caso de la facilidad sectorial (8 préstamos, US\$25 millones), las mejoras esperadas en términos de agilidad en ejecución no se concretaron.³⁶ La experiencia con el uso del PDL, dadas las instituciones y los sectores en los que se utilizaron, ha sido positiva (Cuadro 2.1). Durante 2010-2015, las aprobaciones SG se han canalizado principalmente a través de préstamos contingentes (35%) y préstamos de inversión, en particular, específicos de inversión (48,3%), y creciente uso de CCLIPs (17%) para apoyar programas en saneamiento, mejoramiento de barrios, protección social, y mercados financieros.

La rapidez y capacidad de respuesta del BID en cuanto a innovación de sus instrumentos de préstamo y financieros para responder a las necesidades específicas y cambiantes del país ha sido menor si se compara con otros multilaterales. La introducción de préstamos contingentes, de la facilidad de financiamiento flexible, y el programa de reasignación es muy valorado por Uruguay, convergiendo a la oferta que ya tenían otros multilaterales. Sin embargo, la respuesta del BID ha sido lenta si se tiene en cuenta que Uruguay contaba con préstamos contingentes con el BM y la CAF. Además, en 2012 el BM aprobó el primer préstamo por resultados (PforR) de LAC en Uruguay, instrumento demandado por el país pero que ya no está disponible en el BID. Otros productos innovadores del BM en Uruguay que han sido altamente valorados por el gobierno incluyen la conversión de US\$150 millones de deuda a pesos uruguayos a través de un swap, una transacción de seguro con la UTE para disminuir su exposición a bajas precipitaciones y variabilidad de precios de energía, un préstamo DPL financiado en moneda local vía la emisión de un bono en pesos uruguayos, y un préstamo de asistencia técnica (TAL) para apoyar a distintas instituciones en fortalecimiento institucional.

CUADRO 2.1: EXPERIENCIA CON EL USO DE PDLs EN URUGUAY

Programa de Desarrollo Tecnológico II (UR-L1030). El Banco aprobó este PDL por US\$40 millones en 2008 para apoyar instrumentos de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII). La ANII es una entidad de Derecho Público no estatal dependiente del Gabinete Ministerial de Innovación, presidido por el Ministerio de Educación. El PDL terminó de desembolsar recientemente y su ejecución fue positiva, debido a la alta capacidad institucional de la ANII y su estructura flexible; la clara definición de indicadores (si bien algunos más de producto que de resultado) que facilitó la verificación externa; y la disponibilidad de recursos para cumplir con las condiciones para desembolsos, salvo en 2014, por lo que el último desembolso se retrasó un par de meses. La ANII valoró positivamente la experiencia, y vio como un retroceso los nuevos préstamos aprobados como préstamos de inversión tradicional en 2012 y 2014.

Programa Vial con la Corporación Vial de Uruguay–CVU (UR-L1022). El Banco aprobó este PDL por US\$100 millones en 2008 para realizar inversiones en la red vial administrada por la CVU. El préstamo se ejecutó dentro del plazo estimado, si bien los desembolsos se concentraron al inicio de su implementación en 2009 (80%). Además de la definición clara de indicadores, la naturaleza jurídica de la CVU, como una entidad de Derecho Privado, fue un factor determinante. La CVU es responsable de las obras y del mantenimiento de la red vial (a través de empresas privadas) dada en concesión por el MTOP a la Corporación Nacional de Desarrollo, entidad que tiene el capital accionario de la CVU. La CVU tiene mayor flexibilidad en la contratación de obras dado que opera bajo normas de Derecho Privado y mayor acceso a fuentes alternativas al presupuesto (ej. peajes), si se compara con entidades de carácter público. El *pipeline* para 2015 incluye un préstamo de inversión con la CVU bajo la modalidad de obras múltiples.

Un aspecto distintivo del Banco, sin embargo, ha sido la provisión de asistencia técnica enfocada en apoyar las áreas del programa del Banco. Entre 2010 y junio de 2015 el Banco aprobó 43 CTs por US\$17,6 millones, ejecutadas en su mayoría por el país (61%)³⁷ y que, en general, han estado alineadas con el programa del Banco.³⁸ Los montos se han concentrado en protección social (28,2%), área donde el Banco aprobó sólo un préstamo SG durante el periodo, y gestión y finanzas públicas (15,5%) (Tabla I.6, Anexo I). Un 14% de las CTs fueron de “*apoyo operacional*”, para la preparación e implementación de préstamos (ej. estudios de demanda, planes de inversión, evaluaciones), y 84% fueron de “apoyo al cliente”, enfocadas en fortalecimiento de instituciones sectoriales, financiamiento de pilotos y estrategias de intervención, planes sectoriales, entre otros (Tabla I.7, Anexo I). De particular valor para el gobierno ha sido el intercambio de funcionarios a través del programa CT-INTRA en áreas como educación, desarrollo urbano y adquisiciones. El Banco también ha prestado asistencia más ad-hoc con otros recursos, como las recientes redes de conocimiento local con expertos impulsadas por la COF para la discusión de políticas y temas prospectivos. Si bien la complementariedad del programa de asistencia y préstamos es positivo, precisamente es en materia de generación de conocimiento avanzado, prospectivo, y específico a las problemáticas nuevas y complejas del país, donde el Banco ha tenido una participación menor.

4. Desempeño de la cartera de préstamos

La profundización del enfoque programático en varios sectores conllevó a una disminución significativa de los tiempos de preparación de préstamos de inversión. El tiempo promedio de aprobación (desde *pipeline* hasta aprobación) disminuyó 38%, de 16,3 meses (2005-2009) a 11,8 meses (2009-2013), reducción mayor a la experimentada por el Banco que pasó de 17,9 a 15,6 meses (-14%). El mayor uso de líneas CCLIP, y en general, el enfoque programático en sectores como saneamiento, desarrollo urbano, agroindustria, turismo, educación, y CyT han permitido alcanzar menores tiempos de aprobación en operaciones subsiguientes en una misma intervención programática.³⁹ El tiempo entre aprobación y elegibilidad se redujo de 10 meses a 6,5 meses, ubicándose por debajo del promedio del Banco (11,6 meses).

Este enfoque programático, sumado al aumento en tamaño promedio de operaciones, permitió la disminución de los costos de preparación, si bien siguen manteniéndose sobre el promedio del Banco. Los costos de preparación (por millón aprobado) disminuyeron de US\$8,430 en 2005-2009 a US\$4,437 en 2010-2014, convergiendo a los niveles del Banco (US\$2,624). Esta disminución se explica en parte por la reducción de tiempos de aprobación, así como por el aumento en el tamaño promedio de operaciones en Uruguay, que pasó de US\$24,2 millones en 2005-2009 a US\$38,9 millones en 2010-2014. En este sentido, las operaciones con mayores costos de preparación (por millón desembolsado) se encuentran principalmente en las áreas de gestión y finanzas públicas, seguidos de agroindustria y turismo, sectores que poseen operaciones de menor volumen en relación al promedio de la cartera.

En términos de ejecución, el desempeño de la cartera muestra avances, pero siguen existiendo importantes extensiones de tiempos. A fines de 2009, 25% de la cartera activa de préstamos tenía extensiones, aumentando a 39% en 2010 durante la transición de gobierno. En 2014 disminuyó a 26% (24% a junio de 2015), por debajo de los niveles del Banco y de CSC (27%) (Figura I.14, Anexo I). En tanto, la mediana de meses extendidos se redujo de 48 a 24 meses entre 2009 y 2015. Las extensiones se explican por la reformulación de proyectos durante el cambio de gobierno, problemas de diseño (ej. subestimación de plazos de ejecución), retrasos por dificultades en licitaciones y adquisiciones, así como problemas de gestión de algunas unidades ejecutoras (Ver Capítulo 3). Entre los factores que explican las mejoras en ejecución se cuenta la descentralización de especialistas (en muchos casos referentes sectoriales) y personal operativo y fiduciario en la COF, lo cual es altamente valorado por las contrapartes; el cercano y coordinado monitoreo de la cartera por parte de la COF y el MEF; el apoyo a capacidades de ejecución a través de CTs y préstamos; y la flexibilidad del Banco en algunos casos para reformular proyectos y adaptarlos a las necesidades del gobierno (Ver Capítulo 3).

Los sobrecostos en proyectos de infraestructura han sido un importante problema durante el periodo de evaluación. La cartera SG bajo evaluación tiene dos préstamos suplementarios para cubrir sobrecostos en Saneamiento (US\$51,8 millones) y en Puertos (US\$20 millones). En todos los casos, los costos efectivos han sido incluso mayores que los financiamientos suplementarios, siendo los costos adicionales asumidos por las entidades sectoriales responsables. Los sobrecostos han estado relacionados a problemas de diseño (ej. problemas técnicos en estimaciones, falta de especificaciones en el diseño al momento de las licitaciones); problemas en procesos licitatorios (ej. largos tiempos de licitaciones, limitada cantidad de oferentes); y factores exógenos (ej. incremento en el precio de insumos de la construcción, variaciones en el tipo de cambio), que si bien son difíciles de predecir, se esperaría que en una economía abierta y vulnerable a *shocks* externos como Uruguay, los modelos de estimación de costos incluyeran mayor análisis y supuestos más conservadores sobre estas variables (Ver Capítulo 3).

COORDINACIÓN CON OTROS MULTILATERALES (MDBs)

La coordinación y división de trabajo entre cooperantes, en particular, con el BM y la CAF mejoró significativamente. El programa del Banco se ha caracterizado por un alto grado de apropiación por parte del gobierno. El MEF ha liderado la coordinación de cooperantes, así como la priorización y determinación de las fuentes y límites de endeudamiento de los sectores. Durante el periodo de evaluación, las acciones del BID, BM, y CAF pasaron a ser coordinadas directamente por el MEF, a través de la unidad de coordinación de multilaterales. El único proyecto cofinanciado con otro MDB (CAF) es la planta de ciclo combinado Punta del Tigre, y la experiencia según los distintos actores ha sido positiva. También se destaca la coordinación en el diseño de algunos proyectos de infraestructura vial con la Dirección Nacional de Vialidad (DNV), donde la definición y logro de los productos del préstamo BID apoyan los resultados necesarios para los desembolsos del PforR del BM.

3



En términos de ejecución, el desempeño de la cartera muestra avances, pero siguen existiendo importantes extensiones de tiempos.

© BID, 2012

3 Implementación y Efectividad del Programa del Banco

Este capítulo analiza el progreso en la implementación y resultados del programa del Banco durante 2010-2015 (Tabla 3.1). En particular, se incluyen préstamos y CTs aprobadas entre 2010 y junio de 2015, así como operaciones aprobadas previamente pero con importantes recursos por desembolsar a inicios de 2010. Para mayor detalle sobre la implementación y resultados, a nivel de operaciones, que sustentan estos hallazgos, ver Anexo II. En las áreas donde la EP definió objetivos estratégicos se discute además el progreso hacia el logro de éstos. También se terminaron operaciones en áreas no contempladas en la EP, como en mercados financieros donde se destaca el fortalecimiento de la Superintendencia de Servicios Financieros mediante un préstamo pequeño para la integración de funciones de regulación y supervisión; el apoyo a la expansión de servicios microfinancieros para desarrollo productivo; y el apoyo a conglomerados y cadenas productivas que brindó un aporte metodológico importante, pero no logró constituirse en política pública (Cuadro I.2, Anexo I).

Tabla 3.1: CARTERA DE OPERACIONES 2010-2015

Área	Objetivos Estratégicos	Préstamos y garantías existentes (Dic. 2009)		Nuevos Préstamos y garantías (2010-2015)		CTs existentes (Dic. 2009)	Nuevas CTs (2010-2015)
		SG	NSG	SG	NSG		
Energía	✓	4	-	1	-	1	1
Transporte	✓	-	-	1	7	-	2
Agua, Saneamiento y Manejo de Residuos Sólidos	✓	3	-	5	-	-	5
Ciencia y Tecnología	✓	1	-	2	-	-	3
Protección Social	✓	1	-	1	1	3	8
Educación y Formación Laboral	✓	1	-	2	-	1	6
Sector Agroindustrial	✓	3	-	3	2	1	2
Exportación de Servicios	✓	3	2	5	-	-	2
Gestión y Finanzas Públicas	✓	8	-	6	-	5	6
Desarrollo Urbano y Seguridad	✓	2	-	4	-	3	3
Otros (Sector Productivo y Mercados Financieros)	-	4	-	-	2	-	-

A. ENERGÍA

El Banco estableció como objetivo mejorar la capacidad de oferta eléctrica y gasífera. El Banco apoyó este objetivo mediante una combinación de préstamos SG y NSG, y CTs para apoyar inversiones clave en el marco de la Política Energética 2005-2030. El objetivo y el programa implementado estuvieron alineados con la decisión estratégica del país de diversificar su matriz energética para disminuir su dependencia en combustibles fósiles y mitigar los impactos de la variabilidad de precios del petróleo.

La ventanilla del sector privado se posicionó tempranamente, financiando los primeros proyectos a gran escala de ERNC en el país. El Banco aprobó seis préstamos por US\$382,3 millones para la construcción, operación, y mantenimiento de cuatro parques eólicos (394 MW) - tres de los cuales fueron los primeros a ser financiados por el sector privado en el marco de la primera licitación pública en 2008 de contratos PPA por parte de la UTE. Más recientemente, el Banco aprobó dos préstamos por US\$144 millones para financiar dos parques (140 MW) patrocinados por UTE que serán de los primeros proyectos que introducirán un nuevo mecanismo de financiamiento - 80% de la deuda será levantada de inversores individuales e institucionales a través de oferta pública de venta (IPO) en el mercado local. En el marco del programa de gobierno de energía solar de 200 MW, el Banco también financió en 2014 uno de los primeros proyectos solares (64,8 MW), constituyéndose en la tercera iniciativa de este tipo financiado por el Banco en LAC.

A través de la ventanilla pública, el Banco está complementando estos esfuerzos, mediante apoyo a la expansión de generación de base. Debido al inherente carácter intermitente de las ERNC, la introducción a gran escala de estas energías exige generación firme de

rápida respuesta, requiriéndose inversiones en fuentes tradicionales. En este contexto, el Banco está financiando (US\$200 millones) la central eléctrica de ciclo combinado de Punta del Tigre de 530 MW, que incluye un componente (US\$1 millón) para apoyar la gestión ambiental de UTE, y que contó con el apoyo de una CT en su preparación. Otra CT está apoyando al gobierno en su plan de construir una planta regasificadora para garantizar la oferta estable de gas, planta que contaría con financiamiento del sector privado del Banco. El Banco también está financiando estudios iniciales para el desarrollo de un plan de inversión de la planta hidroeléctrica binacional Salto Grande (1.890 MW), financiada por el BID en los años 80.

Con algunos retrasos, la mayoría de las operaciones están en construcción o partiendo su operación. Un parque eólico (50 MW) está operando desde mayo 2014, y otros 3 parques (230 MW) y una planta solar (48,6 MW) están en construcción y se espera que entren en operación entre agosto de 2015 y fines de 2016. Otros dos préstamos no llegaron a cerrar financieramente. La construcción de la planta de Punta del Tigre está atrasada más de un año debido a una serie de factores, incluyendo problemas con los subcontratistas del consorcio constructor, disputas laborales, y eventos climáticos. Se espera la recepción provisoria de la primera turbina en 2016 y de toda la planta en 2018.

El programa del Banco ha sido altamente relevante al responder a las prioridades de la estrategia energética, aportado adicionalidad además de tener importantes efectos demostrativos. El Banco proporcionó financiamiento con plazos poco habituales en el mercado comercial, y movilizó financiamiento complementario incluyendo recursos concesionales, de entidades financieras internacionales, y recientemente de la banca local. El involucramiento temprano del Banco en el financiamiento de los primeros proyectos de escala comercial y el apoyo a UTE para desarrollar contratos PPA más bancables para atraer la participación del sector privado, fue importante para facilitar el financiamiento posterior de este tipo de inversiones. En este sentido, el programa se ha caracterizado por una buena complementariedad de instrumentos y una coordinación efectiva entre las ventanillas pública y privada.

B. TRANSPORTE

Los objetivos fueron mejorar el mantenimiento de la red vial, y mejorar la infraestructura y gestión portuaria. El programa del Banco estuvo alineado con estos objetivos y necesidades del sector, contando con préstamos para apoyar el deterioro y déficit de mantenimiento de las redes viales administradas por la DNV y la CVU en un contexto de creciente tráfico de vehículos y cambio en el patrón de movimiento de carga. El Banco apoyó la expansión del puerto de Montevideo, y a través de CTs el establecimiento del Instituto Nacional de Logística y otros productos importantes (ej. encuesta logística y origen-destino de viajes de carga, observatorio de logística de carga) para el planeamiento y desarrollo potencial del sector. El avance hacia los objetivos es mixto.



En agua, saneamiento y manejo de residuos sólidos, basado en un diagnóstico completo del sector, el Banco se planteó dos objetivos altamente relevantes para el país, aunque solo avanzó en uno. Los objetivos fueron: mayor cobertura de saneamiento y drenaje; y reducción de residuos sólidos depositados en vertederos y basurales a cielo abierto.
© BID, 2013

En vialidad se registraron progresos en rehabilitación y mantenimiento de redes principales; sin embargo, persisten desafíos en redes secundarias y terciarias, fortalecimiento institucional, y existe la necesidad de explorar nuevos mecanismos de financiamiento. El primer préstamo (UR-L1001) con la DNV tuvo una extensión de tres años por problemas de ejecución de presupuesto y obras por parte de la DNV. El programa apoyó la rehabilitación y mantenimiento de 153 km de vías internacionales y primarias (135 previstos), incrementándose el porcentaje de vías en estado “muy bueno” de 36% a 48% entre 2003 y 2010, mientras que aquellas en estado “malo” pasaron de 22% a 17%. En vías secundarias y terciarias, la ejecución tuvo un déficit de 17 km (43 km vs 60 previsto), y las vías en condiciones “regular” o “malo” empeoraron (de 44% a 75%). En seguridad vial, el número de accidentes se redujo en 29% entre 2003 y 2010, mientras que el número de víctimas se incrementó 20%.⁴⁰ El apoyo en fortalecimiento institucional con el primer préstamo se redujo considerablemente debido a la reformulación del proyecto,⁴¹ mientras que el segundo préstamo (UR-L1067), que está iniciando su ejecución, apoyó un plan de negocio para las nuevas empresas que considera la reforma en ferrocarriles, pero aún no ha sido implementado a la espera de la decisión del nuevo gobierno con respecto a la reforma. El préstamo con la CVU tuvo una mejor ejecución, ya al final del proyecto 93% de la red vial administrada por la CVU era mantenida por contratos por niveles de servicio (meta de 90%) y 90% tuvo mejoras en el nivel de servicio. El ratio de valor del activo vial fue de 108.3% (meta de 90%).

Se aumentó la capacidad del puerto de Montevideo, no obstante, el proyecto tuvo significativos sobrecostos que sugieren la necesidad de mayor análisis en el diseño este tipo de obras. Debido a que la mejor oferta de la licitación se ubicó en más del doble del presupuesto previsto en el contrato del préstamo (UR-L1004), el proyecto requirió financiamiento suplementario de US\$31 millones, de los cuales US\$20 millones fueron proporcionados por el Banco (UR-L1054). La construcción del muelle y dragado terminó en 2014; sin embargo, su costo final fue mayor al estimado (US\$130 millones vs US\$40 millones), siendo los costos adicionales al financiamiento suplementario asumidos por la Administración Nacional de Puertos. Los sobrecostos estuvieron relacionados principalmente a problemas técnicos en las estimaciones, en particular, por aspectos no considerados o evaluados totalmente dada la obra de referencia considerada, y complejidad del proyecto. Además, al momento de aprobarse el préstamo, las especificaciones de diseño y costos, apoyadas con una CT, no estaban tan avanzadas (anteproyecto) considerando la complejidad del proyecto y pocos antecedentes sobre obras similares. Otros factores que influyeron fueron la variación del tipo de cambio, mayores riesgos para el contratista introducidos en las bases de licitación, y aumento en el precio alguno insumos que cuentan con un mercado especializado.

C. AGUA, SANEAMIENTO Y MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS

Basado en un diagnóstico completo del sector, el Banco se planteó dos objetivos altamente relevantes para el país, aunque solo avanzó en uno. Los objetivos fueron: mayor cobertura de saneamiento y drenaje; y reducción de residuos sólidos depositados en vertederos y basurales a cielo abierto. Ambos objetivos estuvieron alineados con los planes directores del sector. Sin embargo, el Banco no logró avanzar en residuos sólidos.⁴² El Banco persiguió el primer objetivo bajo un enfoque programático sustentado principalmente por líneas CCLIP para abordar temas de saneamiento y drenaje en Montevideo (UR-L1005) y Ciudad de la Costa (UR-L1017, UR-L1081). El Banco aprobó otros préstamos (UR-L1069, UR-L1094) que abordaron temas similares, pero que no fueron incluidos en los CCLIP por lenta ejecución (Montevideo) y problemas con la integralidad y esquema de ejecución (Ciudad de la Costa). El Banco se mantuvo como el principal MDB en términos de financiamiento al sector, si bien con una creciente competencia de la CAF. El Banco complementó su acción con operaciones no reembolsables en temas de alta relevancia no contemplados en la EP; sin embargo, todavía no han generado los resultados esperados.

Las operaciones sufrieron significativos retrasos y sobrecostos que requirieron financiamientos suplementarios. El préstamo de Montevideo demoró 11 meses en alcanzar elegibilidad y ha tenido una de las mayores extensiones de la cartera (48 meses) por atrasos en la ejecución de obras, en particular, con la construcción del emisario sub-fluvial que resultó más complejo de lo previsto. Además, la licitación del primer lote de obras tomó más de dos años desde la aprobación del préstamo debido a que faltaba trabajo técnico para definir los términos de la licitación. En Ciudad de la Costa el mecanismo de ejecución funcionó parcialmente con lo cual

el préstamo (UR-L1017) se ha retrasado 48 meses para completar las obras a cargo de la contrapartida. Aun así, las agencias coincidieron en el valor técnico del Banco y su capacidad de respuesta frente a estos problemas para mantener la integralidad y alcance de los proyectos. El Banco aprobó US\$42,8 millones de financiamiento suplementario (UR-L1063) para cubrir sobrecostos en el préstamo de Montevideo,⁴³ y otros US\$9 millones (UR-L1075) para sobrecostos de obras de saneamiento en Ciudad de la Costa. Los sobrecostos se debieron, en gran medida, a la variación de tipo de cambio entre 2006 y 2008. A pesar de que Uruguay es una economía abierta y expuesta a shocks externos, las estimaciones no incluyeron una estrategia de manejo del tipo de cambio que permitiera considerar supuestos más conservadores. En la última operación para Ciudad de la Costa (UR-L1094) el Banco realizó un estudio de costos que ya contempla variaciones por tipo de cambio y toma en cuenta lecciones aprendidas sobre extensiones de plazos.

Los resultados en saneamiento a la fecha son parciales, con un sesgo hacia los componentes de obras sobre los de fortalecimiento institucional; no obstante, de terminarse los proyectos como previsto, el impacto potencial es alto. En Montevideo se construyó la mayoría de redes de alcantarillado y drenaje pluvial, pero la planta de pre-tratamiento y el emisario sub-fluvial todavía están en construcción. El fondo de conexiones intradomiciliarias para proveer de acceso a familias de bajos recursos está siendo subutilizado (26%) debido a la complejidad de los procedimientos de solicitud que están por cambiar. En fortalecimiento institucional, si bien la Dirección de Saneamiento cubre con sus ingresos los costos de O&M del servicio, apenas se ha iniciado la actualización del Plan Director que servirá de base para el diseño de obras de una posible segunda operación del CCLIP. En Ciudad de la Costa las obras de saneamiento se terminaron, aunque los usuarios apenas se comienzan a conectarse. En drenaje pluvial, la mitad de las obras están terminadas, las áreas inundables disminuyeron de 10 a 2 y se alcanzó un 47% de los beneficiarios esperados en los barrios seleccionados. Las actividades de fortalecimiento para OSE y la Intendencia de Canelones han avanzado poco.

D. CIENCIA Y TECNOLOGÍA

El objetivo estratégico en esta área fue incrementar la contribución privada a la inversión en I+D. Este objetivo se encuentra en línea con la necesidad del país de sostener su crecimiento y con el Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. El Banco continuó el apoyo al sector iniciado en 2001, mediante tres préstamos para apoyar productos y líneas de financiamiento de la ANII. La cartera además contó con CTs para analizar las necesidades del sector, apoyar la implementación de la nueva Universidad Tecnológica (UTECH) e identificar la diáspora calificada en sectores intensivos en conocimiento.

El aporte financiero y técnico del programa del Banco ha sido importante, y se encontró evidencia de impactos positivos en generación de incentivos para la inversión privada en innovación. El programa de desarrollo tecnológico

II (UR-L1030, US\$34 millones) representa 26% de lo invertido por la ANII entre 2008 y 2013 en los componentes de promoción de la inversión privada, investigación, y formación de recursos humanos.⁴⁴ A la fecha, se han financiado 210 proyectos de innovación. Una evaluación de impacto encontró que estos instrumentos tuvieron un impacto positivo en incrementar el valor de la inversión total en innovación, así como en la inversión neta del aporte de la ANII. Asimismo, se encontró evidencia de que las firmas beneficiadas presentaron mejoras en productividad y probabilidad de introducir nuevos productos al mercado respecto a las firmas del grupo de control. El PDT II también financió 197 becas de postgrado y de movilización para investigadores y 33 proyectos de equipamiento y capacitación en instituciones que brindan servicios de I+D. Si bien el programa de becas ha tenido efectos positivos en producción científica (ANII 2014), hay una débil vinculación con la demanda del sector productivo (5% de los beneficiarios trabajan en empresas privadas). También es destacable el apoyo brindado a las capacidades de M&E de la ANII.

En general, el apoyo técnico y financiero del Banco ha sido clave para el impulso de políticas de promoción de innovación. Se han registrado resultados positivos en movilización de inversión privada y producción científica, no obstante, la escala del programa del Banco así como el aporte del sector público, aun es limitada para cubrir la amplia brecha de inversión en I+D. La coordinación de las políticas de innovación, desarrollo productivo, y comerciales serán clave para asegurar la sostenibilidad de los resultados alcanzados.

E. PROTECCIÓN SOCIAL

La EP estableció un objetivo amplio considerando las áreas de intervención planteadas en la EP - mejorar las condiciones de vida de los grupos más vulnerables, con un énfasis en los niños y los adolescentes. El programa incluyó principalmente un único préstamo SG aprobado en el periodo - una primera operación de un CCLIP (UR-L1046) para apoyar la Estrategia Nacional de Infancia y Adolescencia (ENIA) que dio continuidad al apoyo al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) iniciado hace más de una década. El programa también incluyó varias CTs (28% de los recursos de CTs en 2010-2015), principalmente para fortalecimiento institucional, y apoyo a grupos vulnerables de distintos tramos etarios e iniciativas en el marco de la “Matriz de Protección Social” (Cuadro 3.1.). Además, el Banco prestó apoyos más puntuales. Un préstamo aprobado en 2008 (UR-L1032) para financiar encuestas con el Banco de Previsión Social (BPS) tuvo atrasos significativos, primero en alcanzar elegibilidad, y luego en la licitación e implementación de la primera ronda de encuestas, si bien el apoyo del Banco en la ejecución ha sido valorado, permitiéndole posicionarse como un socio del BPS. Resultados preliminares de la encuesta se están utilizando para diseñar la política prioritaria del gobierno de Sistema de Cuidados. También se aprobaron otras operaciones no vinculadas directamente con el programa en el sector.⁴⁵

El Banco financió varias actividades priorizadas en el plan de acción de la ENIA, y su apoyo fue importante para el fortalecimiento del MIDES en su rol de articulador de la política social. El préstamo consideró una gran cantidad de productos, existiendo gran variabilidad en cuanto al logro de éstos. Se destaca un piloto innovador de apoyo familiar que informó el diseño e implementación del programa de acompañamiento familiar CERCANIAS. También se evaluó el piloto de SOCAT (Servicios de Orientación, Consulta y Articulación Territorial) para que familias vulnerables con niños accedan a servicios sociales. El piloto se institucionalizó y forma parte del actual despliegue territorial de MIDES en 78 puntos del país. Se apoyó también el sistema nacional de cuidados de primera infancia y programas enfocados en adolescentes, entre otros. En términos de resultados, el porcentaje de niños y adolescentes en hogares vulnerables en zonas de intervención se redujo de 20,1% a 10,3%, y se ha avanzado en la reducción de brechas (Anexo II). Este préstamo y CTs (UR-T1038, UR-T1031) acompañaron también el fortalecimiento del MIDES creado en 2005, en particular, su gestión interna, capacidades de seguimiento y evaluación, y modelo de gestión territorial para implementar los SOCAT.

El apoyo del Banco en la implementación de la ENIA ha sido importante, pero pone de manifiesto las dificultades de racionalizar la oferta social y hacer uso estratégico de los pilotos. El fortalecimiento de organismos y programas clave (MIDES, UCC, INJU, SOCAT) ha sido importante, y se registran resultados positivos en la reducción de brechas de grupos vulnerables – si bien es difícil aislar la contribución específica del Banco. Existe cierta multiplicidad de intervenciones con objetivos y población similares, y a pesar de contarse con un diagnóstico compartido, en la práctica ha resultado difícil llevar a cabo una racionalización. Dada la gran cantidad de pilotos innovadores financiados por el Banco, y si bien es esperable que no todos sean escalados o institucionalizados, será clave el seguimiento y sistematización de sus resultados y lecciones por parte del Banco para beneficio del país y la región.

CUADRO 3.1: CTs ENFOCADAS EN NIÑEZ, JUVENTUD, Y VEJEZ

En **embarazo e infancia**, la CT UR-T1101 está apoyando el programa Uruguay Crece Contigo (UCC) mediante estudios para el diseño del Sistema de Protección Integral para la Primera Infancia (en funcionamiento), y un piloto de policlínicas para captar tempranamente a mujeres embarazadas y asegurar su seguimiento. La evaluación de la policlínica no se llevó a cabo debido a discusiones sobre su ubicación (salud o protección social). UCC se transfirió de OPP al MIDES. En **adolescencia y juventud**, la CT UR-T1082 apoyó al Instituto para la Juventud (INJU) mediante la elaboración de la encuesta nacional de juventud y de su Plan de Acción 2010-2015 que fue la base para la Política de Juventud 2015-2025 enfocada en la transición entre estudios y trabajo. La CT también apoyaría un piloto para mejorar el clima escolar y retención en secundaria, pero fue reestructurada para apoyar al consejo de secundaria en la ANEP con un sistema de información. En **apoyo a la vejez**, la apoyó el desarrollo de un modelo de capacitación de cuidadores, que se espera ser la base para profesionalizar la formación de cuidadores. El manual de cuidados se espera que sea la base para seguir con las capacitaciones, si bien a la fecha falta visibilidad sobre su escalamiento e institucionalización.

F. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN LABORAL

El Banco se propuso aumentar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, y mejorar el capital humano con énfasis en poblaciones vulnerables. Los resultados esperados de la EP se enfocaron en cobertura en secundaria y uso de TICs, en un contexto marcado por las particularidades y complejidad del marco institucional del sector.⁴⁶ El programa del Banco continuó su apoyo en secundaria iniciado hace más de 20 años con el PAEMFE (UR-L1050). El Banco también apoyó el Plan Ceibal (UR-L1058, UR-T1084) y el sistema de la ANEP mediante el fortalecimiento de su gestión (PAEMFE) y más recientemente con la implementación de gestión por resultados y armonización de sistemas de los consejos (UR-T1008). En formación laboral, el apoyo del Banco ha sido más limitado, financiándose con CT diagnósticos de brechas de habilidades para informar la política, pero su uso aún no se ha concretado; y apoyos más circunstanciales para fortalecer la capacidad de negociación laboral, y el empleo en Ciudad Vieja, si bien existe poca evidencia de sus resultados.

En secundaria, el programa ha avanzado hacia el logro de la mayoría de productos y resultados, siendo los mayores desafíos en formación docente e institucionalización de los pilotos. El diseño del PAMFE contempló un gran número de actividades que tuvieron que simplificarse para facilitar su ejecución. En infraestructura, se apoyó la construcción, renovación y equipamiento de liceos, superando las metas del proyecto. A 2014, 93% de las aulas cumplían con la escala deseada y 70% de los centros no tenían una matrícula superior a 800 estudiantes. Se creó también una unidad de arquitectos que ha sido referencia para la construcción de liceos, pero su institucionalización aún no está contemplada. El PAEMFE también apoyó el financiamiento de pilotos que muestran avances diversos, y cuya institucionalización o expansión es aún incierta. En el programa Interface que fomenta la transición entre media básica y superior, la tasa de desvinculación en alumnos beneficiados pasó de 3,2% a 2,9% entre 2011 y 2013, cumpliendo con la meta, y la tasa de repitencia se mantuvo en 25% entre 2011 y 2014. En el programa Rumbo que apoya la finalización de estudios y continuidad educativa mediante trayectos formativos flexibles, se matricularon 105 alumnos en media profesional (688 previstos), pero ninguno se ha graduado a la fecha (46 previstos en 2014). En formación docente, el avance de los productos está rezagado y no hay datos de resultados por problemas metodológicos con los indicadores.

El Plan Ceibal ha permitido reducir la brecha digital, si bien aún no existe evidencia robusta sobre su aporte a logros de aprendizaje. La decisión de universalizar el Plan durante la implementación del préstamo (UR-L1058) llevó a que se capacitaran más de 20 mil docentes mediante modalidades presenciales y virtuales (6.600 previstos), y que los contenidos digitales pasaran de 600 a 890. Al fin del programa, 68,6% de los docentes y estudiantes utilizaron las estrategias y recursos del programa (50% previsto), mas no existe evidencia en términos de calidad. Se contemplaba la implementación también en secundaria, pero dado que no se anticipó la estructura curricular con docentes

distintos, el préstamo se enfocó completamente en primaria. El préstamo consideraba una evaluación de impacto que no se realizó debido a que la línea de base no se levantó a tiempo, y por la decisión de universalizar el Plan. Una evaluación (Ceibal) encontró que en 2007 menos del 15% de hogares de los dos quintiles más pobres tenían acceso a computadores, mientras que en 2013 alcanzó 66% y 58%. No obstante, todavía no existe evidencia del impacto en términos de mejoras en aprendizaje, y persisten desafíos en cuanto a cómo incrementar el uso de nuevas tecnologías. Un préstamo aprobado en 2014 (UR-L1093) se focaliza en dos programas pilotos del Plan (matemáticas e inglés).

El Banco consolidó su posicionamiento como socio en educación, si bien su rol en la orientación de política es menor considerando el marco institucional del sector. El apoyo a secundaria alcanzó varios productos y resultados, pero mayores desafíos se mantienen en la institucionalidad de los pilotos apoyados y su impacto en el resto del sistema, así como en formación docente. El apoyo para fortalecer a la ANEP también fue importante. En el Plan Ceibal, el aporte financiero del Banco es menor y su papel es más enfocado en brindar apoyo técnico y facilitar el intercambio de experiencias.⁴⁷ El Banco tiene interés de participar en el Plan para conocer los efectos en aprendizaje del uso de TICs para obtener lecciones para la región, por lo que resulta importante realizar una evaluación comprensiva, tanto de sus impactos como de sus procesos de implementación.

G. SECTOR AGROINDUSTRIAL

Coherente con la creciente presión de la IED en el sector sobre los recursos naturales, el Banco buscó promover el desarrollo sostenible de la agroindustria. Los préstamos SG se enfocaron en tres temas: (i) apoyo a productores basado en un modelo en el que el Estado otorgaba subsidios a pequeños y medianos productores para cubrir parte del costo de adopción de tecnologías productivas y de gestión (UR0141, UR-L1064); (ii) sanidad e inocuidad (UR-L1016); e (ii) institucionalidad ambiental (UR-L1033, UR-L1033). El Banco también aprobó CTs que apoyaron préstamos y diálogo sectorial, así como operaciones NSG, destacándose el financiamiento para la inversión privada más grande en la historia del país (Cuadro 3.2).

En apoyo a productores, los productos fueron alcanzados y los subsidios promovieron mejoras en técnicas de gestión, pero no se lograron las metas de productividad. El Programa Ganadero (PG, UR0141) financió aproximadamente 1.300 planes prediales ganaderos para 1.100 productores (5% de los productores familiares). Si bien se alcanzaron las metas, la demanda de planes fue menor, en parte por la pérdida de valor real del subsidio por la apreciación del peso. El perfil de beneficiarios fue consistente con la población objetivo, aunque tuvo más llegada en productores más grandes y aquellos localizados en zonas mejor conectadas a centros urbanos. La mayoría de beneficiarios incorporaron buenas técnicas de gestión, si bien no hay evidencia robusta sobre mejoras en productividad. El PG también financió planes que desarrollaron innovaciones de procesos, pero muy pocos en innovaciones de productos. La articulación con la fase industrial fue limitada y no es claro que todos los beneficiados tenían restricciones crediticias.

CUADRO 3.2: PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO DEL BANCO EN EL SECTOR

El Banco aprobó en 2011 su primer préstamo NSG (UR-L1068) durante el periodo por US\$200 millones para apoyar el desarrollo de una planta de celulosa utilizando una plantación de eucaliptos, localizada en la zona franca de Punta Pereira. Con una inversión aproximadamente de US\$2.500 millones, la planta es la inversión privada más grande en la historia de Uruguay. El proyecto consideraba además una planta de generación de energía con biomasa (160 MW) e infraestructura relacionada, incluyendo un terminal portuario. La principal adicionalidad del Banco fueron los estándares ambientales y sociales, dada la aún incipiente normativa ambiental en el país. La planta se encuentra en sus primeros meses de operación, y se espera que genere exportaciones anuales de aproximadamente US\$700 millones. En 2012, el Banco también aprobó un préstamo innovador (UR-L1059, US\$65 millones) por su enfoque en sostenibilidad ambiental mediante la inclusión de tecnologías que reduzcan emisiones. El proyecto apoya un sistema de tambo estabulado para vacas lecheras y sistema de producción de leche, incorporando también plantas para tratamiento de afluentes y de biogás para captar metano y generar energía térmica, entre otras inversiones. El proyecto aún está en construcción, y contó con asistencia técnica para evaluar alternativas de captura de metano y generación de biogás a partir de desechos, generación de biodiesel, y créditos de carbono.

En sanidad e inocuidad solo se alcanzaron algunos productos mientras que en institucionalidad ambiental el Banco contribuyó a hacer más eficiente la gestión de la Dirección Nacional de Medio Ambiente (DINAMA). En sanidad e inocuidad, algunos permitieron algunos avances en servicios veterinarios con la implementación de la trazabilidad y acreditación de veterinarios privados, el mejoramiento de sistemas de información del Ministerio de Ganadería, y Agricultura y Pesca (MGAP) y un plan estratégico sobre inocuidad alimentaria. Otros productos importantes quedaron relegados (ej. plan estratégico de sanidad, certificación de procesos internos) y los recursos para un plan estratégico del MGAP fueron reorientados para un tablero de control que tiene varias limitaciones. En institucionalidad ambiental, se logró segmentar las revisiones ambientales por niveles y mejorar capacidades de gestión, consolidando a la DINAMA como la única autoridad ambiental. El tiempo para autorizaciones ambientales de proyectos con impacto ambiental medio y alto se redujo de 2 años a 10 meses entre 2007 y 2011 y el tiempo de respuesta ante denuncias ambientales recibidas en 70% entre 2010 y 2012. La operación tuvo como efecto indirecto la absorción de consultores contratados por el Banco.

El programa del Banco, si bien con atrasos,⁴⁸ alcanzó importantes resultados en fortalecimiento institucional y apoyo a productores, pero la sostenibilidad de los resultados es débil. El diseño del PG no estipula continuar la asistencia técnica una vez concluido, ni tampoco ataca las barreras estructurales de la sub-inversión en tecnología. El nuevo proyecto podría mitigar parte de este riesgo si logra fomentar



El Programa Ganadero financió aproximadamente 1.300 planes prediales ganaderos para 1.100 productores (5% de los productores familiares). Si bien se alcanzaron las metas, la demanda de planes fue menor, en parte por la pérdida de valor real del subsidio por la apreciación del peso.
© BID, 2011

un mercado privado de servicios agrícolas. En sanidad e inocuidad, los resultados fueron más limitados. El fortalecimiento de la DINAMA es un logro significativo, quedando por definir si se avanza hacia un Sistema Nacional Ambiental.

H. EXPORTACIÓN DE SERVICIOS

El Banco se propuso aumentar la exportación de servicios, objetivo relevante dado el desafío del país para reducir la dependencia de los precios de los *commodities* y sostener su crecimiento a largo plazo. En facilitación comercial se terminaron operaciones de fortalecimiento institucional con Aduanas y las oficinas de comercio exterior del MEF y Ministerio de Relaciones Exteriores. El Banco también aprobó el financiamiento contingente para el Programa de Posicionamiento Estratégico internacional (PPEI), y un préstamo (UR-L1060) para apoyar el desarrollo del mercado de servicios globales, destacando a la fecha un mecanismo público-privado que ha capacitado más de 2 mil personas del sector (*Finishing Schools*), una plataforma de registro de capacidades e implementación de procesos de comercio exterior en la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE). Además, el Banco dio continuidad al trabajo iniciado en el periodo anterior mediante operaciones con el Ministerio de Turismo (Cuadro I.3, Anexo I).

Las operaciones de fortalecimiento institucional si bien presentaron retrasos importantes, han tenido resultados positivos, destacándose los avances en modernización de Aduanas. En ambos casos los actores involucrados han reconocido el acompañamiento y flexibilidad del Banco para adaptarse. El préstamo para Aduanas (UR-L1037) apoyó su reestructuración normativa y organizacional y otros importantes productos como la VUCE, sistemas de control basados en riesgo, el Programa Operador Económico Autorizado, y el nuevo Código Aduanero (Anexo II). Estas medidas permitieron mejorar la fiscalización y eficiencia. Las declaraciones de importación asignadas a canales rojo y naranja disminuyeron de 45% a 16% entre 2009 y 2014, y el tiempo de despacho de declaraciones de importación pasó de 8 a 4 horas, incrementando el nivel de satisfacción de grupos de interés clave de 19% a 43%. El programa de comercio exterior (UR-L1015) permitió modernizar los sistemas de gestión e información, equipamiento informático, y fortalecer los recursos humanos. Ambas operaciones tuvieron también como efecto indirecto la absorción de consultores contratados por el Banco.

Además del importante rol financiero y contingente, el apoyo del PPEI facilitó el proceso de adecuación a mejores prácticas para la inserción del país en mercados internacionales. El PPEI apoyó la estrategia precautoria de endeudamiento del gobierno que ha sido un elemento importante para que el país recupere el grado de inversor. El PPEI representó 3.3% de las reservas internacionales del Banco Central y apoyó medidas de gran profundidad estructural, destacándose la aprobación del nuevo Código Aduanero y directrices para su implementación, la aprobación de la legislación de acuerdos de doble tributación e intercambio de información tributaria, y la puesta en marcha del marco normativo para implementar el plan estratégico de ciencia, tecnología e innovación, líneas de trabajo que el Banco venía apoyando mediante préstamos de inversión. En este sentido, el PPEI no fue el catalizador de las reformas ni proporcionó adicionalidad técnica, sino que facilitó un marco para organizar iniciativas ya avanzadas y que contaban con gran apoyo político. El PPEI también fue el primer PBP en el Banco en proponer una metodología rigurosa para evaluar el impacto de reformas de política.

En general, el apoyo del Banco ha sido importante, si bien persiste el reto de profundizar y consolidar las reformas en el sector. Importantes progresos se alcanzaron en facilitación del comercio exterior y capacidades de gestión, destacando las mejoras de eficiencia de la Aduana. La inclusión de reformas clave en el PBP/DDO facilitó la adecuación a mejores prácticas para la inserción del país. No obstante, se trata de un proceso en progreso y que mantiene cierta fragmentación institucional. En turismo, la escala de las operaciones aun es pequeña para generar altos impactos, pero el apoyo del Banco ha ayudado al país a moverse desde un escenario de desarrollo reactivo basado en una demanda espontánea hacia uno planificado e inductor de demanda, existiendo espacio para ampliar el diálogo sobre el enfoque de futuras intervenciones.

I. GESTIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS

En esta área el Banco buscó mejorar la gestión pública. El programa del Banco contó con un amplio número de operaciones que dieron continuidad al apoyo en esta área. En finanzas públicas, se apoyó principalmente las capacidades para generación de ingresos, gestión de deuda y manejo presupuestario, y gestión basada en resultados. El Banco también continuó el apoyo en áreas transversales, como gobierno electrónico y descentralización. En otras áreas el apoyo del Banco ha sido más limitado y puntual. En justicia, se terminó de ejecutar con dificultades un proyecto aprobado en 2000. En servicio civil se apoyó el desarrollo institucional, modernización tecnológica, entrenamiento de directivos, y en algunos casos implementación de prácticas modernas de gestión de recursos humanos, no obstante, a nivel normativo los avances son menores (Anexo II).

Mediante un conjunto de préstamos pequeños el Banco apoyó el fortalecimiento de instituciones, lo que ha contribuido en muchos casos a adoptar estándares modernos de gestión. Las operaciones apoyaron principalmente mejoramiento de sistemas información y gestión, recursos humanos, y equipamiento. Si bien hubo importantes extensiones de tiempo en las operaciones, la gran parte de los productos se han logrado. Los principales avances estuvieron en los apoyos para la creación de la Unidad de Gestión de Deuda, Sistema Nacional de Inversión Pública, y fortalecimiento de la Dirección General Impositiva en el contexto de la reforma tributaria. El avance ha sido más moderado y aún en progreso en otras áreas como introducción y consolidación de gestión basada en resultados, fortalecimiento del ciclo presupuestario, y sistemas de información para gestión financiera (Anexo II).

El Banco se posicionó como un socio importante en la implementación de la estrategia de gobierno electrónico. El Banco aprobó dos préstamos secuenciales en 2008 y 2011 (UR-L1042 y UR-L1065) que han contribuido a la expansión de servicios digitales y el fortalecimiento de la Agencia de Gobierno Electrónico, si bien persisten desafíos de interoperabilidad dada la fragmentación inicial de los sistemas.⁴⁹ El préstamo también apoyó la actualización del marco legal para la estrategia de gobierno electrónico. Altamente valorado por parte del gobierno fue el uso de diagnósticos de madurez; el enfoque de demanda en intervenciones públicas a través del uso de fondos concursables; y el uso de ventanillas únicas para la provisión de servicios públicos y mejora de la interoperabilidad de sistemas informáticos. Si bien el aporte financiero del Banco es menor, su participación en este ámbito y del FOMIN apoyando un piloto de historias clínicas, permitió que el Banco entrara a participar en el sector salud en 2013 con la aprobación de un primer préstamo de un CLLIP (UR-L1082, US\$21 millones) para apoyar las bases de un sistema integrado de información de salud y expandir los servicios digitales en el sector.

El Banco apoyó el proceso de descentralización, pero la falta de consideración del riesgo asociado al ciclo político a nivel sub-nacional ha afectado la implementación y resultados. El Banco terminó de ejecutar el Programa de Desarrollo y Gestión Municipal IV (UR0131, US\$60 millones) aprobado en 2003. El préstamo tuvo una extensión de 48 meses por dificultades en departamentos con menor desarrollo institucional, y principalmente por el efecto de los ciclos políticos que generaron cambios de administraciones y equipos técnicos a nivel sub-nacional en 2005 y 2010. Si bien en el diseño se consideró el riesgo del ciclo político a nivel nacional, no se consideró el riesgo a nivel sub-nacional, que fue finalmente el de mayor impacto. El préstamo fue reformulado, orientándolo a actividades de fortalecimiento e inversión demandadas por los departamentos. Se ejecutaron 63 proyectos de fortalecimiento permitiendo, por ejemplo, que la totalidad de departamentos homologuen sus criterios presupuestarios y contables. El programa financió inversiones (en promedio US\$3 millones por departamento) principalmente en mejoramiento de barrios (73%) y vialidad urbana (11%). También se apoyó la preparación una ley que amplía el proceso de descentralización a nivel municipal. Algunos productos no se lograron, como el sistema de seguimiento de proyectos, lo que limitó el monitoreo del programa. Un nuevo proyecto (UR-L1038) incorpora muchas de estas lecciones aprendidas en su diseño (Anexo II).

J. DESARROLLO URBANO Y SEGURIDAD EN LAS CIUDADES

El Banco estableció un único objetivo de carácter amplio – mejorar condiciones de vida de la población urbana. La EP propuso acciones en transporte urbano (Cuadro 3.3), mejoramiento de barrios, y seguridad ciudadana basado en diagnósticos sectoriales independientes que contaron con limitado análisis de posibles sinergias entre las líneas de intervención propuestas, más allá del hecho que todas se enfocaban en el ámbito urbano. Los resultados en estas áreas son mixtos. A través de CTs también se realizaron varios estudios y planes de desarrollo urbano, si bien su implementación dependerá de la voluntad política y disponibilidad de financiamiento.

Bajo un enfoque programático, el Banco contribuyó a reducir el déficit de acceso a servicios básicos de población vulnerable, si bien persisten retos en titulación, desarrollo comunitario y social, y fortalecimiento institucional para la sostenibilidad de las intervenciones. El primer préstamo de la línea CCLIP (UR-L1009) tuvo retrasos por problemas con los estudios de pre-inversión y diseños de las intervenciones, pero logró intervenir 24 asentamientos informales, facilitando el acceso de 7,348 familias a servicios de agua, desagüe, transporte, electricidad, educación, salud y espacios públicos. Se realizaron también mejoras en 157 viviendas en el barrio Goes, y se establecieron 184 lotes con servicios para familias reubicadas. Los asentamientos informales se redujeron en 16% entre 2006 y 2014, si bien dichas reducciones no se pueden atribuir directamente al proyecto. Además,

se apoyaron 31 unidades ejecutoras, si bien las entidades del interior enfrentaron mayores problemas de coordinación y falta de recursos físicos y humanos, lo que es un desafío para asegurar la sostenibilidad de las intervenciones. Una evaluación de impacto de una muestra de proyectos de regularización identificó un alto nivel de cumplimiento de metas en infraestructura y vivienda (89%) e integración urbano-social (70%) y resultados más limitados en desarrollo comunitario (46%) y servicios sociales (54%). El proyecto, en conjunto con el FOMIN, también apoyó un mercado agrícola en Goes con efectos positivos sobre la economía del barrio. El segundo préstamo del CCLIP (UR-L1084) en ejecución, expande el alcance a temas de manejo de residuos, titulación y desarrollo comunitario.

CUADRO 3.3: PROYECTO DE TRANSPORTE URBANO DE MONTEVIDEO

La ejecución del proyecto tuvo importantes problemas, por lo que apoyos futuros por parte del Banco debiesen prestar mayor atención al diseño y supervisión, así como al apoyo de las reformas necesarias para lograr los beneficios esperados. En 2008 el Banco un préstamo (UR-L1025, US\$ 80 millones) para mejorar las condiciones de accesibilidad, movilidad y seguridad del sistema de transporte de Montevideo. El proyecto contó con el apoyo de una CT (UR-T1015) para su preparación. En términos de diseño, los corredores segregados considerados como pilotos (Avenida Garzón y Flores) tenían bajo potencial de beneficios en términos de movilidad principalmente por los relativamente bajos niveles de congestión que presentaban. Muchas de las reformas institucionales y operativas para mejorar el servicio no se implementaron, incluyendo la renovación de buses, reestructuración de rutas de buses, mejoras tecnológicas, que conllevó, por ejemplo, a modificaciones en los diseños de obras en curso. Los problemas de diseño y cambios en la orientación de la reforma, sumados a la oposición de las empresas operadoras de buses y debilidad técnica de la unidad ejecutora, han llevado a que el piloto en Avenida Garzon no haya tenido resultados satisfactorios. A pesar que la CT identificó el riesgo de la resistencia de los operadores, no se consideraron mecanismos de mitigación. Como resultado, las mejoras en término de movilidad en Avenida Garzon no se han materializado. El volumen de pasajeros del sistema durante la hora pico ha disminuido ligeramente en relación a la situación previa del proyecto. En tanto, las velocidades promedio de los buses siguen siendo similares y los tiempos de viaje han aumentado para algunos pasajeros. Estos resultaron llevar a modificar el diseño del corredor en Avenida Flores para permitir la operación de las líneas de bus tradicionales mientras no se reestructure el sistema. En este contexto 2014, una segunda fase del proyecto que contaba con financiamiento aprobado del BID fue cancelada (UR-L1079 fue cancelado y UR-L1087 está siendo reformulado para apoyar otras acciones en el sector).

En seguridad ciudadana, el préstamo fue focalizado y relevante en su diseño, pero cambios en la estructura de la policía impactaron su implementación. El primer componente de UR-L1062 apoyaba el desarrollo de un modelo policial

orientado a solución de problemas a través de un abordaje integral, sin embargo, una reestructuración de la policía cambió las responsabilidades de las comisarías, impactando su alcance.⁵⁰ El Banco acompañó este proceso y su mayor contribución fue la provisión de entrenamiento a ser institucionalizado con un marco de educación policial previsto en 2015. También se financió software predictivo de delito. El componente aún no tiene una estrategia clara de evaluación. En paralelo, una evaluación de impacto financiada con un bien público regional busca evaluar rigurosamente los resultados de dos metodologías, POP y Predpol. También se desarrolló una red social de prevención de violencia, en particular, un Sistema de Alerta Temprana que centraliza información de comisarías y permite seguir a los jóvenes. El programa incluye actividades deportivas, resocialización, y formación profesional. A mayo de 2015, 117 jóvenes han participado, y 31 lo han completado con éxito. Dada la complejidad de la resocialización, alto costo de estos programas, y limitada disponibilidad de trabajadores sociales capacitados, su expansión y sostenibilidad es incierta. Además, limitaciones en el monitoreo de beneficiarios harán difícil la medición de impactos. (Más detalles en Anexo II.)



En un escenario de mayor acceso a financiamiento internacional por parte del país y una creciente competencia de otros multilaterales, el gran desafío del Banco en Uruguay es cómo adaptar su modelo de negocios (incluyendo sus procesos internos, estructura y capacidades, instrumentos financieros y no financieros) de manera más rápida a las necesidades específicas y cambiantes de Uruguay.

4 Conclusiones y Recomendaciones

La EP se diseñó en un contexto económico más favorable que la anterior y buscó apoyar los esfuerzos del gobierno en mantener la estabilidad macroeconómica y profundizar las reformas sociales. Los objetivos estratégicos de la EP fueron relevantes, sin embargo, el rol de la EP como herramienta de diálogo se vio limitada por los considerables tiempos que llevó su aprobación, perdiendo relevancia. La EP también tuvo otras limitaciones en su diseño, incluyendo su enfoque sectorial y la inclusión de único escenario de financiamiento, que si bien es indicativo, generó expectativas por parte del gobierno en cuanto al financiamiento que esperaba recibir durante el periodo, situación que en Uruguay tiene gran importancia dado el carácter multianual de su presupuesto. Además, la separación entre la programación y la EP ha tenido consecuencias en el programa del Banco en Uruguay. La anticipación del programa operativo de préstamos aumentó, sin embargo, la poca previsibilidad de las asignaciones anuales para el país y el carácter anual de la programación impuso importantes restricciones temporales para la aprobación de proyectos.

En un escenario de mayor acceso a financiamiento internacional, y ante la demanda del país, el Banco consolidó su rol como proveedor de financiamiento contingente. La introducción de préstamos DDO (35% de las aprobaciones con SG) fue valorado por el país. Sin embargo, desde una perspectiva más general, la rapidez y capacidad de respuesta del Banco en términos de innovación de sus productos de préstamo y financieros para responder a las necesidades específicas y cambiantes del país ha sido menor si se compara con otros multilaterales. En este contexto, si bien el BID disminuyó su participación en la deuda del país, continuó siendo la principal institución multilateral en términos de financiamiento, aunque con competencia creciente de la CAF en infraestructura.

En cuanto al desempeño de la cartera, se registran importantes avances en la disminución de tiempos y costos de preparación asociados en gran parte a la profundización del enfoque programático en varios sectores y al aumento en el tamaño promedio de operaciones. En ejecución también hay avances, pero siguen existiendo importantes extensiones de tiempos, y significativos sobrecostos en proyectos de infraestructura debido a problemas de diseño, problemas en las licitaciones, y factores exógenos.

El Banco ha apoyado importantes avances en áreas como energía, innovación, facilitación comercial, y reducción del déficit de viviendas. Progresos más limitados se lograron en áreas como transporte urbano, sanidad e inocuidad, y rehabilitación y mantenimiento de redes viales secundarias. El PBP/DDO para apoyar la inserción internacional, tuvo un importante rol financiero al apoyar la estrategia precautoria de endeudamiento del gobierno, contribuyendo para que el país recupera el grado de inversor. El PBP/DDO también apoyó medidas de gran profundidad estructural que el Banco ya venía apoyando con préstamos de inversión. El apoyo del Banco ha sido también importante para fortalecer de distintas entidades clave en áreas como protección social, finanzas públicas, gobierno electrónico, medioambiente, comercio exterior, regulación y supervisión bancaria – si bien en sectores como transporte y saneamiento han existido rezagos en esta área. La asistencia técnica, un aspecto diferenciador del Banco con respecto a los otros multilaterales, se enfocó principalmente en apoyar temas, instituciones y operaciones en el marco del programa del Banco. Si bien esta complementariedad es positiva, es en materia de generación de conocimiento avanzado, prospectivo y específico a los nuevos desafíos de desarrollo de Uruguay, como país de ingreso medio-alto, donde el Banco ha tenido una participación menor.

En un escenario de mayor acceso a financiamiento internacional por parte del país y una creciente competencia de otros multilaterales, el gran desafío del Banco en Uruguay es cómo adaptar su modelo de negocios (incluyendo sus procesos internos, estructura y capacidades, instrumentos financieros y no financieros) de manera más rápida a las necesidades específicas y cambiantes de Uruguay. Uruguay es un país de ingresos medio-alto, pero aún demanda importantes recursos de financiamiento del Banco. Si bien los hallazgos y problemas identificados en la presente evaluación (ej. enfoque sectorial y programación, instrumentos) son propios de Uruguay y tienen un carácter especial debido a las particularidades tanto del país (ej. presupuesto multianual) así como a su relación con el Banco, también son transversales a otros países de ingreso medios-altos y pueden tener implicancias corporativas.

En función de los hallazgos presentados en esta evaluación, OVE recomienda:

1. Aumentar el enfoque multisectorial de la Estrategia de País y, en general, del programa del Banco. El país está realizando esfuerzos para adoptar este enfoque en ámbitos como competitividad y de políticas sociales. En este sentido, el Banco debería estructurar la nueva estrategia, y eventualmente sus operaciones y trabajo analítico, a partir de temas transversales que potencien posibles sinergias entre los distintos sectores del Banco.

2. Balancear las necesidades de financiamiento contingente con inversión y asistencia técnica. A fines de implementar esta recomendación, el Banco podría considerar: (i) desarrollar parámetros que ayuden a definir la composición del marco de financiamiento (recursos contingentes y de inversión) de manera a responder en la forma más efectiva y eficiente a las necesidades del país. Para esto sería importante también que la Estrategia incorpore distintos escenarios de financiamiento que permitan flexibilidad a partir del manejo de riesgos del programa y del país; y (ii) utilizar el financiamiento contingente complementado con inversión y asistencia técnica, por ejemplo mediante instrumentos de financiamiento híbridos, en áreas donde se pueda tener un rol catalizador de reformas.
3. Profundizar el análisis y la estimación de costos para proyectos de infraestructura. El Banco podría considerar apoyar al país mediante: (i) el análisis más profundo y detallado de los costos estimados de obras previo a las licitaciones con el fin de minimizar los problemas de diseño; y (ii) la incorporación sistemática dentro de sus modelos de estimaciones de costos, de los posibles efectos de variables exógenas como el tipo de cambio y el precio de insumos.
4. Diseñar una estrategia de conocimiento con el país. Explorar mecanismos de financiamiento para apoyar el diseño una estrategia acordada con el gobierno que contenga al menos dos grandes líneas de trabajo: (i) una agenda de conocimiento avanzado, prospectivo, y específico a las problemáticas nuevas y complejas de Uruguay en su calidad de país de ingreso medio-alto, para ofrecer soluciones y productos atractivos al país; (ii) una agenda para capturar y documentar de manera sistemática los resultados y lecciones de las operaciones de préstamo y asistencia técnica (ej. evaluaciones de pilotos innovadores) a fin de obtener lecciones para el país y para la región en general.
5. Explorar la utilización y el desarrollo de nuevos instrumentos de préstamo y financieros adaptados a las necesidades específicas del país, que permitan apoyar su estrategia de deuda y disminuir los costos transaccionales para el Banco y para el país. Entre las opciones para explorar se encuentran, por ejemplo: (i) profundizar la utilización de instrumentos de préstamo programáticos; (ii) un nuevo instrumento de préstamo basado en resultados; (iii) un instrumento de préstamo “paragua”, por ejemplo, para apoyar a varias instituciones en una temática común (ej. fortalecimiento institucional); (iv) instrumentos financieros innovadores (ej. swaps, seguros, financiamiento en moneda local).
6. Avanzar hacia la flexibilización del proceso de programación anual. Explorar nuevos mecanismos que permitan avanzar hacia un proceso multianual o continuo de programación de operaciones con el fin de aumentar la previsibilidad de las asignaciones anuales y diseño de operaciones en Uruguay, y estar más en línea con el carácter multianual de presupuesto del país.

- ¹ En 2013 el IDH ajustado por desigualdad fue 0.662, similar al de Chile (0.661), y sólo por debajo del de Argentina (0.68) en LAC. El IDH de Uruguay aumentó de 0.755 a 0.790 entre 2005 y 2013.
- ² Si bien Uruguay ha disminuido su exposición a Argentina y Brasil, estos países continúan siendo importantes en términos de flujos financieros y comerciales. En 2013, Argentina y Brasil representaron 35% del total de inversión extranjera directa y 80% del total de ingresos por turismo.
- ³ De acuerdo a un estudio del FMI (2012) – “*Intra-Regional Spillovers in South America: Is Brazil Systemic after All?*”, el nivel de sensibilidad del PIB de Uruguay frente a shocks externos es el segundo más alto de Sudamérica (excluyendo Guyana, Surinam, y Guyana Francesa). Cerca del 36% de la varianza del PIB sería explicado por shocks externos, donde 25% se debe a *shocks* directos de Argentina, 3% a *shocks* de Brasil, y el 8% restante por *shocks* globales.
- ⁴ El periodo de recesión 1997-2002 culminó en 2002 con una de las peores crisis financieras en la historia reciente de Uruguay - el PIB se redujo 15% entre 1998 y 2002, la deuda externa superó el 100% del PIB y la tasa de pobreza se duplicó.
- ⁵ Estos cambios han aumentado la productividad y precios de la tierra, impactando también la rentabilidad de productores familiares y acelerando el proceso de emigración rural. Asimismo, estos cambios han aumentado los requerimientos de servicios de sanidad e inocuidad y gestión ambiental. Ver “Revisión del apoyo del Banco al sector agropecuario, 2002-2014” (OVE, 2015).
- ⁶ La proporción de deuda en moneda local aumentó de 11% en 2004 a 52% en 2014. En tanto, el tiempo promedio de madurez de la deuda aumentó de 7.4 años a 14 años en igual periodo. (Unidad de Gestión de Deuda, Ministerio de Economía y Finanzas).
- ⁷ Fuente: Unidad de Gestión de la Deuda, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- ⁸ Fuente: Unidad de Gestión de la Deuda, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
- ⁹ Durante, la última década el consumo privado creció a un ritmo promedio de 6%.
- ¹⁰ Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República Oriental del Uruguay, IV Seminario de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de LAC (Junio 2014).
- ¹¹ Entre 2000 y 2010, el porcentaje de red vial en estado “regular y malo” pasó de 16% al 46%, situación que contribuye a una brecha de inversión en infraestructura vial de US\$1.800 millones. La infraestructura de puertos y telecomunicaciones también se ha visto presionada. De acuerdo con el *Global Competitiveness Report 2014-2015* la infraestructura es una de las principales limitaciones para hacer negocios en Uruguay.
- ¹² “Productivity and Factor Accumulation in Latin America and the Caribbean: A Database (2014 Update)”. Fernández-Arias, Eduardo (2014).
- ¹³ Entre los sectores de reciente crecimiento se encuentra el turismo que aumentó su participación en el PIB de 3,1% a 4,8% entre 2006 y 2010. Las divisas por turismo aumentaron desde US\$598 millones a US\$2,663 millones en el mismo periodo (Figura I.11, Anexo I). Pese a su creciente importancia, el turismo receptivo permanece concentrado en términos geográficos, temporada, y lugar de origen de los turistas. Las exportaciones de servicios globales (ej. software e informática, servicios profesionales, *call centers*) también han crecido, promediando 10% en la última década y llegando a representar el 11% del total en 2013 (Fuente: Uruguay XXI).
- ¹⁴ En 2013, 22,6% de la población de menores de 6 años se encontraba en situación de pobreza. Para el segmento de 6-12 años esta cifra era de 21,2% y para jóvenes (13-17 años) un 19,9% (Fuente: INE).
- ¹⁵ La tasa de desempleo para jóvenes menores de 25 años es de 21% (17,3% para hombres y 26,7% para mujeres). En tanto, el 80% de los “Ninis” pertenecen al 40% de la población más pobre del país.
- ¹⁶ Entre 2010 y 2014, Uruguay incrementó su puntaje en el Índice de Servicios Digitales Públicos de Naciones Unidas de 0.479 a 0.850, ubicándose además en el tercer lugar en el ranking mundial de disponibilidad de servicios públicos digitales.
- ¹⁷ Durante 2010, el trabajo del Banco en Uruguay estuvo guiado por la actualización del documento GN-2379-1 en marzo de 2010. Actualización de Estrategias de País (GN-2570).
- ¹⁸ De los 10 sectores contemplados en la EP, el Banco tenía préstamos activos en 9 a inicios de 2010. La única excepción era Energía, donde el Banco no aprobaba préstamos desde 1980.

- ¹⁹ La EP preveía también apoyo para el marco normativo y fortalecimiento institucional de APPs.
- ²⁰ En el ámbito fiscal las principales metas eran alcanzar un déficit del sector público consolidado de 0,8% del PIB en 2014 (1,7% en 2009), y reducir progresivamente la deuda del sector público desde 69% del PIB en 2009 a 40% en 2015.
- ²¹ Salud, Defensa Nacional, Trabajo y Empleo, Desarrollo Productivo, Cultura y Deportes, Administración de la Justicia, Asuntos Legislativos, Ciencia e Innovación, Control y Transparencia, Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- ²² Un análisis de crecimiento económico y brechas de desarrollo (IDB-TN-816, 2015) identificó que la mayor brecha del país se encuentra en mercados financieros debido al bajo nivel de: crédito al sector privado, volumen de primas de seguro, número de sucursales bancarias, y capitalización del mercado de capitales. Ver también IDB-WP-516 (2014).
- ²³ La EP con Uruguay demoró 11,2 meses entre el *issues paper* (agosto de 2010) y su aprobación. El promedio para otras 12 EPs aprobadas en 2010-2011 fue de 11,7 meses.
- ²⁴ En el caso del Banco, los costos cargados al producto de la EP fueron US\$544 mil.
- ²⁵ Un ejemplo es Desarrollo Urbano y Seguridad que incluyó diagnósticos independientes en tres sectores (mejoramiento de barrios, transporte, y seguridad ciudadana). La EP incluyó finalmente un área que propone la participación del Banco en estos tres sectores, sin contar con un análisis de las sinergias y complementariedades, más allá del hecho que las intervenciones serían en el ámbito urbano, principalmente en Montevideo.
- ²⁶ Montos originalmente aprobados. Si se considera los montos actualmente aprobados a junio de 2015 (excluyendo préstamos cancelados), el monto total asciende a US\$2.198 millones, y los principales sectores son exportación de servicios (25,7%), energía (24,7%) y agroindustria (13,7%).
- ²⁷ SCF aprobó 9 préstamos (US\$819 millones) y OMJ dos (US\$7.5 millones). El monto incluye US\$117,3 millones del fondo de cofinanciamiento chino y US\$25 millones del fondo climático canadiense.
- ²⁸ El *pipeline* A (junio 2015) incluye 5 préstamos NSG (US\$350 millones) y uno SG (US\$76 millones).
- ²⁹ Si se considera el periodo 2010-2015, las aprobaciones SG (excluyendo recursos de reasignación) serían US\$1.582 millones, menor al marco de financiamiento (US\$2.045 millones) que considera aprobaciones estimadas en la EP para 2011-2015 y en el CPD para 2010 (US\$248 millones).
- ³⁰ Propuesta para el Establecimiento de un Programa de Reasignación. Versión revisada (FN-672-1).
- ³¹ En términos de montos, la principal operación no aprobada fue un PBL para el sector financiero (UR-L1097, US\$170 millones) previsto para 2010 cuyo diseño se completó pero no llegó a ser aprobado.
- ³² Esta modalidad permite el retiro de recursos de los PBLs durante un período de tiempo determinado (tres años a partir de la fecha de elegibilidad para desembolsos, con opción de una sola renovación de otros tres años) siempre que se mantengan las condiciones de aprobación del préstamo. Propuesta para Establecer Instrumentos de Financiamiento Contingente. Versión revisada (GN-2667-2).
- ³³ El monto originalmente aprobado fue US\$917 millones, pero US\$366,3 millones fueron cancelados.
- ³⁴ Los préstamos de políticas de desarrollo (DPL) se incrementaron (de US\$200 a US\$620 millones) por el aumento en el marco de financiamiento de la estrategia. En 2013, el BM clasificó a Uruguay como economía de ingreso alto, por lo que el apoyo financiero al país podría disminuir en el mediano plazo.
- ³⁵ En la actualidad, la CAF está construyendo una sede para la región Sur en Montevideo.
- ³⁶ En promedio demoraron 8,2 meses en prepararse, 9,3 meses en alcanzar elegibilidad y más de 5 años en desembolsarse.
- ³⁷ Excluyendo operaciones para países C&D.

- ³⁸ También se aprobó un *investment grant* (US\$6,8 millones) en Agua y Saneamiento. En una perspectiva más general, el Banco también ha sido efectivo en la atracción de cofinanciamiento para sus préstamos SG y NSG, lo cual es valorado por el gobierno.
- ³⁹ Entre 2010 y 2014 los préstamos de líneas CCLIPs demoraron en promedio 10 meses en prepararse (vs 13,1 meses de préstamos específicos de inversión). Si se consideran operaciones asociadas a CCLIPs aprobados en 2005-2014, se tiene que los primeros préstamos demoraron en promedio 19 meses, mientras que los segundos 4,5 meses. En el caso de préstamos de inversión específicos que no pertenecen a un CCLIP, pero que han apoyado programáticamente un sector, sucede algo similar (ej. Agroindustria, Turismo, Educación, y CyT).
- ⁴⁰ Tomando en cuenta el incremento de tráfico (40%), en términos relativos se redujo.
- ⁴¹ En un contexto de restricciones presupuestarias, el proyecto fue reformulado en 2006 para darle mayor énfasis en mantenimiento por sobre rehabilitación y fortalecimiento institucional. La contribución final del Banco en fortalecimiento fue de US\$70 mil (vs US\$2,6 millones planeados).
- ⁴² En 2007 se había aprobado una FAPEP para un préstamo para la implementación del Plan Director de Residuos Sólidos de Montevideo y Área Metropolitana, elaborado con apoyo del Banco. Sin embargo, dificultades para acordar la ubicación del relleno sanitario y el interés del gobierno por explorar la posibilidad de un programa *waste to energy* resultó en la cancelación total de la FAPEP en 2012.
- ⁴³ El desfase entre la oferta más baja y el presupuesto del primer paquete de obras en redes de saneamiento fue de 285,8%. La negociación duró un año y concluyó con un precio 101% superior, ajustes a diseños técnicos y reducción de obras accesorias. El costo estimado del emisario sub-fluvial fue de US\$34,8 millones y para el suplementario se estimó que llegaría a US\$48 millones. La obra aún no ha terminado y su costo sobrepasó el monto del suplementario, quedando a cargo de la Intendencia.
- ⁴⁴ El programa de apoyo a futuros empresarios (UR-L1096) aprobado en 2012 está en ejecución y entre sus productos se destacan 22 proyectos de emprendimiento. Un nuevo proyecto aprobado en 2014 (UR-L1096) promoverá la innovación para el desarrollo productivo en sectores prioritarios.
- ⁴⁵ A pesar de dificultades en implementación, UR-T1058 financió el desarrollo de la política nacional de deporte y diagnósticos importantes (ej. infraestructura deportiva, participación de mujeres en deporte). Sin embargo, no hay visibilidad sobre el uso y escalamiento del piloto financiado de manejo comunitario de espacios deportivos, si bien la metodología fue sistematizada y podría servir para su uso en otros territorios. En 2015, OMJ aprobó un préstamo por US\$5 millones (UR-L1088) para mejorar el acceso a servicios de odontología a afiliados de la asociación nacional ANDA.
- ⁴⁶ La ANEP es el organismo responsable de formular e implementar las políticas educativas (nivel inicial, primaria, media) y formación docente. A diferencia de otros países de la región, la ANEP es un ente autónomo, independiente del poder ejecutivo y legislativo.
- ⁴⁷ El financiamiento del Banco con el primer préstamo fue de US\$6 millones (3,5 años) versus un presupuesto promedio anual del Plan de US\$50 millones. El segundo préstamo es del mismo monto.
- ⁴⁸ Los préstamos tuvieron retrasos por dificultades de coordinación interna de las agencias, fallas de diseño y reformulaciones durante el cambio de gobierno de 2005. Las contrapartes destacaron la flexibilidad del Banco para adaptarse a las nuevas necesidades.
- ⁴⁹ Al final del primer préstamo, 17 unidades ejecutoras tenían implantadas soluciones y se ejecutaron 78 Planes Directores de Sistemas.
- ⁵⁰ Como el componente apoyaba tres comisarías en mejorar sus capacidades de investigación y control, responsabilidad ya no más a cargo de las comisarías, se amplió la formación de policías a más zonas.