



RE-312

***EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE
PAÍS DEL URUGUAY (1991-2004)***

**Oficina de Evaluación y Supervisión,
OVE**

Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.
Noviembre, 2005

ÍNDICE

PREFACIO

RESUMEN EJECUTIVO

I.	CONTEXTO Y PRINCIPALES DESAFÍOS DE DESARROLLO DEL PAÍS	1
A.	Contexto	1
B.	Determinantes para el desarrollo económico y social de largo plazo del país	4
1.	Desarrollo social y equidad	4
2.	Reforma del Estado	6
3.	Apertura económica y desarrollo competitivo.....	6
4.	Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad Fiscal	7
II.	LA PROGRAMACIÓN DEL BANCO.....	8
A.	Desarrollo social y equidad	9
B.	Reforma del Estado	10
C.	Apertura económica y desarrollo competitivo	11
D.	Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal.....	12
III.	LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BANCO EN URUGUAY.....	12
E.	La cartera del BID en el período 1991-2004	13
F.	Los sistemas de supervisión del Banco	14
IV.	EVALUACIÓN DE RESULTADOS.....	15
A.	Introducción y metodología	15
B.	Evaluabilidad de las operaciones	16
C.	Análisis de resultados.....	17
1.	Desarrollo social y equidad	17
2.	Reforma del Estado	20
3.	Desarrollo económico competitivo.....	22
4.	Relación financiera y estabilidad macroeconómica.....	26
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	27

DOCUMENTOS DE RESPALDO

1:	ÁREA DE EDUCACIÓN
2:	ÁREA DE REFORMA DEL SISTEMA DE SALUD
3:	ÁREA DE ORGANIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL
4:	ÁREA DE MODERNIZACIOON DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL
5:	ÁREA DE REFORMA DEL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL
6:	ÁREA DE PARTICIPACIÓN DE CAPITALES PRIVADOS EN SERVICIOS ESENCIALES
7:	ÁREA DE DESARROLLO DEL SISTEMA FINANCIERO
8:	ÁREA DE DESARROLLO DEL SECTOR AGROPECUARIO

- 9: ÁREA DE DESARROLLO TECNOLÓGICO
10: ÁREA DE DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA COMPETITIVA

ANEXOS

<http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/GetDocument.aspx?DOCNUM=635883>

- ANEXO 1: ANÁLISIS DE CORRELACION CON ARGENTINA Y BRASIL (1991-2003)
ANEXO 2: ANÁLISIS DE ANTICIPACIÓN E IMPROVISACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN
ANEXO 3: ANÁLISIS DE APROBACIONES Y DESEMBOLSOS (1991-2004)
ANEXO 4: MATRIZ DE RESULTADOS DEL DOCUMENTO DE PAÍS DEL AÑO 2000
ANEXO 5: EVALUACIONES DE OVE SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL FOMIN EN URUGUAY

SIGLAS

AC	Administración Central
AEBU	Asociación de Empleados Bancarios del Uruguay
AFP	Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional
ANCAP	Empresa Nacional de Combustibles
ANEP	Administración Nacional de Educación Pública
ANTEL	Empresa Estatal de Telecomunicaciones
ASSE	Administración Nacional de Servicios del Estado
BANCO	Banco Interamericano de Desarrollo
BCU	Banco Central del Uruguay
BHU	Banco Hipotecario del Uruguay
BM	Banco Mundial
BPS	Banco de Prevención Social
BROS	Banco de la República Oriental del Uruguay
BT	Tasa de desempleo de egresados recientes de bachillerato técnico
CARU	Comisión Administradora del Río Uruguay
CED	Curva de Eficiencia del Desembolso
CEPRE	Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado
CERP	Centros Regionales de Profesores
CETP	Tasa de desempleo de egresados recientes de educación técnica
CFAA	Evaluación Financiera del País
CMI	Índice del Cumplimiento Completo del Monitoreo
CODICEN	Consejo Directivo Central de la Enseñanza Pública
CONACYT	Consejo Nacional de Innovación
CP	Documento de País
CPE	Evaluación de Programa de País
CPR	Informe de Revisión de Cartera
DGI	Dirección General Impositiva
DINACYT	Dirección Nacional de Ciencia y Tecnología
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
DO	Objetivos del Desarrollo
FAS	Fortalecimiento de Áreas Sociales
FESB	Fondo de Estabilización del Sistema Bancario
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNR	Fondo Nacional de Recursos
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
IAMC	Instituciones de Asistencia Médica Mutuales de Montevideo
INE	Informe Nacional de Estadísticas
INIA	Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias
IP	Implementación del Progreso
ISDP	Informe del Desempeño del Desarrollo de los Proyectos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca
MIE	Ministerio de Industria y Energía
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
ML	Marco Lógico
MSP	Ministerio de Salud Pública
NBC	Nuevo Banco Comercial
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto

OPYPA	Oficina de Programación y Políticas agropecuarias
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PISA	Calificación Internacional de niveles educativos
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PEMG	Proyecto de Emergencia
PIAI	Programa de Integración de Asentamientos Irregulares
PIB	Producto Interno Bruto
PLASV	Calificación de País Libre de Aftosa sin Vacunación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PREDEG	Programa de Granjas
PRI	Sector Privado del Banco
PRIS	Programa de Inversión Social
PSCT	Proyectos Sectoriales
RUCAF	Registro Único de Cobertura de la Asistencia Formal
RYCIT	Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología
SCOT	Sistema de Supervisión de las condiciones objetivas de Trabajo
SEG	Sistema de Ejecución del Gasto
SEV	Sistema de Evaluación de la Gestión por Resultados
SIG	Sistema Interno de Gestión por Resultados
SIIF	Sistema Integral de Información Financiera
SR	Sistema de Remuneraciones
TIR	Tasa Interna de Retorno
UTE	Usinas de Transmisión del Estado

PREFACIO

Esta evaluación está compuesta por cinco capítulos que efectúan, por aproximaciones sucesivas, una evaluación de resultados del programa del Banco en Uruguay para el período 1991-2004. El primer capítulo presenta la evolución del país en el periodo evaluado, enfocando a continuación sus principales desafíos para su desarrollo económico y social de largo plazo. El segundo capítulo analiza cómo respondieron las estrategias preparadas por el Banco durante el período a la evolución de estas necesidades. El tercer capítulo explica de qué manera estas estrategias se han convertido en operaciones aprobadas por el Banco y resume cómo ha sido su desempeño en la ejecución. El cuarto capítulo evalúa si la cartera ha obtenido los resultados de desarrollo esperados, corroborando la información suministrada por el Banco por medio de evidencias y datos empíricos. Finalmente, el quinto capítulo reflexiona sobre la medida en que el apoyo del Banco ha impactado o ha depositado capacidades en función de los desafíos de largo plazo para el desarrollo del país y presenta las recomendaciones de este informe.

RESUMEN EJECUTIVO

Uruguay experimentó un extraordinario nivel de prosperidad a mediados del siglo XX que prefiguró para la ciudadanía un modelo de sociedad de bienestar caracterizado por una alta participación del Estado en la provisión de empleo, servicios económicos, prestaciones sociales y garantías de estabilidad. Desde aquella época, la economía no había registrado un crecimiento tan significativo como el experimentado durante buena parte de la década de los noventa pero la progresiva pérdida de empleo, el aumento de la pobreza a partir de 1995, la recesión económica desde 1999 y la crisis de 2002, generaron un patente desencanto con las políticas propugnadas por los gobiernos correspondientes.

En este contexto, los documentos de país de 1991, 1997 y 2000 definieron una posición predominante frente a la de otros organismos internacionales, en apoyo de algunas de las principales prioridades para los gobiernos correspondientes. En el marco de transformaciones profundas en la estructura social y de la economía, las estrategias de país no alcanzaron a propiciar acciones y políticas que enfocaran las implicaciones que éstas tuvieron desde una perspectiva de largo plazo. En particular, aportaciones estratégicas del Banco sobre la base de la experiencia de trabajo en otros países, hubieran tenido un valor agregado significativo en relación con la adaptación del modelo de atención social a una sociedad más polarizada, con el alcance de las reformas del Estado en un contexto de restricciones políticas fundamentales o con las vulnerabilidades asociadas al modelo de apertura económica.

Estas estrategias dieron forma a una amplia cartera de operaciones caracterizada por un componente de rápido desembolso relativamente alto, equivalente a casi un 50% del valor total. Tanto el diseño y la ejecución de las operaciones individuales se desarrollaron en un marco de asociación y de sentido de pertenencia por parte de las autoridades nacionales. Los préstamos tuvieron por lo general buen desempeño en términos de desembolsos salvo particularmente por los efectos de la crisis del 2002 y demostraron además la capacidad de administración fiduciaria del país. Sin embargo, para la ejecución de las operaciones se recurrió sistemáticamente a la conformación de agencias externas que constituyen evidencia revelada de restricciones estructurales de funcionamiento del sector público en funciones técnicas clave y que han enfrentado limitaciones para su contribución al desarrollo de capacidades de los organismos beneficiarios o para su institucionalización.

Los programas en el área de desarrollo social y equidad apoyaron las prioridades de las autoridades en un marco de reforma institucional y de atención creciente a poblaciones vulnerables. Su efectividad sin embargo padeció la lectura parcial de las implicaciones del crecimiento de la pobreza y la influencia que esto tuvo en una respuesta programática que disoció las medidas de atención a la pobreza emergente de las de reforma de las estructuras de atención social. De hecho, el programa apoyó por una parte reformas de las instituciones tradicionales de política social configuradas para una sociedad más igualitaria, con un enfoque limitado de adaptación a una estructura de la sociedad progresivamente distinta y de desarrollo de pobreza estructural. Por otro lado, se llevaron a cabo una serie de programas dirigidos a enfrentar las manifestaciones de pobreza con una lógica de intervenciones de carácter temporal como si se tratara de fenómenos transitorios, lo que redundó en que sus resultados tuvieron también un alcance limitado. En la actualidad, el desarrollo de una estructura de atención integral a la pobreza tanto económica como socialmente, ha pasado a constituir uno de los principales aspectos de la agenda política del nuevo gobierno.

Los programas en el área de modernización del Estado asociaron al Banco a las principales reformas emprendidas por las autoridades, primero con un enfoque de reforma económica y

desmonopolización de empresas públicas y a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, con énfasis en la reforma administrativa del sector público. Aunque algunas de ellas tuvieron un costo fiscal considerable, las condicionalidades de los préstamos del Banco fueron de utilidad para propiciar avances por parte de los diferentes ministerios concernidos o del poder legislativo. Sin embargo, el alcance de las reformas que se apoyaron estuvo condicionado esencialmente por el escaso margen político de gobiernos en minoría parlamentaria y por prescripciones de rango constitucional. Como consecuencia de ello, excepto en el caso de la seguridad social, los avances que sí se obtuvieron como la reducción de la plantilla de la administración central o la implantación de prácticas de administración por resultados, no alcanzaron a encauzar decisivamente procesos de mejora de largo plazo.

Los programas en el área de la apertura económica y competitividad estuvieron dirigidos al fomento de la producción de un conjunto de sectores tradicionales de exportación durante el proceso de concentración de exportaciones en los mercados vecinos y a la mejora del clima de inversión mediante el desarrollo de los mercados financieros. Si por un lado los programas de desarrollo productivo fueron generalmente eficaces para los sectores concernidos, los programas de desarrollo de los mercados de capitales y de la supervisión bancaria no alcanzaron, en definitiva, a anticipar la fragilidad y amortiguar el impacto sobre el sistema bancario de la crisis de 2002. Dada la agudización de la exposición comercial a los mercados argentino y brasileño hasta 1998, hubiera sido deseable apoyar una mayor diversificación de los mercados de exportación de bienes y servicios hacia la economía mundial que además hubiera tenido como efecto atenuar la vulnerabilidad económica, comercial y financiera del Uruguay frente al comportamiento de los países vecinos.

Finalmente, la contribución del Banco en el área de estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal, se tradujo durante los noventa en un financiamiento creciente en apoyo al proceso de recomposición de la deuda externa en el contexto del *Plan Brady*. Salvo por algunas dificultades a mediados de la década, el componente de préstamos de desembolso rápido ha mostrado un comportamiento benéfico y proclive a atender las demandas de liquidez de los gobiernos en periodos de ajuste fiscal. No obstante, el alto nivel actual de endeudamiento del país con el Banco y las exigibilidades de repago programadas para los próximos dos años y medio, representan una situación históricamente anómala en la relación entre el Banco y el País, con repercusiones para el espacio fiscal del gobierno en el medio y largo plazo. Esta situación se explica en buena parte por la rigidez relativa de los términos y condiciones del préstamo de emergencia financiera del año 2002.

Sobre la base de estas constataciones, el informe propone las siguientes recomendaciones dirigidas al establecimiento de una asociación lo más efectiva posible para atender los principales desafíos de desarrollo del país en los próximos años:

Recomendación 1: De acuerdo con el análisis de la posición de endeudamiento externo del País, el Banco es hoy un factor para su estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal. Teniendo esto en cuenta, el Banco debe en los próximos años establecer un cronograma de flujos que se constituya en parte de la solución de la situación financiera crítica del país, adecuándose a los equilibrios macroeconómicos y a las necesidades de ahorro fiscal de largo plazo.

Recomendación 2: Esta evaluación señala que el desempeño fue generalmente mayor en aquellas áreas en las que el Banco encontró un nicho de relevancia estratégica de largo plazo, concentrando en él sus operaciones a lo largo del tiempo. Continuando en esta dirección, conviene que el Banco establezca un programa futuro que se articule en torno a los objetivos de la

agenda nacional de desarrollo en algunos casos para más de un período de gobierno, proponiendo concentrar sus esfuerzos en los temas en los que puede tener un mayor impacto, en particular:

- a. La potenciación del crecimiento económico como la principal variable de la que depende el programa de recuperación, reforzando el apoyo a la mejora del clima de inversión y entre otras medidas, retomando acciones de mejora de eficiencia de los servicios económicos provistos por las empresas públicas; y
- b. la adecuación de la estructura de atención social a los nuevos desafíos de largo plazo relacionados con la pobreza y la conformación de una estructura social más desigual, y la mejora de su calidad.

Recomendación 3: Los procesos de formulación de las estrategias de país y los programas de cooperación técnica han dado lugar a la acumulación de conocimiento y capacidades, aunque de manera discreta en el tiempo. En continuación de estos esfuerzos, sería propicio que la programación del Banco estuviera acompañada por un programa de estudios y de desarrollo institucional continuo que dé respaldo al programa. En particular, sería relevante apoyar al gobierno en la definición de las mejores oportunidades para: (i) la potenciación del crecimiento o la redefinición del modelo de bienestar; (ii) el desarrollo de capacidades de gestión pública con base en resultados, así como (iii) la realización de análisis costo-beneficio de las intervenciones durante su diseño que determinen particularmente la relación del retorno de los programas, ya sean de inversión, sectoriales o de emergencia, frente al costo de la deuda.

Recomendación 4: De acuerdo con el análisis de los marcos de resultados y las matrices de condicionalidad de los programas sectoriales, éstos últimos sirvieron con frecuencia como referencia e incentivo para la coordinación de los diferentes actores involucrados. En el actual contexto de restricciones fiscales, es conveniente que el Banco apoye a establecer un marco de resultados programático que permita:

- a. El establecimiento de relaciones de financiación con los ministerios ejecutores, de acuerdo con criterios de rendición periódica de cuentas y desempeño por resultados desde una posición de asociación con las autoridades hacendarias; y
- b. el sostenimiento de relaciones de financiación flexibles con el Banco compatibles con la temporalidad de las necesidades de liquidez, asociando los desembolsos al cumplimiento de los avances de los programas nacionales y no del proyecto específico y que representen una forma más eficaz para atender las situaciones de emergencia que pudieran sobrevenir.

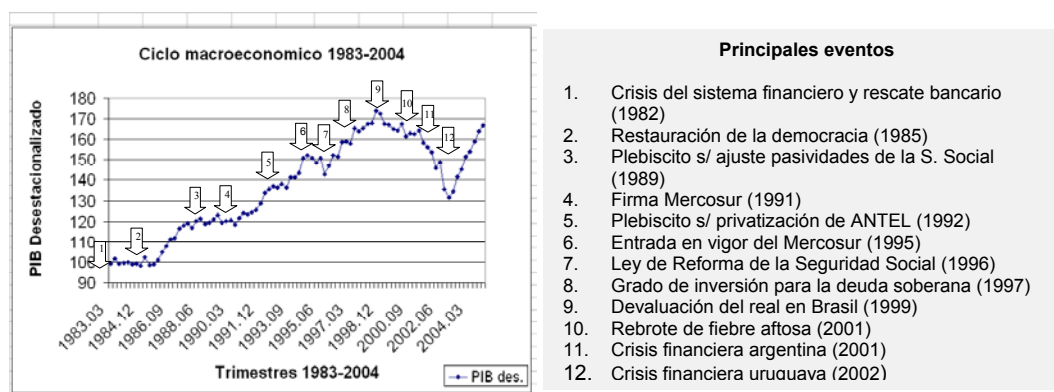
Recomendación 5: El análisis del programa señala las capacidades existentes en el país para el diseño y la administración eficiente y flexible de la cartera, de acuerdo con un enfoque programático. Teniendo esto en cuenta, las modalidades de financiamiento que se planteen en el futuro deben aprovechar las posibilidades que otorga el nuevo marco de financiamiento, por ejemplo: (i) la autonomía para utilizar las capacidades nacionales para el diseño de los programas y los sistemas administrativos locales; (ii) la combinación de programas sectoriales, de inversión y cooperaciones técnicas para un mismo fin; (iii) el desembolso contra resultados y no por pago de insumos o cumplimiento de procedimientos; (iv) un enfoque programático único de la cartera vigente con la futura, incluyendo su posible reestructuración y (v) financiamiento en moneda local; entre otros.

I. CONTEXTO Y PRINCIPALES DESAFÍOS DE DESARROLLO DEL PAÍS

A. Contexto

- 1.1 Uruguay tiene presente haber vivido una época de prosperidad y bienestar a mediados del siglo XX. En ese período, el crecimiento económico y la expansión del empleo propició el auge de la clase media y prefiguró un modelo de sociedad de bienestar caracterizado por una alta participación del Estado en la provisión de empleo, servicios económicos, prestaciones sociales y garantías de estabilidad. Desde aquella época la economía no había experimentado un crecimiento tan significativo como el de buena parte de la década de los 90 pero la progresiva pérdida de empleo, el aumento de la pobreza a partir de 1995, la recesión económica a partir de 1999 y la crisis financiera del 2002 potenciaron un patente desencanto con las políticas promulgadas por los gobiernos correspondientes.¹
- 1.2 El siguiente gráfico presenta algunos eventos acontecidos durante estos años relevantes al comportamiento de la economía.

Gráfico 1.1: Ciclo Macroeconómico 1983-2004



- 1.3 **Período 1990-1994.** Cinco años después de la restauración de la democracia en 1985, la administración del presidente Lacalle heredó una economía altamente inflacionaria y caracterizada por ingentes restricciones fiscales derivadas de la deuda adquirida para solventar la crisis financiera de 1982, a las que se añadían el costo fiscal de la reforma del sistema de ajuste de las pasividades aprobada por el plebiscito de 1989.² En sintonía con el entonces paradigma de estabilización macroeconómica del consenso de Washington, el gobierno acometió un plan de reestructuración de la deuda externa con la banca privada internacional a la que se asociaron los organismos multilaterales de crédito y un plan de estabilización monetaria basado en la contención del tipo de cambio dentro de determinados márgenes preanunciados que pasaría a definir la política cambiaria de casi toda la década.³ En consonancia, se inicia en esta etapa un proceso de reforma del Estado y de la economía con énfasis en la eliminación de monopolios, la reestructuración de la Banca y el desarrollo de los mercados financieros. Los avances en la eliminación de monopolios perdieron impulso desde finales de 1992 a raíz del resultado de un plebiscito, mediante el cual la ciudadanía se pronunció en contra de la privatización del servicio de telefonía básica de la empresa estatal de telecomunicaciones (Antel), cuyo efecto será determinante en términos del alcance y la orientación de las reformas sucesivas.
- 1.4 En línea con una política fundada en un modelo de inserción internacional a través del Mercosur, se produjo un dismantelamiento acelerado de barreras arancelarias al

comercio que abrevió la desaparición de la industria sustituidora de importaciones y su reemplazo por los servicios.⁴ Este cambio de perfil productivo produjo un vuelco en la estructura de la demanda de empleo agregando entre 1.5 y 2 puntos al piso histórico de desempleo estructural de la economía que, junto con el comportamiento de los salarios, origina un gradual empeoramiento de la distribución del ingreso. La disminución en un 4.5% de los salarios reales del sector público entre el cuarto trimestre de 1989 y el de 1994 y el estancamiento de los del sector privado que crecen un 2.7%, mientras que las jubilaciones aumentan un 41% produjeron una redistribución del ingreso desfavorable al trabajo en beneficio de las pasividades. Los pocos resultados obtenidos en materia de recuperación del bienestar tuvieron como consecuencia una insatisfacción ciudadana que produjo un cambio de gobierno en las elecciones presidenciales de 1994 en un marco de recorte del respaldo político a los partidos tradicionales.⁵

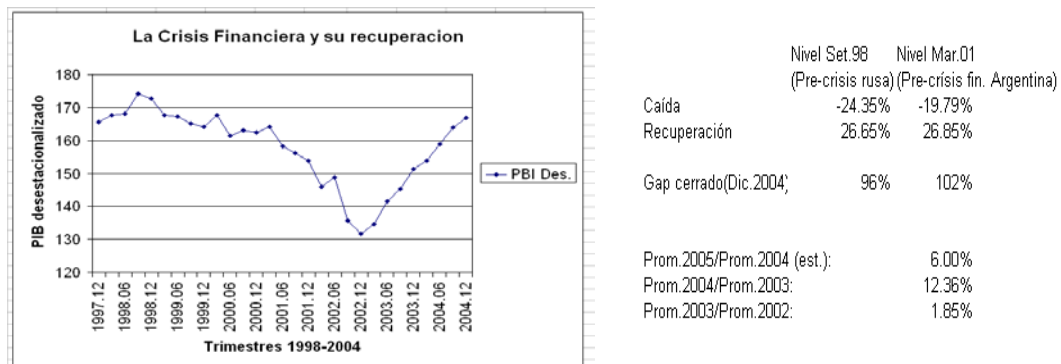
- 1.5 **Período 1995-1999.** En este período, caracterizado por un contexto regional favorable a partir de la rápida salida de la *crisis del tequila*, la segunda administración del presidente Sanguinetti retomó una orientación de políticas de crecimiento competitivo con estabilidad continuando el proceso de reforma del Estado motivada por la insostenibilidad en el largo plazo de ciertos rubros de gasto público y las necesidades de reforma de las instituciones públicas⁶. Sobre la plataforma de una coalición de gobierno entre los partidos tradicionales, se emprendieron varias reformas necesarias como la de la seguridad social, la educativa y la de la administración central.⁷
- 1.6 La economía hizo durante este período progresos para recuperar la estabilidad lo que se tradujo en un incremento cumulativo anual del 2.8% del PIB *per capita* y en la contención de la inflación que se redujo a un solo dígito en los últimos años del período. La estabilidad macro y la caída del nivel relativo de endeudamiento permitió alcanzar en 1997 el *grado de inversión* para la deuda soberana. En combinación con la alta disponibilidad de liquidez en los mercados y las tasas favorables en dólares, la reducción del riesgo país desembocó en un incremento significativo en el flujo neto de capitales internacionales.⁸ Al mismo tiempo, se verificó un importante crecimiento de los depósitos de no residentes de la región en el sistema bancario, y se produjo una importante expansión del crédito doméstico en dólares al consumo y a la inversión, particularmente en el sector vivienda.⁹ Sin embargo, la expansión del volumen de negocio financiero no vino acompañada por mejoras significativas de desarrollo del sector que siguió operando con una alta concentración de mercado en un número reducido de bancos públicos con alta exposición en sus carteras y limitaciones en la supervisión ejercida por el Banco Central.¹⁰
- 1.7 Por otra parte la entrada en vigor del Mercosur en 1995 aceleró una fuerte regionalización de las relaciones comerciales hasta llegar a representar en 1998 más del 50% del total de bienes exportados por el país (33,8% a Brasil y 18,5% a Argentina), a la vez que aumentaron los ingresos de la cuenta corriente debido al fuerte flujo turístico, particularmente desde Argentina. El gobierno redujo las barreras al libre comercio y continuó acompañando la modernización competitiva del negocio agropecuario, permitiendo la expansión de sus volúmenes de exportación y el surgimiento de nuevos inversores y empresas agropecuarias, proceso que se refuerza más adelante eliminando la nominatividad de las acciones de los propietarios de la tierra, atrayendo así inversores internacionales.
- 1.8 El crecimiento de la economía no comportó una mejoría de los indicadores sociales que, contrariamente, durante este período experimentan un punto de inflexión hacia una prolongada tendencia negativa. La tasa de desempleo se mantuvo en un 10% de la

población económicamente activa hasta el final del período de gobierno, nivel superior a su norma histórica. El número de personas que vive bajo la línea de pobreza después de descender entre 1985 hasta 1994 emprendió una trayectoria ascendente a partir de 1995. La desigualdad había comenzado a mostrar un progresivo deterioro pasando de un índice de Gini de 41.6 en 1995 a casi 44.0 en 1999. Debido a una alta concentración geográfica de la población de bajos ingresos, en este período comenzaron a aparecer bolsones de pobreza y asentamientos marginales principalmente urbanos. El descontento del ciudadano en materia de cohesión social y seguridad en el empleo fue factor explicativo de un nuevo cambio en el gobierno a partir del año 2000.

- 1.9 **Período 2000-2004.** Desde el año 2000 los planes de mantenimiento del programa de reformas encontraron restricciones impuestas por la posición de minoría parlamentaria del gobierno, la debilidad de las coaliciones y los intereses contrapuestos de los grupos sectoriales de presión. Quedaron por consiguiente prácticamente detenidas reformas que habían dado sus primeros pasos, como la reforma administrativa, la de la seguridad social o la mejora de las regulaciones. Algunas tentativas de reforma se revirtieron a través de plebiscitos, como la liberalización del mercado de combustibles o del suministro de agua o quedaron derogadas, como en el caso de las telecomunicaciones.
- 1.10 La crisis rusa en 1997 y asiática en 1998, y su repercusión en la devaluación del real brasileño en 1999 significaron el preludio en los mercados financieros de la acumulación de una serie *shocks* negativos sobre la balanza comercial uruguaya, tales como el deterioro en los términos de intercambio, el rebrote de la fiebre aftosa a comienzos de 2001, y las crisis argentina y brasileña. Con la crisis argentina, se produce un aumento transitorio de depósitos del exterior provenientes de este país, en un marco de limitada supervisión y control de exposición a riesgos de la banca.¹¹ La pérdida del *grado de inversión* por parte de las calificadoras de riesgo internacionales llevó prácticamente al cierre de los mercados de financiamiento voluntario y el país vio entonces obligado a financiarse a través del uso de las reservas internacionales y con préstamos de los organismos multilaterales de crédito. Al despertarse sospechas sobre un eventual tratamiento asimétrico a los depósitos de no-residentes de la banca comercial intervenida por el Banco Central y ponerse en duda la validez de la garantía implícita del Estado sobre la integridad de los depósitos de la banca pública, se produce la corrida bancaria que desata la mayor crisis financiera de la historia contemporánea del país.¹²
- 1.11 La crisis del 2002 desveló las deficiencias existentes en la supervisión bancaria de los fondos *off-shore* y el control de las posiciones de la banca pública y privada en términos de riesgos. Ante la crisis financiera el sistema político respondió con responsabilidad institucional respetando los derechos de propiedad, las reglas de juego legales y manteniendo la independencia del Banco Central. En el contexto de las negociaciones con el FMI, en agosto de 2002 se decide constituir el Fondo de Estabilización del Sistema Bancario (FESB) de aproximadamente US\$1,500M, íntegramente financiado por organismos multilaterales con el fin de proveer la liquidez necesaria para mantener a los bancos del sistema.¹³
- 1.12 El impacto de la crisis de 2002 sobre los principales indicadores económicos y sociales del país fue considerable. El PIB se contrajo un 11% en términos reales, hubo una fuerte merma del crédito y de la inversión privada.¹⁴ El efecto combinado de la devaluación y la fuerte asistencia financiera externa por parte de organismos multilaterales disparó el cociente de la deuda en términos del PIB, que llegó a superar el 100%.¹⁵ A partir del 2003 la economía ingresó en una fase de recuperación vigorosa y en la actualidad se han

recuperado los niveles de riqueza previos a la crisis, en un marco de circunstancias externas favorables.

Gráfico 1.2: La Crisis Financiera y su Recuperación



- 1.13 Las repercusiones de la crisis económica y financiera sobre los indicadores sociales fueron considerables. El período entre septiembre de 1998 y diciembre 2004 reflejó una pérdida de riqueza del país atribuible a la crisis superior a un 20%. La tasa de desempleo continuó una tendencia ascendente hasta alcanzar al final del 2002 un máximo anual del 17% y un máximo trimestral de 19.5% de la población económicamente activa (PEA) en un marco de reducción pronunciada de los salarios reales. El porcentaje de población bajo la línea de pobreza se duplicó a partir de 1999 hasta alcanzar un 30.9% en el 2003 y un 31.2% en el 2004 en tanto que la pobreza extrema llegó al 4% de la población poniendo a prueba la capacidad de respuesta de la red de protección social e institucional existente. A pesar de la reciente recuperación de la economía, los efectos sociales de la crisis no han podido ser revertidos lo que deja planteado el desafío de restituir las oportunidades para los grupos más desfavorecidos en un contexto de restricciones presupuestales significativas.

B. Determinantes para el desarrollo económico y social de largo plazo del país

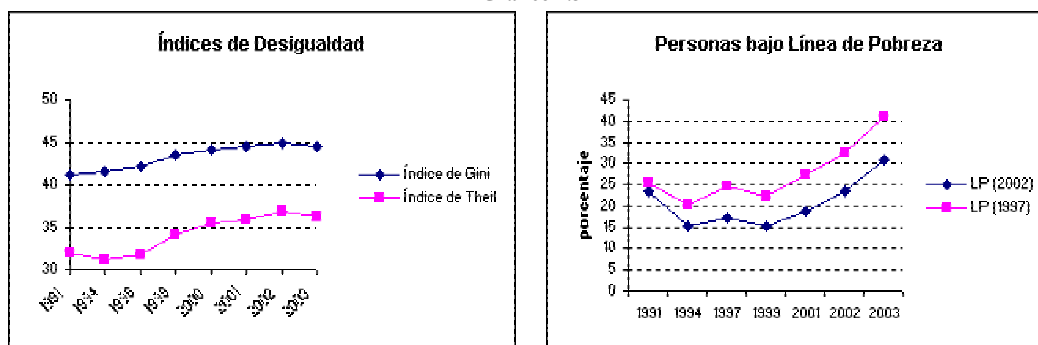
- 1.14 Como se ha reflejado en la sección anterior, durante las últimas cinco décadas Uruguay ha venido enfrentando condiciones macroeconómicas volátiles, con políticas económicas que han oscilado desde la protección arancelaria y la fuerte intervención del Estado en la economía a las liberalizaciones comerciales y financieras, en algunos casos unilaterales. En ese período, Uruguay pasa de ser una de las economías más desarrolladas en términos de ingreso *per cápita* y de condiciones de bienestar social a mediados del siglo XX a pugnar hoy por mantenerse en el grupo de economías de ingresos medios.¹⁶
- 1.15 Esta evolución económica y social de largo plazo se ha visto determinada por un conjunto de restricciones y vulnerabilidades estructurales que determinan su capacidad futura de responder al objetivo de crecimiento con equidad. El reconocimiento puntual de estos factores tanto de índole económica, como social y política que se realiza a continuación, permite establecer un enfoque estratégico y de largo plazo para el análisis de las estrategias planteadas y en definitiva, para la evaluación de las capacidades desarrolladas en el país con el apoyo del Banco en los últimos quince años.

1. Desarrollo social y equidad

- 1.16 El paradigma que identificaba Uruguay como uno de los países latinoamericanos que presentaban niveles inferiores de desigualdad y una menor incidencia de pobreza comenzó a desdibujarse durante la década pasada y hoy aparecen de manera creciente

señales de pobreza estructural. La desigualdad comenzó un proceso de agudización progresiva a partir de 1991 pasando de un índice de Gini del 41.0 ese año a uno del 44.5 en el año 2003. La tasa de desempleo ha venido subiendo desde 9.9% de la PEA en 1991 a un 10.3% en 1995 y a un máximo del 19.5% en el cuarto trimestre del 2002, para recalar en un 12.1% en el primer trimestre del 2005. Este nivel de desempleo comprende una alta incidencia de desempleados con baja probabilidad de reinserción laboral.¹⁷ A partir de 1995 la proporción de personas y hogares pobres experimentó un crecimiento que luego se aceleró durante la recesión económica hasta alcanzar cotas sin precedentes de 30.9% en el año 2003 y del 32.1% en el 2004, de los cuales un porcentaje considerable responde a características de pobreza estructural o de largo plazo de acuerdo con estimaciones recientes del Banco. Por su parte, la incidencia de la pobreza extrema se acentuó durante la crisis económica pasando de un 1.5% en el año 2000 a un 2.8% en el 2003 y a un 4% en el 2004. Los factores explicativos de la agudización de la pobreza y el aumento de la desigualdad son de manera significativa una fuerte reducción del empleo formal, el aumento del trabajo precario sin cobertura de la seguridad social y la disminución del salario real.¹⁸ La inflexibilidad a la baja de los niveles de pobreza y desigualdad a pesar del crecimiento económico experimentado los últimos años y el aumento reciente de la pobreza estructural confirma un desafío considerable para la adaptación de la política social.

Gráfico 1.3



Fuente: INE – ECH

- 1.17 Paralelamente, la evolución y proyecciones de la pirámide demográfica en Uruguay muestran un envejecimiento progresivo de la población que resulta en un desbalance de largo plazo entre la población económicamente pasiva frente a la activa. Esta tendencia es atribuible al descenso continuado de la tasa de natalidad, la caída de la tasa de mortalidad y cifras preocupantes de emigración, particularmente de población joven. De acuerdo con estimaciones oficiales, cerca de 122 mil uruguayos se fueron del país entre 1996 y 2004 debido a la crisis económica, de los cuales una alta proporción corresponde a profesionales y titulados universitarios¹⁹.
- 1.18 La respuesta de las políticas sociales frente al aumento de la pobreza y la marginalidad con características estructurales representa un desafío considerable, particularmente considerando las restricciones fiscales imperantes, al que las autoridades actuales han concedido una posición central de su agenda política. El gasto social presenta un significativo sesgo hacia una estructura ministerial configurada para una sociedad integrada (seguridad social, salud y educación) que absorbe el 89% del gasto público y el país no cuenta todavía con una estructura de asistencia social dirigida hacia las clases más desfavorecidas. Como consecuencia de ello, en la actualidad un tercio de los hogares pobres no reciben ningún beneficio y si se excluyen las jubilaciones y pensiones, esta proporción supera la mitad.²⁰ En un marco de restricciones fiscales severas, el aumento

significativo del número de personas que demandan asistencia social pone en duda la capacidad de respuesta y sostenibilidad fiscal del modelo en que se basó tradicionalmente la política de atención social.²¹ Los requerimientos de reasignación del gasto determinados por estas tendencias van probablemente mas allá de la optimización del funcionamiento del modelo existente y rebasan ampliamente el alcance de las mejoras que se pudieron plantear en el pasado.

2. Reforma del Estado

- 1.19 La experiencia histórica de reforma de las instituciones del Estado en Uruguay señala que se trata de un proceso progresivo y de largo plazo condicionado esencialmente por prescripciones de rango constitucional.²² Por este motivo y por su propio proceso de conformación, después de varias reformas la estructura del sector público en el Uruguay, continúa abundando en tamaño y en estratificaciones múltiples.²³ Desde un punto de vista organizacional, aunque se han producido aproximaciones a la definición de ámbitos de responsabilidad funcional, persisten funciones duplicadas y en algunos casos, una asimetría entre las funciones de agencia y la dotación de suficientes profesionales calificados. La capacidad de los funcionarios públicos se ha mantenido en niveles inferiores al promedio de América Latina, particularmente en razón del envejecimiento del funcionariado y de una estructura salarial baja, rígida y poco equitativa, caracterizada por incentivos insuficientes.²⁴
- 1.20 Las reformas acometidas con el objetivo de reducir los costos y mejorar las capacidades del sector público particularmente de la educación, la salud y la administración central, se concentraron en la segunda mitad de la década pasada y perdieron impulso a partir de ese momento por dificultades de concertación de voluntades, restricciones fiscales y más adelante la administración de la crisis. Las decisiones de reforma estuvieron, desde un principio, sujetas a las condiciones de viabilidad impuestas por la posibilidad de recurso al plebiscito, acotando su alcance y profundidad.²⁵
- 1.21 Durante la primera mitad de la década de los noventa, se acometieron en Uruguay una serie de iniciativas de liberalización de los mercados monopólicos públicos. Estas iniciativas perdieron impulso a raíz del resultado del plebiscito en relación con la privatización de la empresa estatal de telecomunicaciones (Antel) en el año de 1992 cuyo efecto fue determinante para el alcance de las reformas económicas. Con algunas excepciones como las de los mercados de generación eléctrica, servicios portuarios, transportes ferroviarios de carga o telefonía celular, este plebiscito significó el abandono de la senda de la privatización hacia esquemas de apertura de los mercados o a la participación de capital privado y la creación de agencias reguladoras. En 2003, un nuevo plebiscito rechazó la apertura a capitales privados de la empresa nacional de combustibles (Ancap), reconfirmando una fuerte oposición ciudadana.

3. Apertura económica y desarrollo competitivo

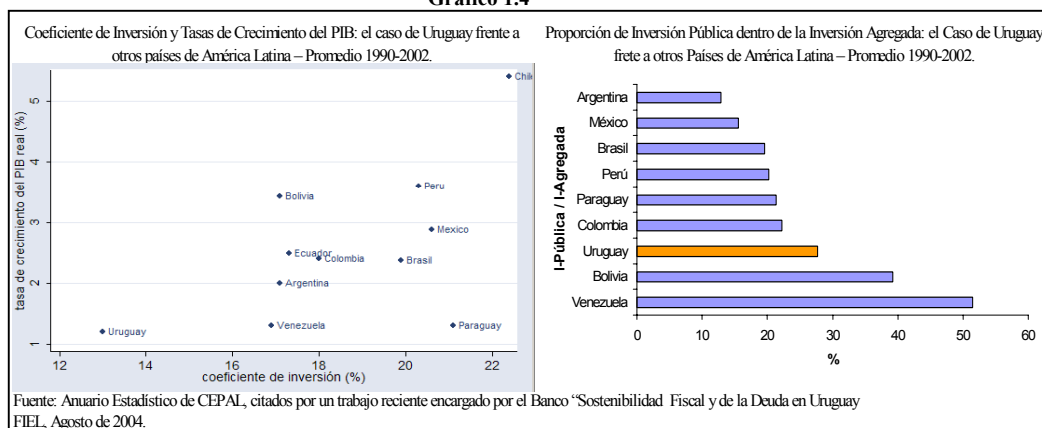
- 1.22 A partir de 1990, se afianza en el Uruguay una estrategia de política fundada en un modelo de inserción internacional a través del Mercosur que ha contribuido a dinamizar la economía, como preámbulo para un proceso de apertura de mayor alcance. Durante estos años, sin embargo, este modelo de apertura se ha manifestado en una posición de vulnerabilidad tanto en lo financiero como en lo comercial y ha conformado un nuevo perfil de especialización productiva del país. La influencia de los países vecinos en el comportamiento de la economía de Uruguay ha sido particularmente visible en relación con el seguimiento y abandono de sus respectivos planes de estabilización, incluyendo

por supuesto las crisis financieras más recientes.²⁶ Como consecuencia de ello, se ha acentuado la correlación del ciclo económico de Uruguay particularmente frente al comportamiento de la economía argentina que crece entre los años 1991 y 2003 progresivamente del 0.2 al 0.6.²⁷

1.23 En el plano comercial, la experiencia durante el período hace deseable una mayor diversificación de los mercados de exportación en la economía mundial que además tendría como efecto atenuar las vulnerabilidades relacionadas con el comportamiento de los mercados vecinos. De hecho durante los noventa, el proceso de integración al Mercosur adaptó a la vez que expuso significativamente la oferta productiva de Uruguay a las características de demanda de su mercado regional, para luego atenuarse a partir de 1999 por la crisis de los mercados argentino y brasileño. A estos aspectos de dependencia regional se agrega la volatilidad de los precios internacionales de los productos de origen agropecuario que constituyen la exportación principal del país.²⁸ La aceleración deliberada del cronograma de reducción de aranceles, que acabó eliminándolos para Argentina y Brasil e impulsando el mínimo arancel común posible, dejó desprotegidos amplios sectores de la economía en un momento de apreciación del tipo de cambio. Esto contribuyó a que durante los noventa se produjera una transformación del perfil de especialización productiva a largo plazo del país hacia una economía fundamentalmente de servicios que pasaron del 50 al 65% del PIB, de manera correlativa a una transición del tejido empresarial hacia un menor tamaño de empresa.²⁹ Estas transformaciones aceleradas conllevaron un incremento del desempleo tanto friccional como estructural, de la mano de una expansión de la economía informal.

1.24 El desarrollo de los mercados de crédito a largo plazo y de capitales continúa siendo un cuello de botella para incrementar los niveles de inversión crónicamente bajos que condicionan el crecimiento de la economía. La inversión en el país mostró un coeficiente promedio durante el último decenio del 13% netamente inferior al que se observó en varios otros países de similar grado de desarrollo económico y social en América Latina, repercutiendo sobre la evolución de la tasa real de crecimiento de la economía. Durante el mismo período una parte sustancial de la inversión agregada del país (27.7%) ha sido provista por el Estado, representando una proporción relativamente mayor que en la mayoría de los países del grupo comparativo.

Gráfico 1.4



4. Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal

1.25 La sostenibilidad fiscal y estabilidad macroeconómica en el Uruguay están estrechamente vinculadas con la deuda bruta del sector público y en particular a los niveles de deuda

externa. A partir de 1990 y como consecuencia de la crisis financiera de principios de los ochenta y el consuetudinario salvamento del sector bancario, el gobierno de Uruguay emprendió una estrategia de recomposición de deuda externa privada hacia los organismos multilaterales de crédito en el marco del Plan Brady. Tras presentar niveles relativamente saludables durante toda la década, los niveles de endeudamiento interno y externo alcanzados por el país en la actualidad como consecuencia de la crisis del 2002, superan los niveles máximos encontrados inicialmente como consecuencia de la crisis anterior.³⁰ La ampliación de la deuda del 2002 basada en una cartera de préstamos de medio plazo fue disconforme con la naturaleza del problema puesto que no se trataba de una crisis transitoria o con un ciclo corto de recuperación macroeconómica y originó una concentración significativa de vencimientos en plazos reducidos. En efecto, las exigencias de repago de la deuda que se derivan exigirán un superávit primario del orden del 4% del PIB en los próximos años de acuerdo con los planes del gobierno, en menoscabo del margen de maniobra fiscal para atender las necesidades de inversión pública necesarias para el crecimiento económico y para reducir la inequidad en la distribución del ingreso y de la pobreza.

- 1.26 La evolución histórica de las finanzas públicas muestra un comportamiento marcadamente procíclico, tanto desde el lado del gasto como desde el lado de los ingresos, que han impedido la generación de ahorros fiscales para el relanzamiento de la economía o la protección del gasto social en momentos de estancamiento o recesión. En un marco de gastos públicos inflexibles a la baja, la estructura de los ingresos basada principalmente en impuestos indirectos, experimentó durante los 90, varias subidas consecutivas de los tipos impositivos hasta alcanzar niveles de presión fiscal muy elevadas. Las necesidades de optimizar el aprovechamiento del potencial recaudatorio ampliando la base tributaria en un contexto de alta evasión y renuncia fiscal no han sido aun afrontadas con medidas de carácter estructural, tanto desde el lado del fortalecimiento de la administración tributaria como de la reforma del sistema impositivo.³¹

II. LA PROGRAMACIÓN DEL BANCO

- 2.1 Esta evaluación engloba tres ejercicios de programación plurianual del Banco aprobadas en los años 1991, 1997 y 2000 que se corresponden con un cierto desfase temporal, con los periodos de planificación quinquenal correspondientes a las administraciones de los presidentes Lacalle, Sanguinetti y Batlle. Durante este período se lleva a cabo una transición del enfoque estratégico desde el paradigma anterior de décadas de financiación de proyectos de inversión especialmente de infraestructura, a un planteamiento de cartera con un fuerte componente sectorial en el marco de las reformas estructurales emprendidas por los gobiernos correspondientes.
- 2.2 En general, las estrategias señalaron ámbitos de intervención alineadas con las líneas de política nacional y en la mayoría de los casos prioritarias para las autoridades nacionales. Si en 1991 la estrategia promueve una política de liberalización de los mercados, apertura comercial y reforma económica asimilable al consenso de Washington; a partir de 1997 y en el 2000 la programación se decanta hacia el acompañamiento de las iniciativas de reforma administrativa emprendidas por los gobiernos. Una de las ventajas de esta aproximación al país es que el programa del Banco se desarrolló con un estrecho sentido de pertenencia por parte de las autoridades nacionales. Sin embargo, de acuerdo con este enfoque, los documentos de país no alcanzaron a propiciar acciones de política en aspectos estratégicos clave, muy particularmente en relación con el modelo de bienestar y

sociedad solidaria demandado por la ciudadanía, con como establecer condiciones para su viabilidad o con los riesgos y vulnerabilidades incurridos en el plano económico.

- 2.3 Si la definición de los ámbitos estratégicos de intervención muestra una posición adecuada al panorama político nacional, la precisión de los indicadores de resultados y metas estratégicas para la cartera del Banco aparece únicamente en el CP del año 2000 pero éstos resultaron ser genéricos y difícilmente atribuibles. Los objetivos de las intervenciones que pretende apoyar el Banco no están definidos en términos de la imagen objetivo de sus resultados y ni mucho menos cuantificando o cualificando las metas esperadas, por lo que resulta difícil evaluar la articulación de los resultados de los proyectos y efectividad de los resultados estratégicos para la cartera. La relativa imprecisión de los objetivos estratégicos proyectados y el nivel de protagonismo de los préstamos de desembolso rápido en la programación, limitan en algunos casos la atribución de los resultados obtenidos a la programación específica del Banco.
- 2.4 Debido a la asociación entre la programación del Banco y los ejercicios de planificación quinquenal, la capacidad de predicción de los inventarios de proyectos incluidos en los documentos de país fue considerable, aunque tendió a extenderse de los tres años de inventario proyectado a los cinco años reales, también por la rigidez relativa de los procesos de presupuestación quinquenal del país. Como se refleja en la siguiente tabla debido a la reprogramación generalizada asociada a la crisis financiera del 2002, el último documento de país tuvo un grado de anticipación medida en monto inferior a la norma establecida por los anteriores y un mayor grado de improvisación.³²

Tabla 2.1: De análisis del grado de anticipación de la programación

Ciclo de programación	Tasa de anticipación		Tasa de improvisación	
	Monto	Número	Monto	Número
1991-1995	77%	74%	26%	30%
1996-1999	88%	75%	9%	14%
2000-2004	69%	75%	57%	36%
Total	80%	74%	35%	26%

- 2.5 Los documentos de estrategia incluyeron un análisis de los principales desafíos de desarrollo del país a lo largo del tiempo como punto de partida para la programación. Un análisis centrado en los desafíos de desarrollo a lo largo del tiempo revela una homogeneidad significativa, habiendo aparecido señales de permanencia y agudización para algunos de ellos. En este marco, las siguientes secciones analizan si las estrategias dispusieron objetivos programáticos caracterizados por su relevancia, su coherencia y un análisis adecuado de los riesgos frente a la evolución de los desafíos y las condiciones de vulnerabilidad del país, organizadas de acuerdo con las áreas programáticas definidas por el Banco.

A. Desarrollo social y equidad

- 2.6 La programación del Banco enfocó prioridades de primer orden para las autoridades nacionales en un marco de reforma institucional y de atención focalizada a poblaciones vulnerables. No obstante, los diagnósticos incluidos a lo largo de la programación concedieron a la pobreza un tratamiento intermitente y este tema esencial no llegó a quedar incluido entre los principales desafíos de medio y largo plazo del país.³³ Si la estrategia de 1991 anuncia incrementos de la pobreza como consecuencia de la reconversión productiva, la estrategia de 1997 y del 2000 no lo retoman, presentando un diagnóstico centrado en la aparición de focos pero desatento de la tendencia general de agravamiento de la pobreza.³⁴ Probablemente como consecuencia de ello, la atención a la

pobreza se atuvo a un enfoque estratégico de excepción durante los noventa y correctivo durante la crisis, sin llegar a influir la adaptación de las estructuras de atención social.³⁵

- 2.7 De hecho, no obstante estas tendencias hacia el establecimiento progresivo de una sociedad más dual, la programación respondió apoyando una respuesta programática fundada en la disociación de los aspectos de atención a la pobreza emergente de los de reforma de las estructuras de atención social. Como consecuencia de ello, por un lado las estrategias enmarcaron una serie de propuestas de tipo compensatorio que enfrentaban las manifestaciones de la pobreza como si se tratara de fenómenos transitorios. Paralelamente, éstas enfocaron reformas de los modelos tradicionales de política social estructurados para una sociedad más igualitaria, sin llegar a realizar una aportación estratégica para su adaptación funcional y viabilidad fiscal ante la conformación gradual de una sociedad más polarizada.
- 2.8 En relación con la reforma de las políticas sociales instituidas, como las de educación y salud, la programación del Banco mantuvo una posición estratégica consistente con un diagnóstico que caracterizaba aspectos de ineficiencia, regresividad y una carga fiscal desproporcionada, pero en buena medida ajena al comportamiento de los indicadores sociales. A partir de este enfoque, la programación planteó apoyos a los procesos de reforma organizacional en cada uno de estos ámbitos pero con un enfoque más de mejora de la oferta que de adaptación a las nuevas características de la demanda y con restricciones notorias para enfocar los aspectos más relacionados con el desarrollo institucional de largo plazo.³⁶
- 2.9 En detrimento de su valor estratégico, la programación del Banco en esta área no alcanzó a apoyar al gobierno a establecer una visión de conjunto que permitiera orquestar las medidas propuestas de reforma del gasto social con las de los programas de reforma del Estado que se desarrollaron en paralelo.³⁷ Como consecuencia de ello, algunos de los programas de carácter transversal tuvieron una muy escasa vinculación con los ministerios de línea relevantes o desarrollaron estructuras paralelas inconsistentes con los objetivos de reestructuración organizativa de la reforma. Otros programas como las reformas de salud o educación quedaron excluidos de la estrategia de reforma administrativa de 1997 que los consideró programas a parte, para luego incorporarlos en la estrategia del 2000³⁸.

B. Reforma del Estado

- 2.10 Las estrategias del Banco acompañaron consistentemente los principales procesos de reforma del Estado, primero con énfasis en la reforma económica y la desmonopolización de las empresas públicas y a partir de 1997 suscribiendo el objetivo central de las autoridades de reforma administrativa del sector público, tomando como guía orientadora las oportunidades de reducción del déficit fiscal estructural. Esta perspectiva fiscal limitó sin embargo la aportación estratégica del Banco a una reflexión sobre el alcance y oportunidad de las reformas en un marco de prescripciones de rango constitucional y escaso margen político que se constituyeron en condicionantes clave tanto para la reforma administrativa como para la desmonopolización de las empresas públicas.
- 2.11 Si bien en la estrategia de 1991 analiza la reforma administrativa como uno de los más importantes desafíos para el gobierno, el Banco acordó asumir una posición relevante en este ámbito a partir de la segunda mitad de la década.³⁹ En efecto, la reforma de la seguridad social fue diagnosticada en el CP del 1991 como el determinante estructural del déficit fiscal crónico y la reforma de la administración central constituyó un primer paso necesario en el marco del objetivo estratégico de la reforma del Estado.⁴⁰ Sin embargo, en el contexto de gobiernos en minoría parlamentaria, expuestos al recurso al plebiscito

constitucional y caracterizados por una cartera ministerial dividida entre partidos, el alcance de estas reformas tuvo que adaptarse y quedó con frecuencia supeditado a márgenes limitados por la negociación política.

- 2.12 La programación del proceso de reforma reproduce un sesgo de reforma por el lado del gasto que prevaleció para las autoridades nacionales, sin énfasis consistente en el área tributaria que tiene gran influencia potencial en el estado de las finanzas públicas. Si bien la estrategia de 1991 concede a la reforma del área tributaria una importancia de primer orden en el diagnóstico, esto se retoma como tema central únicamente a partir de la estrategia del 2000 y en la práctica una reforma tributaria estructural más acorde con las necesidades de saneamiento de las finanzas públicas y con el estímulo de la actividad privada todavía está pendiente.⁴¹
- 2.13 La reforma de las empresas públicas recibió un tratamiento prioritario en la estrategia de 1991 de manera consistente con la plena vigencia del consenso de Washington. Una vez comprobadas las dificultades de esta estrategia por el recurso al plebiscito constitucional en el caso de ANTEL en 1992, la programación abandona pragmáticamente la línea de apoyo a la mejora de eficiencia de las empresas públicas que, dada su importancia para la competitividad de la economía, reaparece en el año 2000 pero sin llegar a concretarse en operaciones aprobadas.⁴²

C. Apertura económica y desarrollo competitivo

- 2.14 Las estrategias del Banco desde principios de los noventa apoyaron consistentemente el modelo de inserción internacional a través del Mercosur que han dado lugar a una profunda transformación de la estructura productiva del país y de su tejido empresarial. Sin embargo, las estrategias del Banco no alcanzaron a propiciar planteamientos de política de largo plazo para diversificar los mercados de exportación y para atenuar la posición de vulnerabilidad de largo plazo de la economía en relación con sus principales socios comerciales o las influencias sobre el mercado de trabajo del proceso de reconversión productiva. Ante la magnitud del desafío de la apertura económica, la cartera del Banco estaba destinada a tener una envergadura insuficiente. En este contexto particularmente exigente, si bien las operaciones específicas que se programaron fueron pertinentes en lo individual, la estrategia del Banco en el área de competitividad planteó una cartera enfática en algunos sectores productivos específicos, complementada por un conjunto de iniciativas escasamente articuladas entre sí para el desarrollo competitivo y de condiciones propicias para la inversión.⁴³
- 2.15 La programación advirtió tempranamente en 1991, la posibilidad de que la entrada en vigencia del Mercosur pudiera conducir a una alta mortalidad de empresas en algunos sectores, con repercusiones económicas y sociales⁴⁴. Sin embargo, la selectividad de los sectores a apoyar no respondió deliberadamente a criterios que compatibilizaran ventajas competitivas de largo plazo con necesidades de adaptación al *shock* externo⁴⁵. Pese a la influencia del proceso de reconversión productiva en el aumento de la tasa de desempleo estructural, las estrategias del Banco no apoyaron a que Uruguay acometiera programas de apoyo al desarrollo productivo en sectores que además de tener potencial de crecimiento respondieran a consideraciones de creación de empleo.⁴⁶
- 2.16 En relación con la vulnerabilidad de los mercados financieros, las estrategias del Banco reproducen la complacencia en relación con el marco regulatorio y de supervisión bancaria en los años 90 basado en la aprobación de una serie de normativas conformes con los estándares de Basilea. La programación del Banco promovió primero y dio por válido más adelante, un modelo de supervisión bancaria que permitió la promulgación de

iure pero limitada aplicación *de facto* de estos cambios legislativos, lo que se constituyó, a la postre, en una alta vulnerabilidad del sistema antes de la crisis financiera del 2002.⁴⁷

D. Estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal

- 2.17 Los documentos de país sirvieron consistentemente como soporte para una continuada expansión del financiamiento hacia Uruguay acuerdo con las demandas de las autoridades nacionales pero no fueron sistemáticas en el análisis de la exposición financiera desde la perspectiva del país. En el contexto de los planes emprendidos de recomposición de la deuda externa vinculados al Plan *Brady*, basados en la recompra de sus obligaciones con los bancos comerciales aumentando la participación de las fuentes multilaterales de crédito, desde el CP de 1991 el Banco anunció su decisión de constituirse en la fuente principal de financiamiento externo del país, conforme a las demandas del gobierno⁴⁸. En la práctica, el Banco ha corroborado y consolidado su posición de relevancia financiera como principal acreedor externo a lo largo de los tres períodos subsiguientes de programación, complementando sus desembolsos con el financiamiento no programado otorgado durante la crisis del 2002.
- 2.18 En un marco de la estrecha concertación entre la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Ministerio de Economía y el Banco, la mezcla de préstamos sectoriales y de inversión prevista en las estrategias a lo largo del tiempo, privilegió la programación de rápido desembolso en los períodos de alta demanda de liquidez y ajuste fiscal, en consonancia con los acuerdos suscritos con el FMI. La proporción de los préstamos sectoriales inventariados en la fase de programación superó consistentemente el 30% del programa de préstamos anunciado en la estrategia de 1991⁴⁹. Las aprobaciones efectivas durante los tres períodos y muy particularmente en ocasión de la crisis financiera del 2002, han corroborado esta voluntad programática alcanzando más del 50%, incluyendo el apoyo en ocasión de la emergencia financiera.
- 2.19 No obstante la importancia que ha tenido la deuda externa para el país, el planteamiento de escenarios de sostenibilidad y su seguimiento no ha recibido un tratamiento sistemático de una estrategia a otra. Dada la situación de partida, el CP de 1991 dejó establecido como uno de sus objetivos estratégicos generales la reducción progresiva de la deuda externa, lo que finalmente se vio reflejado en los objetivos planteados en la cartera sectorial de ese ciclo⁵⁰. El tratamiento del riesgo de exposición excesiva no quedó explicitado consistentemente en el CP de 1997 ni en el CP del 2000, a pesar de que el peso de la deuda sobre el PIB en este último caso hubiera alcanzado ya niveles equivalentes a los registrados en el año 1990⁵¹. El nivel de endeudamiento del país se ha visto exacerbado hasta alcanzar niveles sin precedentes después de la crisis del 2002.
- 2.20 En relación con el riesgo de emergencia financiera, el CP del 2000 tuvo el acierto de anticipar las consecuencias desestabilizadoras que las medidas y políticas imprevistas originadas en las economías de la región o en el resto del mundo podrían llegar a tener para el país.⁵² No obstante, el programa no fue conformado de acuerdo con un escenario de vulnerabilidad, inhibiendo la posibilidad de que se discutieran en el Directorio posibles medidas precautorias con condiciones de financiamiento más adecuadas.

III. LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA DEL BANCO EN URUGUAY

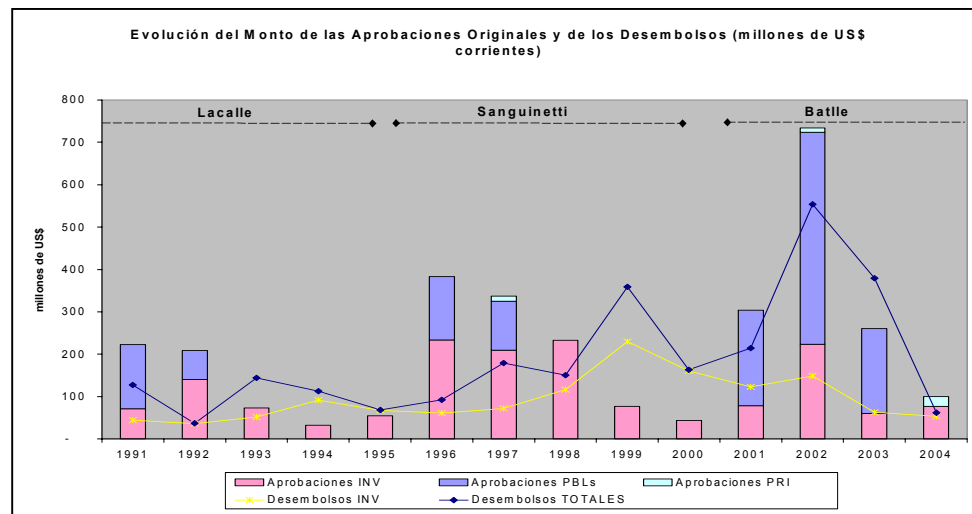
- 3.1 La ejecución de las operaciones en Uruguay ha mostrado un desempeño favorable en su comparación con otras carteras de la región. Las instituciones públicas encargadas de la administración fiduciaria de los préstamos y los procesos de control interno muestran

características de bajo riesgo aunque la ejecución de los proyectos ha residido como regla general en agencias de ejecución contratadas al efecto. Las restricciones fiscales asimilables a la crisis ralentizaron la ejecución particularmente del programa de inversión dando lugar a cancelaciones parciales y dejando un balance de proyectos con escasa capacidad de desembolso.

E. La cartera del BID en el período 1991-2004

- 3.2 **Aprobaciones.** En el período que cubre el presente CPE, se aprobaron 44 operaciones de préstamo por un monto total original de US\$ 3.061 millones, que se distribuyen por partes iguales entre proyectos de inversión y de rápido desembolso (52% inversión, 47% de rápido desembolso, y 1% del PRI)⁵³. Uruguay se encuentra entre los 3 países prestatarios con mayor proporción de sus aprobaciones 1991-2004 cubiertas por recursos de rápido desembolso, después de Colombia y Argentina que también recibieron apoyos cuantiosos en ocasión de emergencias financieras.

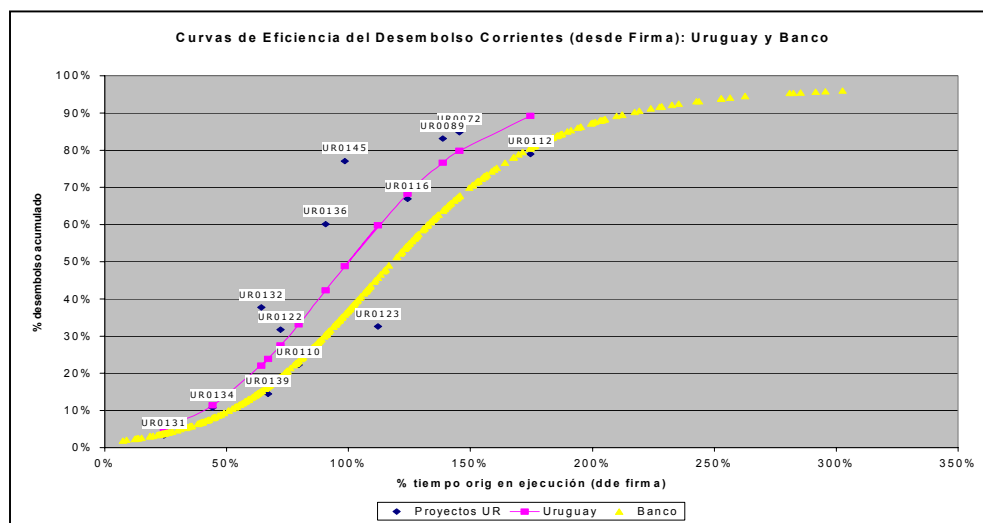
Gráfico 3.1.



- 3.3 El monto corriente del total de aprobaciones del período es apenas un 3% inferior al original, lo que refleja un bajo nivel de cancelaciones en comparación con otros países. No obstante, el 82% de los montos cancelados se concentraron en los años 2002 y 2003, por la reestructuración de la cartera acordada entre el país y el Banco en ocasión de la crisis financiera y más adelante, de la devaluación de la moneda⁵⁴. El siguiente gráfico muestra la evolución anual de las aprobaciones, según el tipo de préstamo.
- 3.4 La evolución del monto de las aprobaciones totales ha sido creciente a lo largo de los ciclos de programación, pasando de US\$ 591 millones en el primer ciclo (14 proyectos) a US\$ 1.440 millones en el tercero (16 proyectos). El marcado crecimiento en el último ciclo analizado es explicado por la aprobación de 4 préstamos de rápido desembolso por US\$ 925 millones, 55% de los cuales se concentraron en la crisis del 2002. Un análisis de la evolución exclusivamente de los préstamos de inversión presenta un comportamiento distinto, con un pico en el segundo ciclo y niveles similares en el primero y el tercero.
- 3.5 **Desembolsos.** Los desembolsos totales, al igual que las aprobaciones, presentan un claro incremento a lo largo de los ciclos, alcanzando niveles sin precedentes en el año 2002. Los desembolsos de los préstamos sectoriales muestran generalmente una benéfica sensibilidad a los periodos de alta demanda de liquidez durante las fases de ajuste fiscal excepto a mediados de la década de los 90. Si bien los desembolsos de los préstamos de

inversión, tuvieron una tendencia ascendente hasta 1999, a partir de ese año han reflejado un cierto empeoramiento, llegando a mostrar en el 2004 uno de los menores niveles de desembolso de todo el período analizado. Esto ha resultado en un envejecimiento de esta cartera, que se refleja en el incremento desde el 2002 del número de años promedio de vida de los proyectos desde su aprobación al momento en que efectúan desembolsos⁵⁵. La política de control del gasto, en particular de inversión, que el gobierno comenzó a llevar adelante principalmente a partir del 2001, ha venido incidiendo en el menor nivel de desembolso de los préstamos de inversión.

Gráfico 3.2.



3.6 La Curva de Eficiencia del Desembolso (CED), como una medida aproximada del dinamismo de los desembolsos de un determinado grupo de proyectos en relación con otros, muestra que la cartera de préstamos de inversión actualmente en ejecución en Uruguay tiene un ritmo de desembolsos más veloz que el promedio del Banco⁵⁶. Sin embargo, al analizar el comportamiento de la CED en el tiempo, se observa que desde el 2001 la velocidad de los desembolsos del país viene disminuyendo, a pesar de mostrar una leve mejora en el 2004, explicada por el incremento en los desembolsos de los proyectos más antiguos de la cartera.

3.7 **Capacidad de ejecución.** Las capacidades para ejecutar de las instituciones uruguayas y sus mecanismos de control interno son generalmente adecuados⁵⁷. De acuerdo con la evaluación financiera del país (CFAA) el riesgo fiduciario que presenta Uruguay es relativamente bajo⁵⁸. Sin embargo, como respuesta a las restricciones organizativas del sector público, la regla establecida en Uruguay para la ejecución de los proyectos ha sido la creación y mantenimiento prolongado de unidades ejecutoras caracterizadas por un gran número de contrataciones⁵⁹. Además de limitaciones para la institucionalización de los proyectos y el desarrollo institucional, esta práctica ha producido en algunos casos, efectos de sustitución o duplicaciones de funciones.

F. Los sistemas de supervisión del Banco

3.8 **Calificaciones de la supervisión.** La desaceleración de los desembolsos de la cartera es consistente con la información que aportan los sistemas de supervisión del Banco⁶⁰. Como se observa en la siguiente tabla, en el 2002 se triplica el porcentaje de proyectos con problemas de instrumentación o baja calificación en términos de vigencia de sus

supuestos y los proyectos en alerta calculados por el sistema PAIS, y ambos indicadores se mantienen elevados en los 2 años siguientes⁶¹. Asimismo, los “proyectos problema” (calificados por la administración como con baja probabilidad de alcanzar sus objetivos de desarrollo) presentan una tendencia creciente desde el 2002⁶².

Tabla 3.1.
Indicadores calculados a partir de las calificaciones IP/DO/AS de los ISDPs* y del sistema PAIS

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Proyectos Activos	20	21	19	22	23	22	22
% Proyectos con Riesgo de Desarrollo/en Alerta	5%	5%	8%	7%	22%	25%	26%
% Proyectos Problema (DO bajo)	0%	0%	0%	2%	0%	5%	7%
% Proyectos En Alerta PAIS	5%	14%	16%	9%	31%	27%	23%

Fuente: Estimación OVE a partir de IDB Datawarehouse (IIWP.PPMRSummary)

*Valores anuales calculados como promedio de los 2 ISDPs de cada año

- 3.9 También los tipos de problemas señalados en los ISDPs como explicación de las bajas calificaciones IP y DO muestran un crecimiento desde el 2001, en particular los problemas de insuficiente capacidad institucional y de falta de apropiación por parte del ejecutor⁶³. Un análisis de frecuencia de menciones de problemas identificados durante la ejecución en el ISDP muestra que las dificultades originadas por las restricciones fiscales fueron las más recurrentes, seguidas por problemas de capacidad institucional de los organismos de ejecución⁶⁴. La tendencia refleja un aumento considerable de estos factores a partir de la crisis financiera del 2002. Un análisis complementario de anticipación en el diseño y ocurrencia en la ejecución de riesgos muestra que en el 92% de los casos las dificultades de contraparte y del 52.7% de los problemas de capacidad de los organismos de ejecución fueron previstos en el diseño pero no pudieron mitigarse durante la ejecución⁶⁵.

- 3.10 **Desempeño en la supervisión.** Como se observa en la siguiente tabla, Uruguay muestra un nivel de cumplimiento aceptable y acorde con la supervisión normativa.

Tabla 3.2.

Instrumentos	Requeridos	Cumplidos	% de cumplimiento
ISDP	156	152	97
PCR	26	26	100
Visitas técnicas	516	476	92
Visitas financieras	160	143	89
Evaluaciones de medio término	8	6	75
Evaluaciones ex post	14	4	29
Evaluaciones finales	5	2	40
EFAs	156	155 (14 calificadas)	99 (9% calificadas)

- 3.11 Por otra parte, el desempeño positivo de la supervisión queda confirmado por la comparación que permite establecer el índice de completo cumplimiento del monitoreo (CMI) para el período 1998-2001 que coloca a Uruguay en el nivel más alto de toda la región, con un 93% de cumplimiento con los requerimientos de supervisión periódicos y obligatorios del Banco⁶⁶.

IV. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

A. Introducción y metodología

- 4.1 Los documentos de país de 1991 y 1997 definen objetivos de carácter general, las áreas programáticas sectoriales e inventarios de proyectos que, si bien permiten establecer una clasificación de las operaciones útil para su evaluación, no llegan a especificar los resultados estratégicos planeados.⁶⁷ Únicamente el documento de país de 2000 incorpora

una matriz de acción del Banco en Uruguay que define indicadores de resultados macroeconómicos y de las políticas del gobierno desarrolladas con la contribución del Banco, sin delimitar su parte atribuible al programa. De las 32 metas previstas en aquel momento, 25 no fueron alcanzadas, en buena parte debido a las consecuencias de la crisis sufrida por el país en este último ciclo y sus repercusiones sobre la programación.⁶⁸

4.2 Teniendo en cuenta estas circunstancias, esta evaluación de resultados recurrió como referente primario a los conjuntos de objetivos planeados en el diseño de las operaciones individuales aprobadas por el Banco en el período 1991-2004, para analizarlos de acuerdo con las áreas programáticas que sí definen las estrategias. A estos efectos, el método de análisis utilizado consistió en los siguientes cuatro pasos secuenciales:

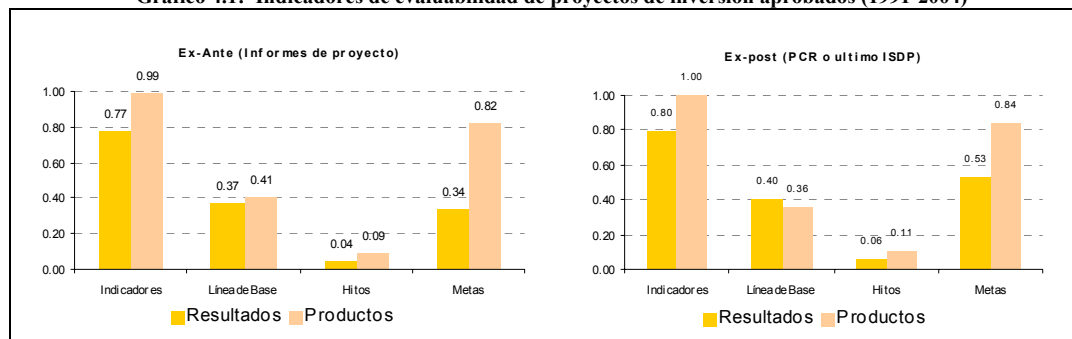
- Paso 1: Estudio de la capacidad para ser evaluados (evaluabilidad) de los documentos de diseño de proyectos y programas (informes de proyecto).
- Paso 2: Identificación de la información de resultados (efectos) recogida en los instrumentos de supervisión del Banco (PCR o, en su defecto, último ISDP).
- Paso 3: Validación independiente de los resultados obtenidos, de acuerdo con la disponibilidad de datos estadísticos oficiales o evidencias relevadas en el país.
- Paso 4: Análisis de los resultados encontrados para cada una de las áreas programáticas y desafíos de largo plazo establecidos en los documentos de país.

B. Evaluabilidad de las operaciones

4.3 Para la elaboración de este informe se hizo un diagnóstico de partida de la evaluabilidad de las operaciones de acuerdo con la metodología desarrollada por OVE al efecto.⁶⁹ Este análisis permite establecer si los informes de estos proyectos definieron los elementos indispensables para su evaluación de resultados, particularmente sus indicadores, líneas de base, hitos intermedios y sobre todo metas específicas, tanto en su diseño original como durante su supervisión.

4.4 Como puede apreciarse en los siguientes gráficos, los proyectos analizados definieron claramente sus indicadores de producto y en menor medida sus indicadores de resultados de desarrollo que son los que enfoca esta evaluación. Particularmente para dichos indicadores de resultados, las líneas de base y metas específicas a alcanzar resultaron ser la excepción en los diseños, lo que impuso limitaciones para un deseable análisis comparativo frente a lo planeado. Los informes de supervisión (PCR o en su defecto, último ISDP) incorporaron en algunos casos indicadores de resultados (efectos) que permitieron contar finalmente con esta referencia para su validación aunque únicamente en una de cada dos operaciones incluidas en este análisis.

Gráfico 4.1: Indicadores de evaluabilidad de proyectos de inversión aprobados (1991-2004)



C. Análisis de resultados

- 4.5 Como señalamos en el primer capítulo, durante los últimos años el país ha experimentado, una transformación de largo plazo de su estructura productiva, la crisis más grave de su historia contemporánea y más recientemente, un cambio político de gran significado como expresión de la opinión ciudadana. Dadas estas evoluciones, los desafíos de desarrollo de largo plazo que se plantearon en las estrategias desde principios de los 90 continúan hoy estando plenamente vigentes o han ganado en importancia.
- 4.6 Las siguientes secciones presentan los resultados obtenidos para cada una de las cuatro áreas estratégicas que quedaron definidas en la programación del Banco. Como reflejo de la metodología aplicada, cada sección se compone de una presentación de cada área de programación en términos de los objetivos de desarrollo en los que se articulan sus operaciones, una reseña de la información generada por el Banco sobre los resultados para cada una de las áreas y finalmente el análisis de los resultados encontrados.

1. Desarrollo Social y Equidad

- 4.7 En el marco del proceso de transformación de la estructura social en Uruguay, las operaciones del Banco en esta área se articularon en torno a los siguientes objetivos: (i) apoyar la reforma de la educación secundaria; (ii) respaldar la reforma del sistema de salud; y (iii) promover la organización eficaz del gasto social. De acuerdo con esta evaluación, 8 de los 18 resultados en estas áreas tuvieron logros considerados medios o altos.⁷⁰ La siguiente tabla resume la situación antes y después de los programas y sirve para enmarcar este análisis.

Tabla 4.1: Tabla sinóptica de resultados de la cartera de desarrollo social y equidad

Objetivo	Situación al comienzo del periodo	Situación al final del periodo
Reforma de la educación secundaria	Educación secundaria con alto abandono, de calidad no suficientemente reconocida por el mercado de trabajo Sistema de administración de la educación poco eficiente y con problemas de gestión	Educación secundaria reformada y de mayor calidad, sin suficiente respuesta por parte del mercado de trabajo en el marco de la crisis Sistema estructuralmente intacto y ampliado con problemas de gestión persistentes
Reforma de la salud	Un sistema de salud con problemas financieros, de gestión y diferenciado por grupos socioeconómicos (subsistemas privado, mutualista y público)	Un sistema estructuralmente idéntico, con: * Un subsistema mutualista que alivió su crisis financiera sin llegar a resolverla * Un subsistema público rebasado en su capacidad por el incremento de usuarios
Organización del gasto social	Un modelo de atención social universal, de corte sectorial y no preparado para la aparición de poblaciones vulnerables Gasto social amenazado por los requerimientos de liquidez y recortes de la crisis Una infraestructura extensa pero con margen de ampliación de cobertura	Un modelo estructuralmente idéntico sin capacidades probadas de vertebración de las políticas sociales Algunos programas protegidos aunque no los más relacionados con la pobreza Una mayor infraestructura, no necesariamente distribuida en función de necesidades básicas insatisfechas

- 4.8 Como se señala a continuación, la evolución de situación de las políticas sociales no ha mostrado una capacidad de adaptación eficaz frente al aumento de la marginalidad y de la pobreza y la necesidad de generación de oportunidades, particularmente de empleo. De hecho, ante el establecimiento progresivo de una sociedad dual, el programa del Banco responde apoyando una respuesta que no acertó a apoyar la adaptación de la estructura de atención social a esta nueva realidad. Como consecuencia de ello, por un lado se apoyaron iniciativas de reforma de los sistemas instituidos de salud y educación configurados para una sociedad más igualitaria y por otro se atacaron los problemas

sociales emergentes como si tuvieran carácter transitorio, con un enfoque de proyectos individuales que diluyeron sus intervenciones y generaron estructuras paralelas de costos. Como veremos en ambos casos, este enfoque estratégico de partida permitió que se desarrollaran los productos de las operaciones pero limitó el alcance de sus resultados. Las siguientes secciones presentan el análisis de estos resultados.

a) Reforma de la educación secundaria

- 4.9 Durante el período 1991-2004, el Banco financió una serie de proyectos de inversión encaminados específicamente al apoyo a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), con enfoque principal en la educación secundaria⁷¹. De acuerdo con los documentos de préstamo correspondientes el apoyo a la reforma de la educación se articuló en torno a los siguientes dos objetivos: (i) apoyar la mejora de calidad, eficiencia y equidad de la educación técnica y secundaria y (ii) apoyar la reforma institucional, de gestión y del marco regulatorio para el sector de la educación⁷². La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 4.2: Análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Educación secundaria:			
mejora de calidad (PR UR-0107, PR UR-0132)	Sí	Sí	Medio
mejora de equidad (PR UR-0107)	No	No	Limitado
mejora de eficiencia (PR UR-0107)	Sí	No	Medio
Educación técnica:			
adaptación a los requerimientos del mercado de trabajo (PR UR-0018)	No	Sí	Medio
Administración de la educación			
mejora institucional y de gestión (PR UR-0107)	No	No	Limitado
reforma regulatoria (PR UR-0107)	No	No	Limitado

- 4.10 El análisis de indicadores de resultados (ver Documento de Respaldo 1) demuestra que los logros en el área de educación se concentraron más en los aspectos pedagógicos, donde sus resultados fueron positivos que en los de desarrollo institucional y de mejora de gestión, para los que han persistido cuellos de botella fundamentales. En particular, la equidad en la distribución de la educación secundaria y el reconocimiento por parte de los empleadores de la calidad de la enseñanza se vieron afectados por la recesión económica y por consiguiente, sus efectos resultaron limitados frente a los retos asociados con un alumnado más heterogéneo por sus ingresos y a la ampliación del desempleo juvenil.

b) Reforma del sistema de salud

- 4.11 Como respuesta a los problemas financieros y necesidades de reforma del modelo de salud existente, el Banco financió un programa sectorial de reforma del sector salud⁷³. De acuerdo con su informe de proyecto, este programa respondió a los siguientes dos objetivos: (i) mejorar la eficiencia, equidad y calidad de los servicios de salud para los ciudadanos; y (ii) apoyar el fortalecimiento de los subsistemas privado y público de salud y del marco regulatorio del sector. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 4.3: Análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Servicios de salud:			
Calidad de la atención y mejora de indicadores de salud (PR UR-0133)	No	No	Medio
Equidad de la atención (PR UR-0133)	No	Sí	Limitado
Administración de la salud y desarrollo institucional:			
Mejora institucional y de gestión (PR UR-0133)	No	No	Limitado
Mejora de la situación financiera del subsistema mutualista	No	No	Medio
Reforma regulatoria (PR UR-0133)	Sí	Sí	Medio

- 4.12 El análisis de indicadores de resultados (ver Documento de Respaldo 2) muestra que este programa sirvió particularmente al propósito de aliviar el déficit patrimonial del subsistema mutualista en el 2001 evitando un posible colapso del sistema de salud en su conjunto, pero no produjo las reformas previstas en su diseño, conducentes al desarrollo de una oferta de salud más equitativa, de mayor calidad y financieramente viable. En particular, la significativa expansión en los últimos años de personas no aseguradas y dependientes de la salud pública no ha favorecido los resultados de equidad planteados en el diseño.

c) Racionalización y organización del gasto social

- 4.13 Desde principios de la década pasada, el Banco desarrolló un conjunto de proyectos con el propósito de focalizar la atención social hacia los grupos más desfavorecidos en general a los que, bajo los efectos de la crisis, se añaden proyectos enfocados en grupos más específicos como los habitantes de las zonas urbanas marginales, los niños y su núcleo familiar.⁷⁴ De acuerdo con sus informes de proyecto estas operaciones se articularon en torno a los siguientes objetivos: (i) ordenar y racionalizar el gasto social para una mejor focalización en grupos en situación de vulnerabilidad, (ii) mejorar las condiciones de vida de los grupos poblacionales vulnerables; (iii) proteger programas de gasto social durante la crisis financiera del 2002 para evitar sus efectos sobre los sectores más pobres y (iv) apoyar el desarrollo de infraestructura social. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 4.4: Análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Ordenamiento y focalización del gasto social:			
Mejora de la focalización del gasto (PR UR-0024; PR UR-0087; PR UR-0134; PR UR-0123)	No	No	Limitado
Condiciones de vida de poblaciones vulnerables:			
Mejora de calidad de vida de población más necesitada (PR UR-0024)	No	Sí	Limitado
Mejora de condiciones vida de niños y familias en riesgo (PR UR-0134)	No	No	Limitado
Mejora de calidad de vida de asentamientos irregulares (PR UR-0123)	No	No	Limitado
Protección de gasto social y efectos sociales durante la crisis:			
Protección del gasto social durante la crisis del 2002 (PR UR-0151)	Sí	Sí	Alto
Efectos de la crisis en sectores más pobres de la población (PR UR-0151)	No	No	Limitado
Dotación de infraestructura social:			
Mejora de las condiciones de vida	No	No	Medio

- 4.14 El análisis de indicadores de resultados (ver Documento de Respaldo 3) muestra que, debido al enfoque de los proyectos individuales de esta cartera, si bien se dieron impactos en términos de mejora de las condiciones de vida de las poblaciones concernidas, los logros obtenidos de desarrollo de capacidades y de ordenamiento efectivo del gasto social

hacia poblaciones vulnerables han sido limitados. De hecho, al final del período evaluado, resulta evidente que las capacidades desarrolladas por estos programas no lograron sentar precedente e institucionalizarse, lo que hubiera producido un valor presente considerable en el marco del actual programa para la emergencia social. En materia de infraestructura social y particularmente en agua y saneamiento, el Banco continuó un apoyo consistente de décadas que se tradujo en una ampliación de cobertura cuyos efectos sobre las condiciones de vida no fueron desafortunadamente objeto de un seguimiento sistemático.

2. Reforma del Estado

- 4.15 El Banco ha provisto un apoyo continuado al proceso de reforma del Estado a través de una nutrida cartera de préstamos de inversión, sectoriales y cooperaciones técnicas.⁷⁵ Los programas de reforma del Estado se articularon en torno a los siguientes objetivos: (i) modernizar la administración del Estado; (ii) reformar el sistema de previsión social; y (iii) promover la participación de capitales privados en servicios esenciales. De acuerdo con esta evaluación, 6 de los 11 resultados en estas áreas tuvieron logros considerados medios o altos. La siguiente tabla sinóptica resume la situación antes y después de los programas y sirve para enmarcar al análisis de resultados que se presenta inmediatamente a continuación.

Tabla 4.5: Tabla sinóptica de resultados de la cartera de reforma del Estado 1991-2004

Objetivo	Situación al comienzo del período	Situación al final del período
Modernización de la administración	Una administración central (AC) con número considerable de empleados y determinante del déficit fiscal crónico	Una AC sujeta a un primer paso de reforma inicial, interrumpida más adelante y sin haber conllevado el ahorro fiscal esperado
Reforma del sistema previsional	Un sistema de previsión con problemas de administración, con un balance financiero deficitario con alto costo fiscal	Un nuevo modelo de previsión social implantado, con pasos aun necesarios para su sostenibilidad financiera y mejor cobertura
Participación de capitales privados en servicios esenciales para la economía	Monopolios públicos en varios mercados de servicios esenciales para la economía, con escasos incentivos a la mejora en calidad y precio	Algunos de estos mercados abiertos a una limitada competencia, con gran resistencia de la ciudadanía

- 4.16 En resumen, los resultados en esta área de programación representaron pasos concretos de arranque de procesos de reforma gradual de largo plazo y de mayor amplitud pero que, algunos más temprano y otros con la crisis, se vieron prácticamente interrumpidos. Excepto en el caso de la seguridad social, las restricciones políticas imperantes y prescripciones de rango constitucional repercutieron fundamentalmente en que los avances que se produjeron no alcanzaron a encauzar decisivamente procesos de mejoras de largo plazo. Como detallamos a continuación, la discontinuidad en el apoyo del Banco al proceso de reforma de las empresas públicas, de la seguridad social y el desinflamiento de la segunda etapa de modernización de la Administración Central concentraron los avances en el nivel de productos, limitando los efectos de estas mejoras.

a) Modernización administrativa

- 4.17 El proceso de reforma de la Administración Central constituyó un primer esfuerzo sistemático del país localizado en el núcleo central del Estado y que englobaba aproximadamente al 30% de los empleados públicos. Esta cartera va tomando forma desde principios de los 90 pero llega a cobrar envergadura a partir de 1996, año en que se origina una secuencia de dos préstamos sectoriales, emparejados con cooperaciones técnicas reembolsables⁷⁶. De acuerdo con los documentos de préstamo correspondientes esta cartera se articuló en torno al objetivo de mejorar la efectividad, calidad y eficiencia de la gestión pública.⁷⁷ La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a este

objetivo, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 4.6: Análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Efectividad: mejora de eficacia y calidad (PR UR-0090; PR UR-0130)	No	No	Limitado
Eficiencia: reducción de estructura, puestos y costos (PR UR-0090)	Sí	Sí	Medio
mejora de gestión de recursos humanos (PR UR-0090; PR UR-0130)	Sí	No	Limitado
mejora de gestión fiscal por resultados (PR UR-0090; PR UR-0130)	Sí	Sí	Medio
mejora regulatoria y racionalización tasas (PR UR-0090; PR UR-0130)	Sí	Sí	Limitado

- 4.18 El análisis de indicadores de resultados (ver Documento de Respaldo 4) muestra que los resultados de estos programas en términos de eficacia y calidad se vieron limitados por el escaso margen político y por la discontinuidad de proceso entre el primer préstamo sectorial y el segundo. Particularmente en la primera etapa, las condicionalidades del préstamo sectorial fueron propicias para conducir avances de eficiencia, aunque a tenor de los resultados algunas de ellas como las relacionadas con la reinserción laboral de los trabajadores públicos comportaron un costo fiscal considerable. La aplicación generalizada de las mejoras prevista durante la segunda etapa resultó limitada en parte debido a las demandas de atención política asociadas a la administración de la crisis.
- 4.19 Debido al escaso margen político en el que se despliegan estas reformas, los avances que se produjeron no alcanzaron a encauzar decisivamente procesos de mejoras de largo plazo. En particular, aspectos fundamentales en los diagnósticos previos como la capacidad de gestión por resultados, planificación estratégica y gestión de recursos humanos han persistido como condicionantes críticos de la eficacia y calidad de los servicios públicos. Los resultados de fortalecimiento institucional se vieron limitados por el recurso a agencias ejecutoras y personal externo en localizaciones críticas para la reforma financiados por las cooperaciones técnicas que han tenido una limitada institucionalización.

b) Reforma del Sistema de Previsión Social

- 4.20 Como respuesta al desequilibrio fiscal provocado por los gastos del sistema previsional, el Banco se asoció a su proceso de reforma mediante la preparación y aprobación de un programa sectorial.⁷⁸ De acuerdo con su documento de proyecto este programa respondió a los siguientes objetivos: (i) implantar la reforma del sistema de previsión social mejorando la eficiencia institucional y viabilidad fiscal; y (ii) contribuir al desarrollo de los mercados de capitales mediante la canalización de los ahorros jubilatorios. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 4.7: Análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Implantación Adhesión al nuevo sistema (PR UR-0108)	No	Sí	Alto
Mejora de eficiencia y calidad del servicio del Banco de Previsión Social (BPS) (PR UR-0108)	Sí	No	Medio
Ahorros fiscales del sistema (PR UR-0108)	Sí	No	Limitado

Contribución al desarrollo de los mercados de capitales: Inversión de las administradoras de ahorros (PR UR-0108)	No	No	Medio
---	----	----	-------

- 4.21 El análisis de indicadores de resultados (ver Documento de Respaldo 5) muestra que los logros del programa de reforma de la seguridad social permitieron la transformación estructural y la puesta en orden del sistema de previsión. Las condicionalidades del préstamo de reforma condujeron un cambio del modelo que sienta las bases para un proceso de transformación estructural de más alcance, sostenibilidad fiscal de largo plazo y mayor cobertura que sin embargo no fue objeto de apoyo por parte del Banco durante los últimos años. En particular, la compatibilización de la necesidad de incremento de cobertura con la viabilidad fiscal del sistema de seguridad continúa constituyendo el principal desafío en este proceso ya encauzado de mejora de largo plazo.

c) Participación de capitales privados en servicios esenciales para la economía

- 4.22 El modelo de apertura a la competencia y a los capitales privados de las empresas de servicios esenciales tradicionalmente monopolizadas por el sector público, fue apoyado por el Banco a principios de la década pasada a través de algunas condicionalidades incluidas en un préstamo sectorial de inversiones.⁷⁹ En particular, este programa se propuso por objetivo mejorar la eficiencia de los servicios prestados por las empresas públicas promoviendo la participación de capitales privados en los sectores de servicios portuarios, de transporte aéreo, de electricidad y de telecomunicaciones.⁸⁰ La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 4.8: De análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Apertura a la competencia			
Incorporación de capitales privados	No	No	Medio
Mejora de eficiencia como prestadores de servicios	No	No	Limitado

- 4.23 El análisis de indicadores de resultados (ver Documento de Respaldo 6) muestra que, aunque se produjeron avances en algunos mercados incluidos en el préstamo como servicios portuarios y transporte aéreo, los resultados de las reformas económicas se vieron limitados por la inviabilidad política revelada en ocasión del plebiscito de ANTEL en 1992 de la estrategia de privatización del programa. A partir de este momento, el gobierno pasa a adoptar un paradigma de apertura a la competencia de los mercados y desarrollo de las instituciones necesarias para su regulación, mientras que el Banco abandona en la práctica el apoyo a las empresas públicas excepto en el marco de la financiación de préstamos de infraestructura. Si bien se han producido mejoras en algunos de los sectores en la calidad de los servicios prestados (por ejemplo de conectividad telefónica, reducción de tiempo de espera, etc.) sus sistemas de tarifas responden todavía a las necesidades recaudatorias del sector público, lo que repercute negativamente sobre la competitividad de la economía en su conjunto.

3. Desarrollo económico competitivo

- 4.24 Con el objetivo de estimular la competitividad en el marco del proceso de apertura comercial, el Banco desarrolló una cartera extendida de operaciones tanto de apoyo a la mejora productiva y de la competitividad como de desarrollo de los mercados

financieros. Las operaciones del Banco en esta área programática se articularon en torno a los siguientes objetivos: (i) promover el desarrollo del sistema financiero; (ii) mejorar la competitividad de cadenas productivas de origen agropecuario; (iii) impulsar mejoras científico-tecnológicas dirigidas a mejorar la productividad de las empresas y (iv) apoyar el desarrollo y rehabilitación de infraestructura productiva. De acuerdo con esta evaluación, 14 de los 19 resultados en estas áreas tuvieron logros considerados medios o altos. La siguiente tabla sinóptica resume la situación antes y después de los programas y sirve para enmarcar el análisis de resultados que se incluye inmediatamente a continuación.

Tabla 4.9: Tabla sinóptica de resultados de la cartera de desarrollo económico competitivo

Objetivo	Situación antes	Situación después
Desarrollo del sistema financiero	<p>Mercado bancario concentrado en pocas entidades, poco eficiente, con una banca pública predominante y sobreexpuesta al riesgo</p> <p>Niveles de inversión privada insuficientes, con niveles muy bajos de crédito bancario de medio y largo plazo y un mercado de valores inexistente</p> <p>Normativa financiera y supervisión bancaria inadecuadas para mitigar la patente vulnerabilidad del sistema.</p>	<p>Mercado bancario a finales de la década con márgenes de intermediación altos y altos riesgos de cartera en la pública y riesgos operativos en la privada</p> <p>Niveles de inversión privada similares con niveles insuficientes de crédito de medio plazo y el incipiente mercado de valores inhibido por episodios de fraude</p> <p>(Pre-crisis UR-0031) Normativa financiera acorde con las normas de Basilea, pero con capacidad de supervisión selectiva e insuficiente que no logra anticipar la fragilidad del sistema bancario antes de la crisis del 2002</p> <p>(Post-crisis UR-0050) Potestad sancionadora del Banco Central reconocida, capacidad de aplicación fortalecida y regulaciones prudenciales puestas en efecto</p>
Desarrollo de la competitividad agropecuaria	Sectores del agro con una importante raigambre, expuestos a la competencia en el marco de la apertura comercial y la política de apreciación cambiaria	Sectores del agro exportadores fuertemente apoyados, logran aumentos de producción frente a los <i>shocks</i> externos (precios internacionales, fiebre aftosa) y condicionamientos internos (ausencia de crédito)
Adopción de Ciencia y tecnología	Nivel insuficiente de desarrollo tecnológico aplicado a la empresa para el desarrollo competitivo	Algunas aplicaciones tecnológicas realizadas pero en escala y con resultados insuficientes para afectar la competitividad de sectores de la economía
Desarrollo de infraestructura física	Infraestructura eléctrica, vial y portuaria con alta capacidad pero bajo mantenimiento y gestionada ineficientemente	Infraestructuras ampliadas, aunque no suficientemente en el sector eléctrico y portuario con casos de concesiones para administración y mantenimiento

- 4.25 En resumen, en esta área de programación se lograron avances en algunos ámbitos específicos aunque sin un impacto significativo en la mitigación de la vulnerabilidad de la economía al comportamiento de los mercados vecinos tanto en lo financiero como en lo comercial. Los programas de apoyo al conjunto de programas de apoyo al desarrollo del sector financiero no produjeron resultados de supervisión efectiva con un alcance suficiente para mitigar la vulnerabilidad del sistema como reveló la crisis bancaria del 2002 o para el desarrollo de los mercados de capitales. En el plano de competitividad exterior, ante la magnitud del desafío de una mayor diversificación de los mercados de exportación para atenuar su vulnerabilidad, los programas del Banco se tradujeron en el desarrollo positivo de la competitividad de algunos sectores de exportación tradicional y dieron lugar a experiencias puntuales de diversificación de sus productos y mercados que podrían ser tomadas como modelo para futuras acciones por parte del Banco.

a) Desarrollo del sistema financiero

- 4.26 Con el propósito de estimular el desarrollo de los mercados financieros, el Banco aprobó durante el período 1991-2004 un conjunto de operaciones de préstamo y cooperación técnica de las que aproximadamente la mitad de los montos fueron destinados a promover reformas del marco de funcionamiento del sector y la mitad restante se dedicaron al financiamiento de programas multisectoriales de crédito.⁸¹ De acuerdo con los documentos de préstamos correspondientes, la cartera para el desarrollo del sector financiero del Uruguay se articuló en torno a los siguientes objetivos⁸²: (i) aumentar los niveles de eficiencia y competitividad del sistema de intermediación financiera y reestructurar la Banca pública; (ii) fomentar el incremento de la inversión privada, el desarrollo del mercado de crédito de mediano y largo plazo y del mercado de valores; y (iii) fortalecer el marco regulatorio y de supervisión bancaria para preservar la solvencia y liquidez de las instituciones del sistema. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 4.10: De análisis de información de resultados

Indicador de resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Sistema de intermediación financiera:			
mejora competencia y concentración de mercado (PR UR-0031)	No	No	Limitado
mejora de eficiencia de las instituciones financieras (PR UR-0031)	No	No	Medio
reestructuración de la banca pública (PR UR-0031)	No	No	Medio
Desarrollo de la inversión privada:			
incremento de la inversión privada (PR UR-0057)	No	Sí	Limitado
ampliación del mercado financiero de medio y largo plazo (PR UR-0063, PR UR-0021; PR UR-0136)	No	Sí	Medio
desarrollo del mercado de valores (PR UR-0057)	No	No	Limitado
Marco regulatorio y de supervisión:			
aplicación de medidas de supervisión e indicadores de solvencia y liquidez de instituciones del sistema (PR UR-0031 y PR-UR 0150)	No (UR-0031) Sí (UR-0150)	No (UR-0031) Sí (UR-0150)	Limitado Medio

- 4.27 En análisis de indicadores de resultados (ver Documento de Respaldo 7) demuestra que la propia crisis bancaria del 2002 constituye evidencia revelada de que los avances de estos programas no habían obtenido los resultados que se le presuponían, para anticipar y mitigar las consecuencias de la crisis sobre la solvencia y la liquidez del sistema financiero.⁸³ Los efectos de largo plazo de la crisis financiera sobre los mercados de crédito y capital acabaron por retraer los desarrollos incipientes de los mercados financieros experimentados durante los 90. En particular, los márgenes de intermediación como indicador de eficiencia del sistema si bien descendieron durante los 90, se mantuvieron en un promedio del 46.9% en moneda nacional y en un 8.2% en dólares, cifras netamente superiores a las de mercados de Chile (15.1% y 4.3%) o de Argentina (23.5% y 9.5%). Pese a la notoria exposición al riesgo de cartera de la banca pública y de riesgos operacionales y de mercado de la banca gestionada, la capacidad del Banco Central para la supervisión y control bancarios que se apoyó durante los 90 resultó limitada y no tuvo por efecto mitigar las consecuencias de la crisis sobre el sistema bancario. Posteriormente a la crisis del 2002, el apoyo del Banco al fortalecimiento del sector bancario ha producido avances concretos en cuanto al fortalecimiento de la regulación y supervisión bancaria como la implementación de regulaciones prudenciales por parte de las instituciones financieras, el reconocimiento de la capacidad sancionadora del Banco Central y algunas medidas para su fortalecimiento institucional.

b) Desarrollo del sector agropecuario

- 4.28 Con el objetivo de apoyar la mejora de la competitividad del sector agro y en un contexto de apoyos sustanciales por parte del Estado a los sectores exportadores tradicionales, el Banco aprobó durante el período 1991-2004 una cartera de proyectos específicos en apoyo a los sectores lechero, hortofrutícola, vitivinícola y ganadero, complementado por apoyos para la sanidad animal y servicios agropecuarios.⁸⁴ La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a este objetivo, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 4.11: De análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Desarrollo productivo			
Aumento de la eficiencia productiva para productores de leche (PR UR-0065; PR UR-0062)	Si	Si	Alto
Aumento de exportaciones lecheras (PR UR-0062)	No	No	Alto
Incremento del valor de producción y exportaciones del sector granjero (PR UR-0072)	Si	Si	Alto
Validación de factibilidad de innovaciones productivas (PR UR-0137)	Si	Si	Alto
Sanidad animal y servicios agropecuarios			
Aumento de la eficiencia productiva y exportaciones del sector agropecuario y agroindustrial a través de servicios técnicos (UR-0116)	No	No	Medio

- 4.29 El análisis de indicadores de resultados (ver Documento de Respaldo 8) muestra que los resultados en esta área fueron generalmente positivos, contribuyendo a proteger y potenciar los niveles de producción de sectores tradicionales de exportación en un contexto de mayor competencia y de apreciación cambiaria. En particular, la producción de leche de la Cuenca Lechera I creció un 57% entre los años 1990 y 2000, y la de la Cuenca Lechera II creció un 80% en estos diez años. En el sector granjero, las mejoras tecnológicas propiciadas por el proyecto han propiciado un incremento de las exportaciones de un 15%. Recientemente, para el sector ganadero se promovió la adopción y validación de innovaciones por parte de privados a lo largo de su cadena productiva con resultados de valor demostrativo en relación con la eficiencia reproductiva, edad media de la faena y otros coeficientes de producción. Los resultados de estos proyectos de inversión fueron positivos en lo individual aunque ante la magnitud del desafío de la apertura comercial éstos padecieron cierto grado de dispersión. El principal reto a futuro es apoyar una estrategia de diversificación de productos y de mercados que contribuya a atenuar la vulnerabilidad de la economía.

c) Desarrollo tecnológico para potenciar la competitividad

- 4.30 Para estimular la competitividad de las empresas ante los retos de la apertura, el Banco puso en marcha una secuencia de dos programas de préstamo, el primero aprobado en 1991 y un segundo del año 2000 y que todavía se encuentra en ejecución⁸⁵. De acuerdo con sus documentos de préstamo, estos proyectos se articularon en torno al objetivo de aumentar la eficiencia de las actividades productivas desarrollando la capacidad nacional de desarrollo científico y tecnológico. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a este objetivo, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 4.12: De análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Desarrollo tecnológico: mejora de la capacidad nacional de investigación para su aplicación productiva (PR UR-0095; PR UR-0110)	No	No	Limitado

- 4.31 El análisis de indicadores de resultados (ver Documento de Respaldo 9) muestra que en esta área los resultados alcanzados no tuvieron una escala suficiente para contribuir al fortalecimiento de la capacidad científica y tecnológica del Uruguay con aplicación productiva. Los resultados en términos de desarrollo de capacidades nacionales para el fomento de la innovación, no se ha traducido en una vinculación eficaz entre la comunidad empresarial y el sistema nacional de innovación, y tampoco han dejado instalado todavía un mecanismo fluido de incentivos a la innovación y desarrollo (I+D). A pesar de que varios de los proyectos de investigación financiados hayan correspondido a aplicaciones del agro, no se ha encontrado evidencia documental alguna de asociación de estos proyectos con la cartera establecida por el Banco con el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA).⁸⁶

d) Desarrollo de infraestructura física para potenciar la competitividad

- 4.32 En el marco de los desafíos competitivos determinados por el proceso de integración económica, el Banco puso en marcha una cartera de proyectos de infraestructura que se articularon en torno a los siguientes objetivos: (i) aumentar la eficiencia del suministro eléctrico; y (ii) reducir los costos de transporte terrestre y marítimo mediante la mejora la mejora de carreteras y puertos. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 4.13: De análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Suministro eléctrico: Eficiencia de suministro (PR UR-0022)	Sí	Sí	Alto
Transporte comercial y turístico: Reducción de costos de transporte en corredores de integración (PR UR-0113)	Sí	Sí	Alto
Adecuación para acceso turístico a Punta del Este (PR UR-0029)	No	No	Alto
Mejora de competitividad forestal y agrícola que transporta por Mbopigua (PR UR-0142)	No	No	Medio

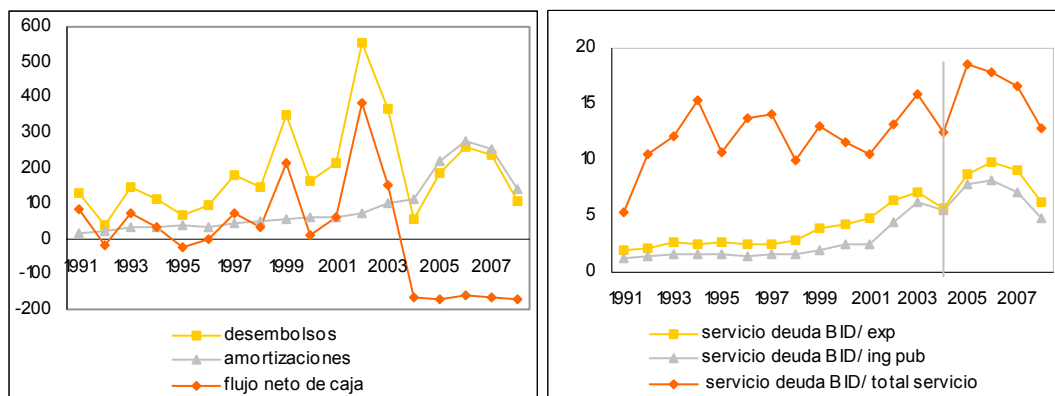
- 4.33 El análisis de indicadores de resultados (ver Documento de Respaldo 10) muestra que los proyectos desarrollados en esta área establecieron obras de infraestructura en el contexto de la integración regional con impacto probable en la mitigación del déficit energético y en el desarrollo de sectores en expansión como el turístico, el agrícola y el forestal. En general, los proyectos se han traducido en mejoras de eficiencia y desarrollado capacidades con un valor económico presente positivo. Sin embargo, existen desafíos pendientes de expansión de la capacidad de las infraestructuras desarrolladas para atender las demandas de la economía o de los sectores beneficiados.

4. Relación financiera y estabilidad macroeconómica

- 4.34 En el marco del proceso de recomposición de la deuda externa vinculado al Plan Brady, el Banco se planteó constituirse en el principal acreedor externo del país. Ello se ha traducido en una expansión de desembolsos en la década de los 90, con una segunda

aceleración de desembolsos hacia final de la década y una tercera aceleración en el año 2002, año en que se alcanzan cotas sin precedentes en respuesta a la crisis financiera. Los siguientes gráficos muestran la evolución temporal de una serie de variables que describen la relación financiera del país con el banco entre 1991 y 2004. La trayectoria de éstas se complementa con una proyección hacia el futuro que permite analizar los resultados financieros diferidos de esta cartera⁸⁷.

Gráfico 4.3.



- 4.35 La evolución de los flujos netos de caja refleja la acumulación de financiación hacia el país particularmente en los años 1999 y 2002 atribuible al paquete de emergencia financiera. El análisis gráfico muestra el crecimiento del stock de deuda del país con el Banco durante este período y el incremento relativo de dichos indicadores de stock en relación con las exportaciones y los ingresos fiscales.⁸⁸
- 4.36 Como era de esperar, durante los últimos seis años también se acentúa el perfil de exigibilidad de pagos del país al Banco. El servicio de la deuda con el Banco en términos de exportaciones e ingresos fiscales aumenta de manera sostenida entre 1999 y 2003. En el año 2004 se produce un flujo neto de caja negativo para el país y las proyecciones para los años futuros basadas en los supuestos del FMI muestran que se mantendrán los flujos netos negativos durante los próximos años⁸⁹.
- 4.37 La acumulación de deuda del país ha conducido a las autoridades del Uruguay a compromisos de superávit primarios muy exigentes para los próximos años que afectan el espacio fiscal necesario para recuperar los niveles normales de gasto público asociados a la provisión equitativa de bienes públicos y el progreso en los gastos sociales. La prioridad de los planes de emergencia social para recuperar los efectos negativos de la crisis de 2002 asociada con nuevo endeudamiento, reduce aún más el espacio fiscal inmediato en los próximos años, en detrimento del desarrollo de proyectos en otras áreas.⁹⁰ El desafío del Banco consiste en apoyar la definición de un programa que compatibilice la atención a los nuevos desafíos del país con el mantenimiento de una posición macroeconómica equilibrada.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 5.1 Del análisis de los documentos de estrategia, la evolución de las proyectos y sus resultados para cada área programática, se extraen las siguientes conclusiones y lecciones aprendidas sobre la relación que se estableció entre el Banco y el País.

- 5.2 En el marco de cambios considerables en la estructura social y de la economía del país, los documentos de país de 1991, 1997 y 2000 definieron una posición de liderazgo frente a otros organismos internacionales, en apoyo a algunas de las principales prioridades para los gobiernos correspondientes. No obstante, estas estrategias no alcanzaron a propiciar acciones y políticas que enfocaran las implicaciones de estos cambios estructurales desde una perspectiva de largo plazo. En particular, aportaciones estratégicas del Banco sobre la base de la experiencia de trabajo en otros países, hubieran tenido un valor agregado significativo en relación con la adaptación del modelo de atención social a una sociedad más polarizada, con el alcance de las reformas del Estado en un contexto de restricciones políticas fundamentales o con las vulnerabilidades asociadas al modelo de apertura económica.
- 5.3 Estas estrategias dieron origen a una amplia cartera de operaciones caracterizada por un componente de rápido desembolso relativamente alto, equivalente a casi un 50% del valor total. Tanto el diseño y la ejecución de las operaciones individuales se desarrollaron en un marco de asociación y de sentido de pertenencia por parte de las autoridades. Los préstamos tuvieron por lo general buen desempeño en términos de desembolsos salvo particularmente por los efectos de la crisis del 2002 y demostraron además la capacidad de administración fiduciaria del país.
- 5.4 Los programas en el área de desarrollo social y equidad apoyaron las prioridades de las autoridades en un marco de reforma institucional y de atención creciente a poblaciones vulnerables. Su efectividad sin embargo padeció la lectura parcial de las implicaciones del crecimiento de la pobreza y la influencia que ésta tuvo en una respuesta programática que disoció las medidas de atención a la pobreza emergente de las de reforma de las estructuras de atención social. De hecho, el programa apoyó por una parte reformas de las instituciones tradicionales de política social configuradas para una sociedad más igualitaria, con un enfoque limitado de adaptación a una estructura de la sociedad progresivamente distinta y de desarrollo de pobreza estructural. Por otro lado, se llevaron a cabo una serie de programas dirigidos a enfrentar las manifestaciones de pobreza con una lógica de intervenciones de carácter temporal como si se tratara de fenómenos transitorios, lo que redundó en que sus resultados tuvieron también un alcance limitado. En la actualidad, el desarrollo de una estructura de atención integral a la pobreza tanto económica como socialmente, ha pasado a constituir uno de los principales aspectos de la agenda política del nuevo gobierno.
- 5.5 Los programas en el área de modernización del Estado asociaron al Banco a las principales reformas emprendidas por las autoridades, primero con un enfoque de reforma económica y desmonopolización de empresas públicas y a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, con énfasis en la reforma administrativa del sector público. Aunque algunas de ellas tuvieron un costo fiscal considerable, las condicionalidades de los préstamos del Banco fueron de utilidad para propiciar avances por parte de los diferentes ministerios concernidos o del poder legislativo. Sin embargo, el alcance de las reformas que se apoyaron estuvo condicionado esencialmente por el escaso margen político de gobiernos en minoría parlamentaria y por prescripciones de rango constitucional. Como consecuencia de ello, excepto en el caso de la seguridad social, los avances que sí se obtuvieron como la reducción de la plantilla de la administración central o la implantación de prácticas de administración por resultados, no alcanzaron a encauzar decisivamente procesos de mejora de largo plazo.

- 5.6 Los programas en el área de la apertura económica y competitividad estuvieron dirigidos al fomento de la producción de un conjunto de sectores tradicionales de exportación durante el proceso de concentración de exportaciones en los mercados vecinos y a la mejora del clima de inversión mediante el desarrollo de los mercados financieros. Si por un lado los programas de desarrollo productivo fueron generalmente eficaces para los sectores concernidos, los programas de desarrollo de los mercados de capitales y de la supervisión bancaria no alcanzaron, en definitiva, a anticipar la fragilidad y amortiguar el impacto sobre el sistema bancario de la crisis del 2002. Dada la agudización de la exposición comercial a los mercados argentino y brasileño hasta 1998, hubiera sido deseable apoyar una mayor diversificación de los mercados de exportación de bienes y servicios hacia la economía mundial que además hubiera tenido como efecto atenuar la vulnerabilidad económica, comercial y financiera del Uruguay frente al comportamiento de los países vecinos.
- 5.7 Finalmente, la contribución del Banco en el área de estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal, se tradujo durante los noventa en un financiamiento creciente en apoyo al proceso de recomposición de la deuda externa en el contexto del *Plan Brady*. Salvo por algunas dificultades a mediados de la década, el componente de préstamos de desembolso rápido ha mostrado un comportamiento proclive a atender las demandas de liquidez de los gobiernos en períodos de ajuste fiscal. No obstante, el alto nivel actual de endeudamiento del país con el Banco y las exigibilidades de repago programadas para los próximos dos años y medio, representan una situación históricamente anómala en la relación entre el Banco y el País, con repercusiones para el espacio fiscal del gobierno en el medio y largo plazo. Esta situación se explica en buena parte por la rigidez relativa de los términos y condiciones del préstamo de emergencia financiera del año 2002.
- 5.8 Sobre la base de estas constataciones, el informe propone las siguientes recomendaciones dirigidas al establecimiento de una asociación lo más efectiva posible para atender los principales desafíos de desarrollo del país en los próximos años:
- 5.9 **Recomendación 1:** De acuerdo con el análisis de la posición de endeudamiento externo del País, el Banco es hoy un factor para su estabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal. Teniendo esto en cuenta, el Banco debe en los próximos años establecer un cronograma de flujos que se constituya en parte de la solución de la situación financiera crítica del país, adecuándose a los equilibrios macroeconómicos y a las necesidades de ahorro fiscal de largo plazo.
- 5.10 **Recomendación 2:** Esta evaluación señala que el desempeño fue generalmente mayor en aquellas áreas en las que el Banco encontró un nicho de relevancia estratégica para el largo plazo, concentrando en él sus operaciones a lo largo del tiempo. Continuando en esta dirección, conviene que el Banco establezca un programa futuro que se articule en torno a los objetivos de la agenda nacional de desarrollo en algunos casos para más de un período de gobierno, proponiendo concentrar sus esfuerzos en los temas en los puede tener un mayor impacto, en particular:
- a. La potenciación del crecimiento económico como la principal variable de la que depende el programa de recuperación, reforzando el apoyo a la mejora del clima de inversión y entre otras medidas, retomando acciones de mejora de eficiencia de los servicios económicos provistos por las empresas públicas; y

- b. la adecuación de la estructura de atención social a los nuevos desafíos de largo plazo relacionados con la pobreza y la conformación de una estructura social más desigual, y la mejora de su calidad.
- 5.11 **Recomendación 3:** Los procesos de formulación de las estrategias de país y los programas de cooperación técnica han dado lugar a la acumulación de conocimiento y capacidades, aunque de manera discreta en el tiempo. En continuación de estos esfuerzos, sería propicio que la programación del Banco estuviera acompañada por un programa de estudios y de desarrollo institucional continuo que dé respaldo al programa. En particular, sería relevante apoyar al gobierno en la definición de las mejores oportunidades para: (i) la potenciación del crecimiento o la redefinición del modelo de bienestar; (ii) el desarrollo de capacidades de gestión pública con base en resultados, así como (iii) la realización de análisis costo-beneficio de las intervenciones durante su diseño que determinen particularmente la relación del retorno de los programas, ya sean de inversión, sectoriales o de emergencia, frente al costo de la deuda.
- 5.12 **Recomendación 4:** De acuerdo con el análisis de los marcos de resultados y las matrices de condicionalidad de los programas sectoriales, éstos últimos sirvieron con frecuencia como referencia e incentivo para la coordinación de los diferentes actores involucrados. En el actual contexto de restricciones fiscales, es conveniente que el Banco apoye a establecer un marco de resultados programático que permita:
- a. El establecimiento de relaciones de financiación con los ministerios ejecutores, de acuerdo con criterios de rendición periódica de cuentas y desempeño por resultados desde una posición de asociación con las autoridades hacendarias; y
 - b. el sostenimiento de relaciones de financiación flexibles con el Banco compatibles con la temporalidad de las necesidades de liquidez, asociando los desembolsos al cumplimiento de los avances de los programas nacionales y no del proyecto específico y que representen una forma más eficaz para atender las situaciones de emergencia que pudieran sobrevenir.
- 5.13 **Recomendación 5:** El análisis del programa señala las capacidades existentes en el país para el diseño y la administración eficiente y flexible de la cartera, de acuerdo con un enfoque programático. Teniendo esto en cuenta, las modalidades de apoyo que se planteen en el futuro deben aprovechar las posibilidades que otorga el nuevo marco de financiamiento, por ejemplo: (i) la autonomía para utilizar las capacidades nacionales para el diseño de los programas y los sistemas administrativos locales; (ii) la combinación de programas sectoriales, de inversión y cooperaciones técnicas para un mismo fin; (iii) el desembolso contra resultados y no por pago de insumos o cumplimiento de procedimientos; (iv) un enfoque programático único de la cartera vigente con la futura, incluyendo su posible reestructuración; y (v) financiamiento en moneda local, entre otros.

Notas finales

- ¹ El comportamiento del perfil electoral desde las elecciones de 1971 a las del 2004, muestra un vuelco total en la distribución de las preferencias del electorado. Los partidos Nacional y Colorado pasan de un 40% a un 35% para el primero y a un 10% para el segundo, mientras que el Frente Amplio pasa de un 16% a más del 46%.
- ² Únicamente estos dos factores suponían una carga adicional para las finanzas públicas de más del 5% del PIB. El incremento de las pasividades que equiparó, por reforma constitucional las pasividades a las percepciones de los funcionarios públicos activos equivalió al 2% del PIB, mientras que el costo fiscal de recompra de cartera de la crisis de la deuda de comienzos de los 80, se calcula en un 3.2% del PIB.
- ³ El control de la inflación se vio sacrificado en la primera parte del gobierno por la devaluación y, más adelante, por la desinteligencia con la política salarial. El ratio deuda pública/PIB pasó de un 70% en 1990 a menos de 40% en 1994, nivel que seguirá bajando hasta 1996 a un 35% y manteniéndose por debajo del 40% hasta 1999 que alcanza ese nivel.
- ⁴ La decisión de unirse al Mercosur como estrategia de inserción internacional se fundamentó en dos argumentos: que el país no se podía quedar afuera, no había otra opción; y que el país no podía cambiar rápidamente para conquistar el mercado mundial. Tomada la decisión, lo que se trató es de realizar la apertura lo más rápida posible. Se aceleró la caída de los aranceles dentro de la unión aduanera, tratando de lograr el menor arancel externo común.
- ⁵ Los resultados electorales de 1994 muestran un retroceso del Partido Nacional de manera equivalente al avance del Frente amplio con una leve ventaja general del Partido Colorado.
- ⁶ Los procesos de reforma respondieron a sus ahorros fiscales proyectados. En el caso de la seguridad social, el diagnóstico inicial era que sería difícil solventar la acumulación de pasividades sin una reforma del sistema. Simultáneamente los problemas vinculados con la edad y la bajísimo relación de activo-pasivo (menos de la mitad que 25 años antes).
- ⁷ A diferencia de lo ocurrido en el periodo de gobierno anterior, a pesar de los numerosos plebiscitos no se bloquearon las iniciativas aunque sí determinaron sus alcances y configuración. La reforma de la seguridad social, introdujo un sistema mixto reemplazo-capitalización y ordenó su funcionamiento, aunque con un impacto menor que el esperado de reducción de su peso financiero. La reforma educativa introdujo cambios en los modelos y programas de estudios de la educación preescolar, primaria y secundaria al amparo de un incremento significativo del presupuesto de educación. La reforma de la administración central dio lugar a modificaciones de estructura y reducción de empleo público permanente concentradas en la administración central civil, a la vez que encaminó mejoras administrativas de relevancia pero no se tradujo tampoco en una reducción de la relación gasto fiscal primario/PIB.
- ⁸ Este proceso fue impulsado por un vigoroso crecimiento de la economía estadounidense, acompañado el fortalecimiento del dólar norteamericano frente a las principales monedas, y el aumento de la liquidez y movilidad del capital financiero internacional, fenómeno que se acentúa por la proliferación de inversores institucionales.
- ⁹ En esto influyeron tanto factores “históricos” —estricto secreto bancario, tradición de respeto hacia los ahorristas, libre movilidad de capitales— como factores coyunturales —liquidez de los mercados internacionales, atractiva rentabilidad para la intermediación financiera en dólares, y bajo riesgo cambiario.
- ¹⁰ La aprobación de una nueva Carta Orgánica del Banco Central en 1995, que definió la normativa sobre atribuciones principales, política monetaria y administración de reservas, y relaciones de esta entidad con las instituciones de intermediación financiera, incluyendo la definición de facultades de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera (SIIF). En particular, los bancos públicos siguieron funcionando al margen de la órbita de supervisión del Banco Central, pese a que se reconocían los riesgos de sus carteras y pese a la importante presencia de la banca off-shore dentro del negocio bancario privado, los criterios de supervisión para este tipo de entidades no se diferenciaban de aquellos realizados sobre la banca doméstica, y si bien se llevaba un registro de los montos involucrados en operaciones de no-residentes, no se disponía de información sobre los tipos de activos en los que estos invertían y en qué monedas estaban denominados.

-
- ¹¹ Se incrementó la dolarización en la intermediación financiera, se hicieron más evidentes los descálces de moneda y plazos en el BHU, y la cartera crediticia del BROU sufrió un importante deterioro de la calidad de la cartera por su asistencia al sector agropecuario, uno de los más afectados el cambio desfavorable en los precios relativos del comercio regional e internacional. Durante 2001, los depósitos totales del sistema financiero Uruguayo aumentaron un 12%, y aquellos denominados en USD y correspondientes a no-residentes, en un 34%.
- ¹² La corrida bancaria representó una caída cercana al 50% del total de los depósitos del sistema durante el transcurso de 2002 (de US\$ 17,000 M a finales del 2001 a US\$ 9,500 a finales del 2002) y la asistencia financiera del Estado a los bancos con problemas superó durante este período los US\$ 2.300 millones (un 19% del PIB).
- ¹³ El FESB fue creado por Ley (No. 17523) en agosto de 2002.
- ¹⁴ El stock de crédito al sector privado se redujo en unos US\$M 4500 durante ese año
- ¹⁵ Medida en dólares corrientes, la deuda de Uruguay con los organismos multilaterales creció 183% entre 1999 y 2003. Entre 2001 y 2004, el financiamiento neto de dichos organismos aportaron al país ascendió a US\$ 4.200M, de los cuales aproximadamente un 60% corresponde al FMI, y por ende, deberá ser repagado o refinanciado en su mayoría en los próximos años.
- ¹⁶ En efecto, en 1955 el PIB *per cápita* de Uruguay a precios de 1985 era de \$ 4,285, que era el 44% de USA y superior a Austria e Italia, y en 1998 creció a \$ 6,058 (de un nivel de \$ 2,704 en 1990) pero siendo el 29% del de USA y la mitad del nivel de Austria, Italia y Francia, reflejando un bajo crecimiento de largo plazo. La mayor parte de ese desempeño puede ser atribuido al estancamiento económico de 1955-73 donde el PIB *per cápita* decreció a una tasa acumulativa anual de -0.2% contra un crecimiento de 1.7% acumulativo anual en 1974-2000. La crisis del 2002 llevó el nivel del PIB per cápita a algo más a los \$ 3,800 en 2003.
- ¹⁷ BID. Diagnóstico del mercado de trabajo en Uruguay, Pages, C. (2004)
- ¹⁸ BID. Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay (2004)
- ¹⁹ El promedio de uruguayos con más de diez años de estudios es mayor en el exterior que en el Uruguay. También los es el porcentaje de técnicos y profesionales. En cambio, es menor el promedio de trabajadores agrícolas y obreros en el exterior con relación a los habitantes de Uruguay. Más de la mitad de la población emigrante está radicada en Argentina, Brasil, España y estados Unidos.
- ²⁰ Flood et al., 2005
- ²¹ Si en el caso de los servicios de salud se produce un deslizamiento de la población atendida por el sistema de salud pública, del 34% de la población en 1999 al 43% de la población en el 2003, en el caso de la seguridad social las proyecciones actuariales resultan preocupantes debido al aumento progresivo de la población económicamente pasiva. La emergencia social requiere medidas sin precedentes históricos de coordinación entre modelos de atención y creación de empleo.
- ²² Ver Mario Bergara Et Al “Political Institutions, Policy Making Processes and Policy Outcomes: The Case of Uruguay” (2004).
- ²³ El Estado participa en funciones en funciones de formulación y aplicación de políticas, regulatorias y de producción y prestación de servicios. En algunos casos, la constitución determina la existencia de agencias de múltiple nivel para la aplicación de políticas, adicionales a los Ministerios y con presupuestos autónomos basados en transferencias. En otros casos, las propias iniciativas de política han creado sus propias oficinas, independientemente de que sus competencias pertenezcan estatutariamente a otras oficinas existentes.
- ²⁴ De acuerdo con un informe comparativo sobre las capacidades de los funcionarios públicos de los diferentes países de América Latina, los funcionarios uruguayos aparecen con posiciones medias o bajas en la mayoría de indicadores de gestión (Fuente: Beatriz Guinovart para la Red de Dialogo sobre Servicio Civil, 2002). El envejecimiento promedio de los funcionarios permanentes esta determinada por la práctica de la inamovilidad contractual y la imposibilidad reglamentaria de contratar nuevos funcionarios desde el año 1995.
- ²⁵ De acuerdo con sus propios diseñadores, las características de la reforma del sistema de la seguridad social respondieron a la necesidad de evitar el plebiscito que incorpora al costo para el afiliado una prima de riesgo plebiscitario. En la reforma laboral de la AC, no se llegó a plantear la reforma de la inamovilidad precisamente por el mismo motivo. Los plebiscitos apoyaron a legitimar los procesos de

reforma pero agravaron en algunos casos su resultado fiscal como el relacionado con la seguridad social en 1989. En otros casos, detuvieron algunas reformas importantes, particularmente las relacionadas con la privatización de empresas públicas.

- ²⁶ La expansión de la demanda doméstica de esos países después de sus sucesivos planes de estabilización permitió avances en el crecimiento de las exportaciones uruguayas durante la primera mitad de la década de los 90. Los principales ejemplos de alta influencia de las políticas de los países vecinos fueron los planes Austral y Cruzado en 1986-87, el Plan de Convertibilidad de Argentina de 1991, el Plan Real de Brasil en 1994, en 1995 cuando Argentina y Brasil reciben el efecto tequila, el abandono del plan de estabilización por Brasil en 1999, afectado por la crisis rusa y asiática, y la caída de la Convertibilidad argentina de 2001.
- ²⁷ En el Anexo 1 se incluye un análisis de la correlación existente entre el crecimiento de la economía de Uruguay y de Argentina y Brasil en el que se concluye que la correlación ha venido creciendo significativamente frente a Argentina y decreciendo frente a Brasil desde 1991 hasta el 2003
- ²⁸ Más del 70% de las exportaciones son directa o indirectamente de origen agropecuario y su competitividad se explica por el comportamiento en precio y calidad de sus materias primas
- ²⁹ De estos, el Estado sigue aportando el 25%. Este crecimiento se explica por la ampliación de los servicios a la exportación y al valor agregado (transportes y logística, zonas francas, servicios financieros, comercio, turismo y cadenas hoteleras, electrónico, y comunicaciones, entre las más relevantes). Los grandes conglomerados empresariales privados desaparecieron, excepto en el transporte colectivo y las empresas de atención a la salud. Actualmente hay menos de dos decenas de empresas manufactureras con más de 400 personas empleadas, mientras que las empresas de auto-empleo se multiplicaron.
- ³⁰ Desde 1999, año en que finaliza el ciclo expansivo de la década anterior, hasta septiembre de 2004 (último registro publicado por el BCU), la deuda del sector público no financiero (SPNF) pasó de 6.300 a 11.110 millones de dólares, y más de un 60% de este extraordinario incremento se debe a compromisos con organismos multilaterales de crédito. Debido a la devaluación del peso, los números son más impactantes aún si se mide en términos del producto bruto; la deuda del sector público no financiero, que no llegaba a un tercio del producto en 1999, alcanzó el 110% en el pico de la crisis financiera y se estima que debido al fuerte crecimiento de la economía y al debilitamiento del dólar, el ratio disminuye a un 88.5% en 2004. Además, el stock de deuda bruta del SPNF representó en 2004 casi 4 veces el total de las exportaciones de bienes del país y triplicaría los ingresos fiscales consolidados. La deuda del SPNF involucra al gobierno central, a los gobiernos locales y las empresas públicas, aunque la contribución en el total de estos dos últimos es sólo marginal. Por otro lado, la deuda es aún mayor si se tiene en cuenta la parte financiera del sector público, específicamente, el Banco Central (2.317 US\$M a septiembre de 2004) y los Bancos Públicos.
- ³¹ La comparación de los niveles de inversión del sector público entre sus agencias de recaudación, la Dirección General Impositiva, Dirección Nacional de Aduanas y el Banco de Previsión Social, muestra un nivel desproporcionado del gastos de funcionamiento de este último en relación los retornos por volumen de recaudación.
- ³² La tasa de anticipación se calcula como la relación del monto o el número de los proyectos aprobados frente a los programados para cada ciclo. La tasa de improvisación corresponde a la relación del monto o el número de los proyectos aprobados pero no programados sobre el total de aprobaciones. En el Anexo 2 se recoge el análisis completo de las tasas de anticipación y de improvisación respecto a los inventarios establecidos por la programación.
- ³³ Aunque no forma parte de esta evaluación, el documento de país en preparación sí incluye un análisis de la pobreza como parte de los desafíos de desarrollo de medio y largo plazo.
- ³⁴ La evolución real de la pobreza e inequidad en Uruguay no se atuvo a las discontinuidades de los diagnósticos de los CP (CP 1991, § 3.39 y § 1.18; CP 1997: § 1.21 y CP 2000: § 1.14). El caso del sector vivienda en la programación constituye un ejemplo ilustrativo del mismo tenor en relación con la problemas de provisión de vivienda para el sector de bajos ingresos (CP 1991: § 2.09; CP 1997: § 1.27 y 1.29; CP 2000 § 2.75). El Banco programó operaciones en este ámbito en los CP de 1991 y del año 2000 pero únicamente aprobó el programa de apoyo a asentamientos irregulares.

-
- ³⁵ Programa de asentamientos irregulares, el programa de infancia y familia o programa de violencia ciudadana
- ³⁶ En el sector de la salud, el diagnóstico de la programación plantea en 1991 como problema central la duplicación y falta de coordinación de los diferentes subsistemas y confirma en el año 2000 la descoordinación de las instituciones prestadoras de servicios y la extrema debilidad institucional del Ministerio de Salud Pública (CP 1991: § 3.34; CP 2000: § 2.72). Si el programa sectorial de salud no tuvo como enfoque primario de desarrollo organizacional, el programa de reforma de recursos humanos en salud, inventariado en el año 2000 nunca llegó a aprobarse (CP 2000: § 2.73). En el sector de agua y saneamiento, las necesidades de desarrollo institucional de la OSE a la que se viene apoyando desde 1961 aparecen en el CP de 1997 (§ 5.51 y § 5.52) y son objeto de una propuesta de reforma institucional integral en el CP del 2000 que tampoco llegó a aprobarse (CP 1997: § 5.51 y 5.52 y CP: 2000 § 2.79).
- ³⁷ Como consecuencia de ello, la programación desarrolló en paralelo una cartera de préstamos de reforma del gasto social, en un primer momento con carácter transversal como el PRIS y el FAS y luego con mayor profundidad en salud y educación, con propuestas estratégicas dispares con los programas sectoriales de reforma del estado. Si el objetivo central de la reforma del estado consistía en la reestructuración organizativa-administrativa de los ministerios y entidades, estos componentes tuvieron carácter más tangencial en los programas sociales.
- ³⁸ CP 2000: § 2.52
- ³⁹ A pesar de que el CP de 1991 no incluyó todavía como objetivo específico el de la reforma del estado, inculcando todo el énfasis a la mejora de las políticas sociales, el posicionamiento del Banco en la reforma es tributaria de una serie de acciones de carácter preparatorio desarrolladas durante la primera mitad de los 90, incluyendo la reforma del Tribunal de Cuentas. El área estratégica cobra fuerza en la programación particularmente a partir de 1997 con el planteamiento de la reforma de la administración central y de la seguridad social.
- ⁴⁰ Se trata en ambos casos de segmentos centrales en el marco de la reforma del sector público pero sin llegar a constituir el todo por la parte o una reforma de carácter universal como pareció indicar su presentación originaria en el CP de 1997 que introduce como objetivo la reforma estructural del sector público.
- ⁴¹ El CP de 1991 recoge los lineamientos originarios de la reforma por parte del gobierno que sitúa en el mismo nivel estratégico la reforma del área tributaria y la de la seguridad social (CP 1991: § 1.12). El enfoque estratégico que se refleja en el CP de 1997 en el que se plantea la reforma de mayor envergadura, no se menciona específicamente el componente de ingresos en sus objetivos generales, ni entre los objetivos específicos del programa de reforma del Estado (CP 1997: § 5.6 y 5.9). Es el CP del 2000 el que retoma explícitamente la mejora de la administración tributaria como un objetivo central (CP 2000: § 2.18). Como reflejo de este enfoque estratégico, los apoyos acometidos en el área de administración tributaria si bien fueron relevantes, tuvieron naturaleza periférica dejando pendientes, como siguen estando en la actualidad, la reforma impositiva y la modernización estructural de su administración.
- ⁴² CP 2000: § 2.28
- ⁴³ La programación incluyó iniciativas pertinentes y de apoyo para el sector agro con una perspectiva de apoyo integral al productor, apoyos a la investigación y al desarrollo de la ciencia y tecnología, apoyos a la mejora de la infraestructura eléctrica y de transportes, apoyos al desarrollo empresarial por parte del FOMIN, una serie de programas multisectoriales de crédito y programas sectoriales de desarrollo de los mercados financieros.
- ⁴⁴ CP 1: § 1.13; § 1.18. En términos de oportunidad, no obstante el CP advirtiera con cuatro años de anticipación sobre los riesgos relacionados con que la economía uruguaya adoptara un ajuste lento hacia el *shock* externo de la integración abierta en 1995, el Banco no llega a producir aprobaciones hasta los años 1996 y 1997.
- ⁴⁵ De hecho, el CP de 1991 realiza un análisis de los diferentes sectores de la economía identificando aquellos que ya habían alcanzado estándares de eficiencia y competitividad internacional (lácteos, el arroz, los cítricos y algunas agroindustrias) y es finalmente en estos sectores donde finalmente acabó

concentrándose la cartera de apoyo empresarial del Banco, con énfasis en los productores que ya están exportando (CP 1: § 2.12 y CP2: § 3.16).

46 Si bien la programación señaló también el sector terciario como sector emergente con potencial exportador en el marco del Mercosur (servicios comerciales, servicios financieros, trasportes y comunicaciones y servicios turísticos) o a sectores manufactureros con potencial competitivo en el marco del proceso de apertura (en aquel momento, la industria de ensamblaje automotriz § CP2 3.25 o la industria textil, o de empacadoras de carne CP 2 § 5.12.) pero no llegó a aprobar apoyos específicos

47 La situación exposición excesiva al riesgo de algunas instituciones del sistema bancario, si bien eran conocidos por las autoridades monetarias, quedaban por fuera de su capacidad sancionadora.

48 De acuerdo con las proyecciones incluidas en los anexos del CP de 1991, el Banco planeó en aquel momento un incremento de la deuda de Uruguay con el organismo de 337 millones de dólares a 879 millones de dólares en 1995 y pasar del 37% al 65% de participación en la deuda multilateral en ese mismo período.

49 La superación deliberada de los límites establecidos por la normatividad para el peso del financiamiento de desembolsos rápidos mereció un análisis detallado de los riesgos asociados y una justificación pertinente en el CP de 1991 pero no así en los documentos de estrategia subsiguientes.

50 Préstamo sectorial financiero, aprobado en 1991

51 El CP de 1991 recoge una deuda sobre el PIB del 46% para el año 90 mientras que la deuda sobre el PIB del año 2000 fue del 4x% (cifras guala).

52 CP 2000: § 2.99

53 Entre los préstamos de rápido desembolso aprobados entre 1991 y 2004 se incluyen 7 sectoriales (PSCT) y 1 préstamo de emergencia (PEMG).

54 La reducción de los costos en dólares debido a la devaluación de la moneda en proyectos con insumos denominados en pesos, no fue considerada a tiempo y tuvo una repercusión directa en los ritmos de desembolso de la cartera, hasta que se acordaron las cancelaciones parciales a lo largo de la cartera.

55 El promedio anual de años transcurridos desde la aprobación de los proyectos que efectúan desembolsos pasó de 3 años en el 2002 a 5 años en el 2005.

56 La Curva de Eficiencia del Desembolso (CED) muestra el perfil de desembolso en un momento en el tiempo de un determinado grupo de proyectos de inversión en ejecución, y permite hacer comparaciones con otros grupos de proyectos. La CED relaciona el porcentaje del monto corriente aprobado que fue desembolsado con el porcentaje de tiempo transcurrido del originalmente estipulado para la ejecución. Este último porcentaje es posible medirlo desde diferentes momentos en el ciclo de vida de los proyectos (aprobación, firma, etc). En este caso, la CED fue calculada, tanto para Uruguay como para el promedio del Banco, con la información de desembolsos al 7 de marzo del 2005, para los proyectos de inversión cuyo contrato ya había sido firmado.

57 Los mecanismos impuestos por la contraloría de control del gasto no devengado se constituyen por lo contrario en una control duplicado que asegurando la transparencia en su aplicación, tiende a retrasar los procesos de desembolso

58 “Country Financial Accountability Assessment” con fecha del 29 de junio del 2005, documento desarrollado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

59 El número total de contratos en el marco de préstamos o cooperaciones del Banco administradas por el PNUD superan en el período 1991-2004 los 3.800.

60 Debido a que en los sistemas del Banco existe información sólo desde 1998 y a que algunos instrumentos de supervisión se utilizan desde mediados de 1997 (ISDP), el análisis que sigue se limita al período 1998-2004.

61 Explicación de los otros indicadores. Los proyectos “problema” presentan en sus ISDPs una baja calificación de los objetivos de desarrollo (DO con Baja Probabilidad o Improbable)

62 Los proyectos que han tenido mayores dificultades para su implementación son el de Recuperación Urbana (UR0112), el de Servicios Agropecuarios (UR0116), el de Integración de Asentamientos Irregulares (UR0123), el de Modernización del Poder Judicial (UR0122), el de Desarrollo Tecnológico (UR0110), y más recientemente el de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo (UR0134).

63 Los 19 tipos de problemas que figuran como opciones en los ISDPs como explicación de las bajas calificaciones IP y DO, fueron agrupados en 3 amplias categorías: (i) problemas de falta de

compromiso con los proyectos (compromiso de la agencia ejecutora/prestataria, falta de fondos de contrapartida, oposición política, y cambios en la política), (ii) problemas de insuficiente capacidad institucional (capacidad institucional de la agencia ejecutora, desempeño de los consultores, coordinación entre agencias, desempeño de los contratistas, dificultades con las adquisiciones, costo excedido, auditoria externa calificada, cambios de política de la ejecutora, y falta de un sistema de evaluación) y (iii) problemas relacionados con el Banco (diseño del proyecto/componente, atrasos en el cumplimiento de las condiciones contractuales, eficiencia del Banco (demoras), temas ambientales, y cambios en la política del Banco).

⁶⁴ El ISDP no incluye como tipología de problema un generico de restricción fiscal que, como en el caso del Uruguay afecta tanto a los gastos con cargo al endeudamiento como a los gastos con recursos del país. Tomando esto en consideración, la frecuencia fue del 11% (contraparte) y del 8.3% (capacidad de la agencia de ejecución) de los ISDP respectivamente. La frecuencia se calcula como el número de veces que apareció dicho problema, dado todos los períodos analizados por los ISDPs de la muestra, a partir de la implantación de este sistema de seguimiento.

⁶⁵ Para una muestra de 13 proyectos repartidos uniformemente en todos los sectores se revisó si ellos habían detectado como posibles riesgos estos problemas en el documento de préstamo y si éstos finalmente se tornaban en problemas. Una tasa de anticipación de la ocurrencia de un riesgo elevada puede ser producto tanto de una alta capacidad de predicción como de una baja capacidad de mitigación de los riesgos. En esta misma muestra, la probabilidad de que el problema apareciera en el primer periodo, dentro de los que se detectaron y mitigaron fue del 88.8% y del 83.3%, respectivamente.

⁶⁶ El índice CMI refleja el comportamiento agregado de 6 instrumentos de supervisión: misiones de administración, visitas de inspección técnica, visitas de inspección financiera, ISDPs, EFAs y misiones anuales de revisión de cartera.

⁶⁷ El documento “Análisis de las Estrategias de País del Banco”, preparado por OVE en el 2005 recoge un análisis detallado de la capacidad de estos documentos para definir acuerdos con los países prestatarios en términos de resultados que permitan ser utilizados como instrumentos de toma de decisiones de planificación, gestión y evaluación de resultados.

⁶⁸ En el Anexo 4 se presentan los indicadores de la matriz del documento de país del año 2000.

⁶⁹ El estudio de la evaluabilidad de las operaciones de inversión se basa en un análisis binomial simple. Si los elementos de evaluabilidad están presentes se computan como 1s y si no lo están se computan como 0s. El indicador compuesto de evaluabilidad de los proyectos es la media aritmética de los anteriores y varía entre el valor 0 (mínima evaluabilidad) y el valor 1 (máxima evaluabilidad). El análisis de evaluabilidad de las operaciones de reforma de política estuvo circunscrito a su parte de resultados.

⁷⁰ Para la determinación de los niveles de logro de los resultados (efectos) de los proyectos se utilizaron los siguientes criterios: (i) Alto: cuando los problemas diagnosticados se redujeron significativamente o existen datos que respalden un avance equivalente al 80% en sus resultados; (ii) Medio: cuando los problemas diagnosticados se redujeron parcialmente o existen datos de resultados que respalden un avance del 50% frente a lo planeado; y (iii) Limitado: cuando los problemas diagnosticados persisten o se han acrecentado o existen datos de resultados que respalden un avance inferior al 30% de lo planeado.

⁷¹ En una asociación estrecha con las autoridades promotoras de la reforma general del sistema educativo uruguayo, los programas del Banco se propusieron potenciar en un primer momento la enseñanza técnica secundaria (UR-0018 de Fortalecimiento de la Enseñanza Técnica, US\$ 28 millones, 1993-2001) con el objetivo de aproximar sus características a las de la demanda de empleo. Más adelante la cartera del Banco acompañó estas acciones con dos programas consecutivos ya ampliando la intervención a la educación secundaria como conjunto (UR-0107 de Modernización de la Educación Secundaria, US\$ 40 millones, 1996-2003; y UR – 0132 de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, US\$ 75 millones, 2001-2006). Por decisión del gobierno de Uruguay a principios de la década de los noventa fue la cartera del Banco Mundial la que apoyó la educación primaria.

⁷² Préstamos 799-OC-UR, 922/OC-UR, 1361/OC-UR, 811/OC-UR, 656/OC-UR, 1417/OC-UR.

⁷³ UR-0133 de Reformas del Sector Salud, US\$ 75 millones, 2001-2003 (préstamo sectorial)

- ⁷⁴ UR-0024:, Programa de Inversión Social (PRIS), US\$ 36 millones, 1991-1997; UR-0087: Fortalecimiento de Áreas Sociales (FAS), US\$ 27.1 millones, 1994-2001; UR-0134: Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo, US\$ 40 millones, 2003-2007; UR-0123: Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), US\$ 77 millones, 1999-2006; UR 0118: Seguridad Ciudadana, Prevención de la violencia y el delito, US\$ 17.5 millones, 1998-2004; UR 0151: Programa de Emergencia, US\$ 500 millones, 2002-2003.
- ⁷⁵ Del 1991 a 2004, la cartera de proyectos con influencia en aspectos de reforma estuvo constituida por un programa FOMIN de apoyo a la reforma de la Administración Central, algunas de las condicionalidades del préstamo sectorial de Inversión (UR-0057) y componentes de mejora de gestión de los programas PRIS (UR-0024), FAS (UR-0087). En 1996 y 1997 se aprueban dos grandes programas sectoriales, para la reforma de la Seguridad Social (UR-0108) por US\$150 M y para la reforma de la Administración Central (UR-0090) por US\$105 M. A partir del 2001, se aprueban los programas de apoyo a la modernización de la gestión pública (UR-030), el programa de modernización del Poder Judicial (UR-0112) y en el 2002 el proyecto de mejora de la capacidad gerencial de la Intendencia de Montevideo (UR-0139).
- ⁷⁶ En los años previos se ejecutan los programas PRIS y FAS que forman parte de la cartera de gasto social, un proyecto de Modificación del Tribunal de Cuentas, particularmente del Departamento de Auditoría de Prestamos Internacionales al que se atribuye una buena calidad general de las auditorías de la cartera y un proyecto FOMIN que más allá de méritos preparatorios de la reforma, apoyo, junto con el remanente el arranque el Programa de Modernización de la Administración Central.
- ⁷⁷ PR UR-0090, PR UR-0130 y PR UR-0102
- ⁷⁸ Programa sectorial; de Reforma de la Seguridad Social (UR-0108), US\$ 150 M, 1996-1999
- ⁷⁹ UR-0057, US\$ 68.8M, 1992. Desde una perspectiva estratégica, la modalidad de ejecución de programas de inversión del Banco por empresas públicas no parece consistente con este objetivo de apertura a la competencia.
- ⁸⁰ En el marco de la Ley No. 16211 de 1991 (denominada “Ley de Empresas Públicas”), la Ley de Reforma de los Servicios Portuarios de 1992 y los esquemas regulatorios correspondientes.
- ⁸¹ Las siguientes operaciones conforman la cartera relacionada con el desarrollo del sector financiero: Programa de ajuste del sector financiero (UR-0031), programa sectorial de inversiones (UR-0057), Programas globales de crédito multisectorial (UR-0063, UR-0021, UR-0136) y programa sectorial de fortalecimiento del sistema bancario (UR-0150).
- ⁸² PR-1784, párrafo 1.13; PR-1877, párrafo 2.1; PR-1876, párrafo 3.1.
- ⁸³ De hecho, la solvencia y la liquidez del sistema financiero durante los años 90s dependió durante los años 90 de dos soportes ajenos a la reforma: (i) la existencia de un contexto regional e internacional favorable que aseguraba el acceso al financiamiento externo a un bajo costo, y (ii) la garantía del Estado sobre los depósitos de la banca pública. Cuando los agentes económicos comenzaron a advertir que el mantenimiento de estas dos condiciones no estaba asegurado, el sistema entró en la crisis más severa de su historia.
- ⁸⁴ Programa de Desarrollo de la Cuenca Lechera I (UR-0065) y II (UR-0062), Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (UR-0072), Programa de Servicios Agropecuarios (UR-0116)
- ⁸⁵ Programa de Ciencia y Tecnología (UR-0095) y Programa de Desarrollo Tecnológico (UR-0110)
- ⁸⁶ Estos programas establecieron en algunos casos una relación de competencia entre sí. Los apoyos del proyecto resultaban más favorable que los del programa de servicios agropecuarios que establecía una modalidad de asignación de fondos por concurso
- ⁸⁷ Fuentes: Elaborado con base en datos del Banco (OPS-FIN), FMI, BM y BCU
- ⁸⁸ Así, por ejemplo, en los años 2002 y 2003, el stock de deuda con el Banco superaba las tres cuartas partes del total de las exportaciones del país, y más de la mitad de sus ingresos fiscales.
- ⁸⁹ Una fracción significativa de la acumulación de deuda con el Banco esta explicada por los términos y condiciones del préstamo de emergencia financiera en el año 2002
- ⁹⁰ La escasa holgura fiscal hace poco probable que pueda mejorar el nivel de los gastos de inversión, en particular aquéllos que cuentan con financiamiento de endeudamiento ya adquirido por el país con ese destino. Este es el caso de más de las 2/3 partes de la cartera actual del Banco. La preferencia por una cartera más consistente con los problemas de liquidez que requiere el cumplimiento de los exigentes

vencimientos por parte de las autoridades uruguayas puede alterar las prioridades de la cartera y requerir la reformulación de parte de la cartera.

Sólo para Uso Oficial

Documento de Respaldo 1: Análisis de indicadores de resultados Área de Educación

Durante el período 1991-2004, el Banco financió una serie de proyectos de inversión encaminados específicamente al apoyo a la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), con enfoque principal en la educación secundaria¹. De acuerdo con los documentos de préstamo correspondientes el apoyo a la reforma de la educación se articuló en torno a los siguientes dos objetivos: (i) apoyar la mejora de calidad, eficiencia y equidad de la educación técnica y secundaria y (ii) apoyar la reforma institucional, de gestión y del marco regulatorio para el sector de la educación². La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 1.1: Análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Educación secundaria: mejora de calidad (PR UR-0107, PR UR-0132) mejora de equidad (PR UR-0107) mejora de eficiencia (PR UR-0107)	Sí No Sí	Sí No No	Medio Limitado Medio
Educación técnica: adaptación a los requerimientos del mercado de trabajo (PR UR-0018)	No	Sí	Medio
Administración de la educación mejora institucional y de gestión (PR UR-0107) reforma regulatoria (PR UR-0107)	No No	No No	Limitado Limitado

A continuación se presenta el análisis detallado que sustenta las conclusiones de esta evaluación para cada uno de estos resultados, fundamentado en indicadores de efecto verificados por OVE:

Calidad de la enseñanza secundaria. Después de los programas, Uruguay se ha mantenido en un nivel alto de calidad en relación con América Latina de acuerdo con el primer informe nacional PISA realizado en el 2003, aunque no se encuentra disponible un comparador homogéneo previo que permita observar resultados concluyentes de mejora en la calidad de los aprendizajes. Algunos indicadores sustitutos como la reducción de la tasa de repetición que transita de un 30.8% en 1996 a un 25.3% en el 2002 o la tasa de deserción que pasa de un 16% a un 12.9% manifiestan ciertos avances, aunque esta última

¹ En una asociación estrecha con las autoridades promotoras de la reforma general del sistema educativo uruguayo, los programas del Banco se propusieron potenciar en un primer momento la enseñanza técnica secundaria (UR-0018 de Fortalecimiento de la Enseñanza Técnica, US\$ 28 millones, 1993-2001) con el objetivo de aproximar sus características a las de la demanda de empleo. Más adelante la cartera del Banco acompañó estas acciones con dos programas consecutivos ya ampliando la intervención a la educación secundaria como conjunto (UR-0107 de Modernización de la Educación Secundaria, US\$ 40 millones, 1996-2003; y UR – 0132 de Modernización de la Educación Media y Formación Docente, US\$ 75 millones, 2001-2006). Por decisión del gobierno de Uruguay a principios de la década de los noventa fue la cartera del Banco Mundial la que apoyó la educación primaria.

² Préstamos 799-OC-UR, 922/OC-UR, 1361/OC-UR, 811/OC-UR, 656/OC-UR, 1417/OC-UR.

es aún relativamente alta respecto a la de países de desarrollo equivalente.³ Como consecuencia de ello, únicamente uno de cada tres alumnos que ingresan en secundaria acaban por terminarla y sólo dos de cada tres completan el ciclo corto⁴. La siguiente tabla detalla las principales tendencias registradas en cuanto a los resultados educativos de secundaria antes y después de los programas.

Tabla 1.2: Resultados educativos de secundaria

Indicador	Antes	Después
Tasas de repetición ¹	1996: 1er grado: 30.8% 5to año: 22.6%	2002: 1er grado: 25.3% 5to año: 31.6%
Tasas de deserción ¹	1996: 1er grado total: 16% 5to año: total: 30.3%	2002: 1er grado total: 12.9% 5to año: total: 19.6%
Tasa de egreso	No disponibles	2000: 33.5 % para media completa 2003: 60% para la media básica.
Exámenes de evaluación a alumnos	No disponibles	1999: 56% y 68% de los alumnos con rendimiento medio-alto o alto en Matemáticas y Lengua respectivamente ² .
Referencias de matrícula		
Matrícula secundaria	1994: 184,083	2002: 224,559
Matrícula educación técnica	1994: 61,521	2003: 68,779
1. Únicamente para liceos diurnos, 2. Censo Nacional de Aprendizaje, 1999, 3ros años del Ciclo Básico. Fuente: elaboración propia con base en datos de MEMFOD.		

Equidad de la educación secundaria. En términos de equidad en la distribución, los resultados de los programas arrojan diferencias importantes por quintiles desde bastante antes de la crisis y se acentúan ante el fuerte incremento de la pobreza de los últimos años. En efecto, los indicadores de inequidad en el acceso muestran un crecimiento de una relación de 2.1% en el bienio 1991-1992 a un 2.6% en 1996-1997 y a un 3.4% en el 2000-2001.⁵ Los datos oficiales reflejan además un empeoramiento previo a la crisis del número de jóvenes entre 12 y 17 años, correspondientes al primer quintil, que no estudian ni trabajan (de un 15.8% en 1991 y 18.6% en 1999), indicador que mejora para el quintil más alto de ingresos (de 3.6% a 3.1%).⁶ Estas tendencias no sugieren que se haya verificado una mejora de la equidad en el acceso o la terminación de la educación secundaria en los años posteriores de crisis. En el 2001, mientras que la tasa de repetición en primer año de enseñanza pública secundaria es de un 8.4% en las escuelas de contexto socioeconómico muy favorable, esta misma tasa es de un 25.1% en las de contexto muy desfavorable.

Educación técnica y adaptación al mercado de trabajo. Dado el todavía limitado reconocimiento por el mercado de trabajo a los egresados de la educación técnica, no hay datos que permitan validar que el programa haya producido los efectos sobre la calidad del capital humano nacional que anticipaba la programación. Si bien es necesario descontar en el análisis el efecto sobre el mercado de trabajo de la prolongada recesión a partir del 2000, los resultados en términos de reducción de la tasa de desempleo de los egresados de la educación técnica tuvieron un comportamiento inicial desfavorable entre los años 1998 y 2002, aunque empeoró en menor medida que la tasa de secundaria. La evolución de las

³ Las tasas de deserción entre jóvenes de 15 a 19 años para los 1990 y 2002 respectivamente son las siguientes: 37% y 30% para Uruguay, 23% y 17 % para Argentina, 21% y 14% para Chile, 40% y 21% para Brasil y 30% y 24% para Colombia.

⁴ Del análisis por cohortes se desprende que se han producido resultados positivos en términos de captación de jóvenes para completar la educación media básica pero es difícil retenerlos en el sistema para comenzar el ciclo medio superior. Para la cohorte 1986-1988 (19-21 años), el 16.2% terminó el ciclo básico de secundaria pero no comenzó el superior, mientras que para el cohorte 1992-1995, este valor es 12% (12-15 años).

⁵ Fuente: UNICEF-Uruguay 2003

⁶ Fuente: Encuesta Continua de Hogares, 1991 y 1999

remuneraciones mensuales para los egresados del nuevo plan de educación técnica mostró un limitado reconocimiento de los empleadores, particularmente para los egresados del bachillerato técnico.⁷

Tabla 1.3: Resultados para educación técnica

Indicador de resultados	1998	2002
Tasa de desempleo		
Tasa de desempleo de egresados recientes de educación técnica (CETP)	14.1%	20.8%
Tasa de desempleo de egresados recientes de bachillerato técnico (BT)	15.0%	17.3%
Comparador 1: tasa de desempleo de egresados recientes de secundaria	9.4% (2000)	28.0%
Remuneraciones		
Remuneración mensual de egresados recientes de CETP (pesos uruguayos corrientes)	4,880	4,905
Remuneración mensual de egresados recientes de BT (pesos uruguayos corrientes)	7,420	5,081

Fuente: Encuesta de Seguimiento de los Estudiantes Egresados de la Educación Técnica y Encuesta Continua de Hogares.

Desarrollo institucional y administración de la educación. Algunos de los condicionantes más salientes para el desarrollo institucional y mejora de gestión de la Administración Nacional de Educación (ANEP) como la multiplicidad de entidades involucradas, la centralización de decisiones o la existencia de un registro único persistieron después de los programas apoyados por el Banco⁸. Como también ocurrió en otros programas de reforma del Estado, la estrategia de reformar desde fuera de las instituciones como respuesta a los condicionamientos y restricciones institucionales internas, probablemente permitió avanzar más rápido pero se constituyó en una limitante del alcance de las mejoras y de la apropiación de los cambios introducidos. El desarrollo de nuevas instituciones como los centros regionales de profesores proyectaron costos fiscales recurrentes que no parecieron atenerse a consideraciones de sostenibilidad fiscal. Una réplica de indicadores antes y después de los programas refleja ausencia de cambio en algunos aspectos fundamentales tanto organizativos como de funcionamiento.

Tabla 1.4: Resultados de gestión

Indicadores de gestión	Antes	Después
Simplificación de estructura excesivamente vertical y múltiple	Estructura básica: Ministerio de Educación y Cultura, ANEP, CODICEN, Consejos desconcentrados y Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente.	Se agregan gerencias y se reordenan otras gerencias Aparecen estructuras adicionales: MECAEP (Banco Mundial), MESyFOD, MEMFOD (BID).
Descentralización de decisiones	Centralizado en ANEP	Consejos desconcentrados o centros educativos todavía sin autoridad delegada
Habilitación de sistemas de información para manejo de recursos y asignación de horas docentes	Ausencia de un registro único de profesores, sueldos y asignación de horas docentes	Todavía no existe una base de datos que contenga a todos los funcionarios de la ANEP o de alumnos
Abatimiento de regulaciones restrictivas de la ampliación de oferta de enseñanza	Impedimentos para la aprobación para programas privados y exigencia de exámenes de admisión	Persisten las barreras regulatorias a la liberalización del sector en todos sus niveles

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Caraballo et al, MEMFOD y ANEP

⁷ Fuente: Encuesta de Egresados Recientes de 1998 y Encuesta continua de hogares. Esta encuesta empezó a realizarse en el año 1998 y no se dispone de indicador de línea de base del proyecto.

⁸ Las instituciones del sistema educativo se centran en la ANEP (Administración Nacional de Educación Pública), con carácter de ente autónomo, un órgano máximo de gobierno llamado CODICEN y Consejos Desconcentrados.

Documento de Respaldo 2: Análisis de indicadores de resultados

Área de reforma del Sistema de Salud

Como respuesta a los problemas financieros y necesidades de reforma del modelo de salud existente, el Banco financió un programa sectorial de reforma del sector salud⁹. De acuerdo con su informe de proyecto, este programa respondió a los siguientes dos objetivos: (i) mejorar la eficiencia, equidad y calidad de los servicios de salud para los ciudadanos; y (ii) apoyar el fortalecimiento de los subsistemas privado y público de salud y del marco regulatorio del sector. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 2.1: Análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Servicios de salud:			
Calidad de la atención y mejora de indicadores de salud (PR UR-0133)	No	No	Medio
Equidad de la atención (PR UR-0133)	No	Sí	Limitado
Administración de la salud y desarrollo institucional:			
Mejora institucional y de gestión (PR UR-0133)	No	No	Limitado
Mejora de la situación financiera del subsistema mutualista	No	No	Medio
Reforma regulatoria (PR UR-0133)	Sí	Sí	Medio

A continuación se presenta el análisis detallado que sustenta las conclusiones de esta evaluación para cada uno de estos resultados, fundamentado en indicadores de efecto verificados por OVE:

Calidad de los servicios y mejoras de la salud. Aunque en el marco del programa se avanzó en la sistematización de información de usuarios a través del registro para el subsistema mutual, este no alcanzó a producir indicadores sobre la utilización y la calidad de la atención de la salud.¹⁰ En términos de los servicios de salud suministrados, el sector presenta un buen desarrollo de medicina de alta complejidad pero, dada la ausencia de datos, resulta difícil evaluar los indicadores de calidad de la atención primaria. Algunos indicadores de resultados en la salud como la tasa de mortalidad infantil mostraron una mejoría desde un 14.6 por mil en el 2000 a un 13.5 por mil en el 2002 aumentando en el 2003 a un 15.0 por mil aunque estos efectos son difícilmente atribuibles a las acciones del préstamo.¹¹

Equidad de los servicios de salud. El incremento significativo del número de personas dependientes del sistema de salud pública que de acuerdo con los datos oficiales pasó del 34 al 43% de la población entre 1999 y el 2003, no favoreció una mejora de la equidad en la calidad de los servicios a los diferentes grupos de población para contribuir a acentuar un sistema de salud cada vez más diferenciado por niveles socioeconómicos. Esta tendencia, en un marco de reducción promedio anual de los presupuestos asignados del

⁹ UR-0133 de Reformas del Sector Salud, US\$ 75 millones, 2001-2003 (préstamo sectorial)

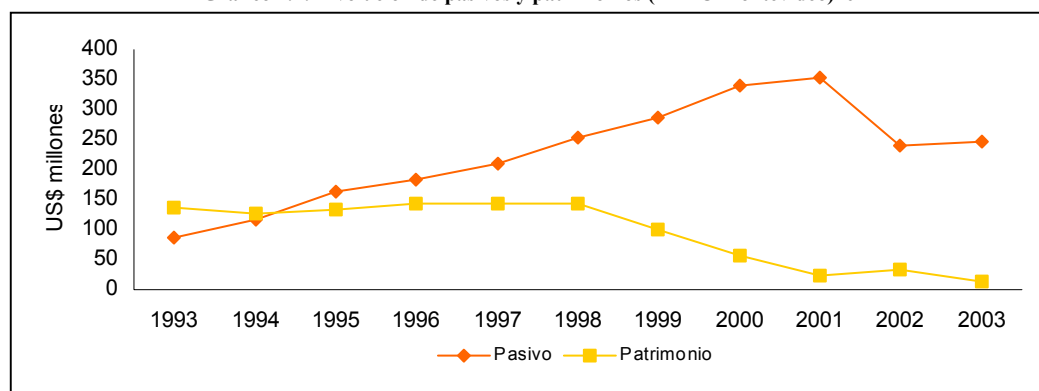
¹⁰ En el año 2000 se puso en marcha la base de datos del RUCAF (Registro Único de Cobertura de la Asistencia Formal) que permite dar seguimiento a las personas que poseen cobertura por el subsistema privado. En 2002 se transforma el carné manual en uno computarizado. Hoy la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) tiene un padrón informatizado de los usuarios pero aun sin información relativa sobre los tipos y calidad de la atención.

¹¹ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE), Informe de Desarrollo humano (PNUD)

7%, sugiere además un deterioro de la calidad del sistema de salud pública que atiende a la población de menores ingresos y el mutualismo.¹² La diferencia de estructuras remunerativas entre el sistema de salud pública y mutualista no favorece la dedicación de los mejores especialistas a la población más necesitada.¹³ Como muestra de ello, el 90% de la población beneficiaria del subsector público corresponde actualmente al quintil más pobre de la población total en términos de ingresos.¹⁴ El apoyo financiero del Banco al subsistema mutualista no fue consistente con su objetivo de equidad, particularmente durante el proceso de crecimiento del número de personas sin cobertura dependientes de la salud pública.

Administración de la salud y desarrollo institucional. El apoyo financiero al mutualismo, intentó subsanar los pasivos acumulados de las instituciones mutuales (IAMCs) de Montevideo, que presentaban pasivos mucho mayores a sus patrimonios netos¹⁵. Sin embargo, el fondeo de corto plazo no alcanzó a resolver el problema y dichas instituciones siguen presentando estados financieros consolidados negativos, lo que se agravó con la crisis financiera. Como consecuencia, en la actualidad estas instituciones muestran escasas perspectivas de mejora para el saneamiento de sus finanzas en el corto plazo. El siguiente gráfico refleja el comportamiento histórico del desbalance existente entre pasivos y patrimonio de las IAMCs de Montevideo que, si bien se redujo a partir del 2001 y en el 2002 con el apoyo del Banco, mantuvo una proporción considerable que se amplió a lo largo del año 2003.

Gráfico 2.1: Evolución de pasivos y patrimonios (IAMC Montevideo)¹⁶



¹² Los gastos del sistema de las unidades ejecutoras del ASSE denotan que, en pesos constantes, se ha sufrido disminuciones importantes desde el año 2001 en adelante (caída promedio de 7% anual). Esto implica una caída del gasto en salud per capita del 22%. El mismo patrón se ve en el indicador de gasto en personal en relación con el número de consultas médicas.

¹³ En 1990 había un total de 9,093 médicos activos y en 2002, 12,388 (una tasa de crecimiento acumulada entre 1990 y 2002 de 36.24% y 271 habitantes por cada médico en 2002). El país cuenta con una sobreoferta de médicos dedicados a la salud pública con salarios muy bajos y una elite de profesionales de la medicina de alta complejidad y tecnología que cobran por acto. La segmentación de estos dos mercados profesionales tiende a repercutir en la calidad de los servicios profesionales.

¹⁴ Estos datos están disponibles únicamente a partir de la informatización de las bases de datos de la ASSE (2002) por lo que no se presentan datos históricos.

¹⁵ Las Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC) tenían hacia el 2001 un pasivo acumulado de US\$ 350 millones y el Fondo Nacional de Recursos (FNR) como entidad que financia las prestaciones de mayor complejidad y alto costo en Uruguay, tenía déficit operacional y un pasivo acumulado de US\$ 70 millones en 2000. Esto llevó a una crisis financiera de las mutualistas, que conllevó la quiebra de varias de ellas, fusiones y absorciones y un deterioro de la atención brindada.

¹⁶ Fuente: Ministerio de Salud Pública

El condicionamiento del fondeo a planes de mejora de gestión de las mutualistas se ha traducido en medidas insuficientes para adaptar estructuralmente o para sostener su número de afiliados durante periodos de recesión y desempleo. Asimismo, se instrumentó la reestructuración organizativa del Ministerio de Salud Pública que, sin embargo, sigue presentando oportunidades de mejora en sus capacidades de coordinación de la política, particularmente en relación con las diferentes unidades prestadoras de servicios de salud¹⁷. Las acciones de mejora del marco regulatorio previstas por el préstamo han dado lugar a un cuerpo legal unificado y de un organismo fiscalizador de las instituciones de salud, aunque con escasa operatividad en la práctica.

¹⁷ Las encuestas de usuarios de los servicios de salud indican que se percibe insuficiencia en los controles realizados a las instituciones y necesidad de profundizar los cambios, pero conformidad con la calidad de la atención recibida y mejoramiento de acciones de fiscalización.

Documento de Respaldo 3: Análisis de indicadores de resultados

Área de racionalización y organización del gasto social

Desde principios de la década pasada, el Banco desarrolló un conjunto de proyectos con el propósito de focalizar la atención social hacia los grupos más desfavorecidos en general a los que, bajo los efectos de la crisis, se añaden proyectos enfocados en grupos más específicos como los habitantes de las zonas urbanas marginales, los niños y su núcleo familiar.¹⁸ De acuerdo con sus informes de proyecto estas operaciones se articularon en torno a los siguientes objetivos: (i) ordenar y racionalizar el gasto social para una mejor focalización en grupos en situación de vulnerabilidad, (ii) mejorar las condiciones de vida de los grupos poblacionales vulnerables; (iii) proteger programas de gasto social durante la crisis financiera del 2002 para evitar sus efectos sobre los sectores más pobres y (iv) apoyar el desarrollo de infraestructura social. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 3.1: Análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Ordenamiento y focalización del gasto social: Mejora de la focalización del gasto (PR UR-0024; PR UR-0087; PR UR-0134; PR UR-0123)	No	No	Limitado
Condiciones de vida de poblaciones vulnerables: Mejora de calidad de vida de población más necesitada (PR UR-0024)	No	Sí	Limitado
Mejora de condiciones vida de niños y familias en riesgo (PR UR-0134)	No	No	Limitado
Mejora de calidad de vida de asentamientos irregulares (PR UR-0123)	No	No	Limitado
Protección de gasto social y efectos sociales durante la crisis: Protección del gasto social durante la crisis del 2002 (PR UR-0151)	Sí	Sí	Alto
Efectos de la crisis en sectores más pobres de la población (PR UR-0151)	No	No	Limitado
Dotación de infraestructura social: Mejora de las condiciones de vida	No	No	Medio

A continuación se presenta el análisis detallado que sustenta las conclusiones de esta evaluación para cada uno de estos resultados, fundamentado en indicadores de efecto verificados por OVE:

Organización del gasto social. La secuencia de proyectos para la organización del gasto social no alcanzó a desarrollar una capacidad instalada de coordinación de los gastos sociales necesaria para tratar de optimizar la calidad de la atención hacia los grupos poblacionales más vulnerables y esta necesidad está siendo retomada por la nueva administración. La evaluación no ha encontrado datos que permitan señalar que estos programas hayan contribuido a la coordinación o reorientación de los gastos de los ministerios individuales hacia la población más necesitada o hacia los grupos poblacionales específicos a los que estaban dirigidos. Durante los 90, tanto para el FAS como el PRIS la modalidad de implementación de componentes o subcomponentes y la constitución de estructuras paralelas fueron en detrimento de una estructura institucional,

¹⁸ UR-0024: Programa de Inversión Social (PRIS), US\$ 36 millones, 1991-1997; UR-0087: Fortalecimiento de Áreas Sociales (FAS), US\$ 27.1 millones, 1994-2001; UR-0134: Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo, US\$ 40 millones, 2003-2007; UR-0123: Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI), US\$ 77 millones, 1999-2006; UR 0118: Seguridad Ciudadana, Prevención de la violencia y el delito, US\$ 17.5 millones, 1998-2004; UR 0151: Programa de Emergencia, US\$ 500 millones, 2002-2003.

de gestión y administración ordenada y de la institucionalización de sus esfuerzos. A partir del 2000, el programa de integración de asentamientos irregulares (PIAI) y el programa de infancia, adolescencia y familia todavía en ejecución no ha mostrado aun avances en la focalización y coordinación de políticas como planteaban sus diseños.

Impacto en la mejora de condiciones de vida de poblaciones vulnerables. Dada la insuficiencia de criterios de focalización en la asignación de sus recursos, estos programas no presentan datos que permitan validar su eficacia en términos de mejora de las condiciones de vida de las poblaciones beneficiarias. Los programas PRIS y FAS permitieron la realización de obras de infraestructura pero los instrumentos de supervisión del Banco no reflejan indicadores focalizados en esos grupos, en función de indicadores objetivos de bienestar y calidad de vida.¹⁹ Solamente el PRIS reconoce el porcentaje de usuarios del mismo que tenía necesidades básicas insatisfechas y dichos porcentajes alcanzaron el 55%.²⁰ Particularmente por el impacto de la crisis, el programa de asentamientos irregulares no ha logrado reducir la tasa anual de crecimiento de los mismos como planteaba en su diseño que se ha mantenido aproximadamente en un 10% anual y no ha producido información sobre la mejora de las condiciones habitacionales de su población objetivo. El programa de seguridad ciudadana apoyó el establecimiento de mecanismos novedosos para la prevención de delitos en zonas de riesgo social y permitió la construcción de infraestructura para la rehabilitación con capacidad para un 1,4% de la población carcelaria del país.

Mantenimiento del gasto social durante la crisis del 2002. El préstamo de emergencia financiera del 2002 planteó como condicionalidad la protección presupuestal de los niveles de gasto no salarial de una serie de programas sociales prioritarios durante la crisis en educación, salud y seguridad social.²¹ Frente a lo planteado en su ambicioso objetivo, que pretendió evitar los efectos de la crisis sobre la pobreza, sus resultados fueron limitados. No obstante, el programa permitió proteger el presupuesto de una serie selectiva de programas, lo que se produce fundamentalmente por el mantenimiento de gastos de envergadura relacionados con la seguridad social.²² En este sentido, el programa permitió que se garantizaran las transferencias a las AFAPs, protegiendo las aportaciones jubilatorias durante la crisis financiera. Teniendo en cuenta el objetivo del préstamo, la selección inicial de los programas revelaba sin embargo la preferencia por programas tradicionales, frente a otros destinados a evitar el crecimiento de la pobreza y fortalecer la red de protección social. Debido al impacto fiscal de medio plazo de la crisis, el comportamiento del gasto social experimenta en su conjunto un descenso del 13% a partir

¹⁹ Se construyeron escuelas, centros de barrios y comedores, viviendas, etc. Se sostiene en los PCR que se aumentó el acceso a preescolar, se mejoró la mortalidad infantil a través de acciones de prevención y promoción, se capacitaron 6820 trabajadores entre 1995 y 1999 (FAS), se invirtió en infraestructura que permitió mejor acceso a educación y salud. No se verifican objetivamente mejoras de calidad de vida o bienestar atribuibles a los proyectos. El Programa Integral de Infancia, Adolescencia y Familia en Riesgo comenzó a implementarse a fines del 2004 y no existe todavía información de progreso y resultados.

²⁰ De acuerdo con el PCR del programa PRIS en Educación, 54% de los beneficiarios tenía necesidades básicas insatisfechas, 33.4% en salud y 50% en otros sectores.

²¹ Propuesta de Préstamo, UR 0151

²² De hecho, el PCR señala el no cumplimiento de algunas metas particulares de ejecución de ciertos programas sociales prioritarios específicos como la Campaña de Prevención del Dengue (35.1% de la ejecución presupuestaria el 2002) y del Programa de Modernización del Sector Salud (48.7% de ejecución presupuestaria el 2002).

de 1999 produciendo en la práctica una reducción de los gastos por beneficiario, particularmente en salud y educación primaria.²³

Dotación de infraestructura social. Durante el período 1991-2004 el Banco ha continuado su apoyo continuado en el área de infraestructura y saneamiento con el objetivo de mejorar la cobertura de servicios básicos y las condiciones de vida de la población²⁴. En materia de agua y saneamiento, se logró un incremento de la cobertura en todo el territorio nacional de los servicios de agua del 16% y de los servicios de alcantarillado sanitario del 10%. Los programas de desarrollo municipal contribuyeron a la ampliación de cobertura de servicios básicos, particularmente de drenajes urbanos. En el marco de un apoyo sostenido durante décadas por parte del Banco, el 90% de la población de Uruguay cuenta hoy con saneamiento urbano y se ha mejorado significativamente la calidad del agua del Río de La Plata. Por último, el proyecto de recuperación urbana de la zona entre el centro y puerto de Montevideo resultó en una cancelación del 57% de los recursos del préstamo debido a dificultades para la participación de los diferentes actores involucrados²⁵.

²³ Fuente: Ferreira, Coimbra y Forteza, 2004

²⁴ UR-0092, Programa Nacional de Agua y Saneamiento, US\$ 44.47 millones, 1993-2003; UR-0036, Programa de Apoyo al Sector Habitacional, US\$ 42.67 millones, 1992-2001; UR-0023, Programa de Saneamiento Urbano de Montevideo II, US\$ 24.525, 1992-1996; UR-0111, Programa de Desarrollo Municipal II, US\$ 24.821 millones, 1990-1998; UR-0089, Programa de Saneamiento de Montevideo y Área Metropolitana, US\$ 153.3 millones, 1996-2005; UR-0112, Programa de Recuperación Urbana, US\$ 28 millones, 1998-2005; UR_0118, Seguridad Ciudadana: Prevención de la Violencia y el Delito, US\$ 17.5 millones, 1998-2004.

²⁵ Desde el comienzo, la ejecución del programa presentó importantes retrasos. La crisis económica afectó severamente el dinamismo del sector inmobiliario, la respuesta necesaria del sector privado que se necesitaba y la posibilidad de terminar las obras comenzadas. Asimismo, la Sociedad Anónima de Desarrollos Urbanísticos no logró asegurar la cooperación y coordinación entre las diferentes entidades públicas participantes

Documento de Respaldo 4: Análisis de indicadores de resultados

Área de modernización de la Administración Central

El proceso de reforma de la Administración Central constituyó un primer esfuerzo sistemático del país localizado en el núcleo central del Estado y que englobaba aproximadamente al 30% de los empleados públicos. Esta cartera va tomando forma desde principios de los 90 pero cobra envergadura a partir de 1996, año en que se origina una secuencia de dos préstamos sectoriales, emparejados con cooperaciones técnicas reembolsables²⁶. De acuerdo con los documentos de préstamo correspondientes esta cartera se articuló en torno al objetivo de mejorar la efectividad, calidad y eficiencia de la gestión pública.²⁷ La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación para cada uno de ellos.

Tabla 4.1: Análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Efectividad: Mejora de eficacia y calidad (PR UR-0090; PR UR-0130)	No	No	Limitado
Eficiencia: reducción de estructura, puestos y costos (PR UR-0090)	Sí	Sí	Medio
mejora de gestión de recursos humanos (PR UR-0090; PR UR-0130)	Sí	No	Limitado
mejora de gestión fiscal por resultados (PR UR-0090; PR UR-0130)	Sí	Sí	Medio
mejora regulatoria y racionalización tasas (PR UR-0090; PR UR-0130)	Sí	Sí	Limitado

A continuación se presenta el análisis detallado que sustenta las conclusiones de esta evaluación para cada uno de estos resultados, fundamentado en indicadores de efecto verificados por OVE:

Mejora de eficacia y calidad. La implantación de un modelo gerencial centrado en los resultados propuesto por el primer préstamo sectorial produjo avances únicamente parciales y por consiguiente el proceso de reforma no fue conducido de acuerdo con consideraciones de efectividad. Como consecuencia, si bien este programa permitió la introducción de algunas rutinas de rendición de cuentas por resultados e indicadores por centro de actividad, estos indicadores apenas han sido utilizados para la toma de decisiones de gestión o la evaluación de las políticas o para producir información sobre la eficacia de la reforma. Complementariamente a la capacidad de gestión por resultados, factores como la capacidad de planificación estratégica y la gestión de recursos humanos han persistido como condicionantes críticos de la eficacia y calidad de los servicios públicos.²⁸

²⁶ En los años previos se ejecutan los programas PRIS y FAS que forman parte de la cartera de gasto social, un proyecto de Modificación del Tribunal de Cuentas, particularmente del Departamento de Auditoría de Prestamos Internacionales al que se atribuye una buena calidad general de las auditorías de la cartera y un proyecto FOMIN que más allá de méritos preparatorios de la reforma, apoyó el arranque el Programa de Modernización de la Administración Central.

²⁷ PR UR-0090, PR UR-0130 y PR UR-0102

²⁸ Michele Santo, "Uruguay – Principales Restricciones al Crecimiento Sostenible". Documento encargado por REI-IADB (2005); La Contaduría General de la Nación depende del Ministerio de Economía y Finanzas y se encarga del presupuestar el gasto corriente de la Administración Central; y Schick, Allen "State Modernization in Uruguay". Documento encargado por REI-IADB (versión revisada de Junio de 2004).

Reducción de estructura y costos. Las iniciativas de reestructuración funcional y administrativa condujeron a la reducción de un 37% de las unidades funcionales básicas y del 46% de unidades organizativas de primer y segundo nivel²⁹. Correlativamente al proceso de supresión o fusión de unidades organizativas, se produjo un traspaso de aproximadamente 50 actividades del Estado a empresas privadas con fines de lucro o del tercer sector. Sin embargo, el propio proceso de reorganización a la demanda de los diferentes ministerios no estuvo diseñado desde un principio para garantizar la supresión de funciones duplicadas o la selección de funciones esenciales de acuerdo con consideraciones de subsidiariedad.³⁰ Las acciones de reestructuración fueron dadas por buenas al final del primer sectorial y no fueron incluidas en el diseño del segundo que planteó dar lugar a una serie de acuerdos de mejora de gestión al nivel específico de las unidades ejecutoras con limitada aplicación.

La reducción de la plantilla de la administración central tuvo un efecto neto inferior al reportado por el Banco a la terminación del proyecto si se computan también las contrataciones de personal no funcionario incluyendo el personal con funciones públicas contratado en agencias ejecutoras financiadas por los organismos multilaterales.³¹ En el contexto de la reducción de plantilla, se implantaron esquemas de retiro voluntario, reinserción laboral y empresarial que además de tener un costo considerable, no necesariamente minimizaron la selección adversa con la consecuente pérdida potencial de capital humano.³²

Desde una perspectiva de evolución del gasto fiscal a largo plazo, la reforma de la administración central no ha llegado a producir los resultados esperados de reducción del gasto en relación con el PIB. De hecho, de acuerdo con datos oficiales durante estos

²⁹ De acuerdo con los datos oficiales el programa permitió la reestructuración de 82 UE, la supresión o fusión de 40 UE y la supresión del 46% de las unidades organizativas de primer y segundo nivel. La eliminación se reestructuraron. El número de cargos contratados declarados excedentarios fue de 9221 (incluyendo 1828 vacantes eliminadas). El número de cargos declarados excedentarios fue del 16% del total en los ministerios participantes.

³⁰ Esta reserva al carácter óptimo de las decisiones de reestructuración es particularmente válida teniendo en cuenta la posición minoritaria del gobierno y la distribución por partidos de las carteras ministeriales que, si bien la Ley de Presupuesto establecía una secuencia procedimental para la selección de unidades organizativas, obligaron a decisiones negociadas y con cierta variabilidad según incisos

³¹ De acuerdo con los datos de la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSC), en combinación con el efecto de la ley de congelamiento de contrataciones de 1995, la declaración de puestos excedentarios auspiciada por la reforma permitió la reducción de la plantilla de 7,800 funcionarios entre los años 1997 y 2000 para luego aumentar en 2,650 funcionarios entre el 2001 y el 2004. El número de empleados de la administración central que no son funcionarios públicos (becarios, arrendamientos de obra, contratos a término) alcanzó durante esos años los 9,000 empleados y comenzó a experimentar un incremento importante a partir del 2002 hasta alcanzar la cifra de 12,200 empleados a finales del 2004.

³² Con el objetivo de estimular el retiro voluntario de los funcionarios, el programa ejecutó una serie de iniciativas de apoyo a la reinserción laboral y empresarial, que incluyeron asesoría y préstamos que para la creación de empresas a cuya eventual amortización y grado de supervivencia no se le ha dado el seguimiento mínimo necesario para poder evaluar sus efectos. El diseño del mecanismo de retiro voluntario y la variabilidad de la aplicación de la normativa según ministerios no garantizó un proceso de reducción de plantilla que minimizara la selección adversa.

últimos años se produjo un incremento inicial del gasto primario en el período 1999-2001 así como también de los gastos de personal.³³

Tabla 4.2

	Gastos de la Administración Central (% del PIB)			
	Promedio 91-94	Promedio 96-98	Promedio 99-01	Promedio 2002-2003
Gasto Total	16.5%	20.5%	23.5%	26.4%
Gasto Primario	14.6%	18.9%	21.0%	20.2%
Intereses y Comisiones	1.8%	1.6%	2.5%	7.1%
Sueldos y Salarios	4.7%	4.7%	5.5%	5.4%

Fuente: Indicadores elaborados por OVE basados en información proporcionada por la Contaduría General

Mejora de gestión de los recursos humanos. Condicionantes estructurales como la modificación de la norma de inamovilidad de los funcionarios o la adecuación de prácticas corporativistas de la ONSC no fueron encarados por los programas probablemente por consideraciones de margen político. Después de modificaciones de alcance demostrativo como la creación de 67 cargos de alta dirección seleccionados por concurso y con contratos revocable, las reformas en gestión de recursos humanos quedaron truncadas y constituyen, hoy día, uno de los principales desafíos de medio plazo para la mejora del funcionamiento de la administración.³⁴ A lo largo de estos años la estructura remunerativa ha seguido caracterizada por una pirámide salarial muy plana y un abanico de conceptos salariales diversos que producen diferencias muy grandes en la retribución a igual trabajo desarrollado y falta de alineación con el mercado. Si bien se desarrollaron ciertas iniciativas puntuales de racionalización de condiciones de trabajo, éstas tuvieron escaso calado.³⁵ El primer préstamo del Banco se fragua en una lógica pragmática que elude la reforma de la ONSC replicando parte de sus funciones en la agencia ejecutora del proyecto. Por otra parte, el segundo programa incluye una condicionalidad en este sentido a la que fue otorgada más adelante una dispensa³⁶.

Mejora de la gestión fiscal. La implantación de rutinas de administración presupuestal por resultados produjo avances iniciales aunque en la actualidad se reconocen reformas pendientes para transformar la planificación y gestión presupuestal en ejercicios de carácter estratégico. El primer programa produjo avances en la implantación de una serie de sistemas de información como el Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG), y el Sistema de Evaluación de la gestión por resultados (SEV) en la AC; sistema Interno de Gestión Pública (SIG) y algunas reformas

³³ El aumento de las erogaciones de la AC en términos del producto durante los últimos años se debió fundamentalmente al fuerte incremento de la financiación del déficit previsional y, más recientemente, a la explosión de la carga del servicio de la deuda. Específicamente los gastos en personal de la AC aumentaron en términos del producto de un 4.7% del PIB en el periodo 96-98 a un 5.5% en promedio en el período 99-01.

³⁴ Se establecieron algunas modificaciones al sistema de carrera como la creación de cargos de alta dirección seleccionados por concurso abierto y con contratos revocables para una tercera parte de los cargos de dirección de primer nivel (Se crearon 67 cargos de alta especialización entre los años 1997 y 1999 (Fuente: ONSC).

³⁵ 42 UEs con el Sistema de Supervisión de las Condiciones Objetivas de Trabajo (SCOT) implantado sobre 195 UEs de la AC (2004).

³⁶ La cooperación técnica ligada al primer sectorial de reforma de la AC, constituye un Secretariado Técnico que asume de facto una parte de las funciones constitucionales de la ONSC. El CEPRE esta conformado por la ONSC, la OPP y el MEF. Aunque existe un a propuesta preparada por la OPP de reforma de la ONSC esta no llegó al estadio de negociación política, el segundo programa concedió una dispensa a la reforma de la ONSC en ocasión del 2 tramo de desembolsos.

legislativas como Ley de Administración Financiera aprobada en 1999³⁷. En la segunda etapa del programa se trató de masificar la utilización de los sistemas de gestión con niveles de alcance parciales y variables según ministerios de acuerdo a negociaciones políticas caso por caso³⁸.

La administración tributaria fue objeto de apoyo en el marco de los programas sectoriales y de un buen número de cooperaciones técnicas. Si bien se produjeron mejoras en infraestructura, personal, equipamiento y sistemas, estos programas enfrentaron restricciones políticas fundamentales y no llegaron a encarar los problemas asociados a la carencia de autonomía financiera, falta de presupuesto de inversión y de autonomía organizativa de la Dirección General Impositiva (DGI) o la evasión, renuncia fiscal o inequidad del sistema tributario.³⁹ Hoy se reconoce que estas modificaciones de carácter estructural hubieran sido necesarias para maximizar los efectos de recaudación y en definitiva la contribución de los ingresos a la sostenibilidad fiscal.⁴⁰ La siguiente tabla detalla la evolución de una serie de indicadores críticos de gestión de la DGI, antes y después de la intervención de estos programas que denotan un déficit de inversión en las capacidades de generación de ingresos públicos y la persistencia de carencias estructurales.

Tabla 4.3: De resultados de gestión

Indicador	Antes ¹	Después ²
Inversión pública en la DGI Gastos como % de la recaudación	1.13% (2000)	0.69% (2004)
Potencial recaudatorio: Evasión IVA por el sector privado (%) Renuncia fiscal por exenciones	19.9% (1997) >30%	36.0% (2002) no se han eliminado exoneraciones
Incompatibilidades Ley de incompatibilidades en el estatuto de los trabajadores	funcionarios de la DGI asesoran a empresas	La reglamentación de la ley de incompatibilidades se da más adelante
Autonomía administrativa y financiera	Inexistente	Incluida en la propuesta actual de reforma

¹ BID, Luisa Rains (1999) y datos y estimaciones de la DGI, Díaz Yubero (2003) y datos de la DGI y CINVE 2004

³⁷ Implantación del Sistema Integral de Información Financiera (SIIF), en particular el Sistema de Ejecución del Gasto (SEG); Ley de Administración Financiera aprobada en 1999; implantación del Sistema de Evaluación de la gestión por resultados (SEV) en la AC; desarrollo del Sistema Interno de Gestión Pública (SIG) y piloto en 5 UEs; elaboración de Ley de Presupuesto Nacional 2000-2004 con la nueva metodología. El Sistema de Remuneraciones (SR) implantado en 100% de UEs liquidadoras de sueldos de AC civil, incluido Salud Pública.

³⁸ 99% de UEs de AC (que representaban el 82% del gasto en 2000) ejecutan el gasto por centro de actividad (articulado al Sistema de Ejecución del Gasto, SEG). SEG habilitado para toda la AC excepto ASSE/MSP. La implantación generalizada del SCOT y de arreglos de mejora de gestión encontraron dificultades atribuibles a la negociación con cada inciso.

³⁹ Estos problemas han sido documentados por varios estudios, algunos encargados por el mismo Banco. (Misión presidida por Luisa Rains (INT/FIS en abril de 1999); estudios realizados por Díaz Yubero (2001) "Dirección General Impositiva – Diagnóstico de Situación y Principales Recomendaciones"; y más recientemente, un estudio de Pérez, L., G. Oddone y F. Lorenzo (2004), "Ideas y Lineamientos para la Reforma Tributaria", en la sección sobre "Agenda de la Reforma de la Administración Tributaria"]].

⁴⁰ Estos apoyos permitieron llevar a cabo una serie de medidas de carácter periférico tanto a en la Dirección Nacional de Aduanas (DNA) como a la Dirección General Impositiva (DGI). Los proyectos del Banco permitieron la actualización de la infraestructura informática, y avances en el registro único, administración de grandes contribuyentes y a la suplementación de la plantilla de personal para una mejor asistencia al contribuyente.

Mejora regulatoria y racionalización de tasas. Los programas permitieron avanzar en la desregulación de la participación de Estado en los mercados pero tuvieron una influencia menor que la deseada en la eliminación de barreras a la competencia. Durante el primer préstamo sectorial se avanzó en la compilación del acervo regulatorio y se introdujeron criterios para la fijación de los precios y tasas públicas en función de la recuperación de sus costos aunque los avances fueron menores a los esperados y finalmente la condicionalidad prevista en el diseño fue objeto de dispensa. Durante el segundo préstamo se avanzó en la creación de sistemas para la administración de las regulaciones pero, hasta hoy, no se ha llegado a acometer una modernización en forma del marco regulatorio que podría comportar un considerable impacto sectorial y productivo como aquellos relacionados con la flexibilización de las relaciones laborales o la creación o regularización de empresas⁴¹.

⁴¹ De acuerdo con los datos de la OPP, que adoptó la posición de interviniente, entre 2002-2003 no se aprobaron desregulaciones (vs 102 desregulaciones en 2000-2001). Se avanzó en crear un sistema institucionalizado de control y análisis de la creación y modificación de regulaciones y en brindar una metodología para tal análisis (Metodología de Impacto Regulatorio, MIR). La reducción del Impuesto a la Compra de Moneda Extranjera (ICOME) y de los aportes patronales de las empresas públicas, cuyo objetivo era la transferencia a los usuarios a partir de menores tarifas, fueron también objeto de dispensa. Recientemente se han agregado nuevas regulaciones en los sectores de salud y transporte.

Documento de Respaldo 5: Análisis de indicadores de resultados

Área de reforma del Sistema de Previsión Social

Como respuesta al desequilibrio fiscal provocado por los gastos del sistema previsional, el Banco se asoció a su proceso de reforma mediante la preparación y aprobación de un programa sectorial.⁴² De acuerdo con su documento de proyecto este programa respondió a los siguientes objetivos: (i) implantar la reforma del sistema de previsión social mejorando la eficiencia institucional y viabilidad fiscal; y (ii) contribuir al desarrollo de los mercados de capitales mediante la canalización de los ahorros jubilatorios. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 5.1: Análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Implantación			
Adhesión al nuevo sistema (PR UR-0108)	No	Sí	Alto
Mejora de eficiencia y calidad del servicio del Banco de Previsión Social (BPS) (PR UR-0108)	Sí	No	Medio
Ahorros fiscales del sistema (PR UR-0108)	Sí	No	Limitado
Contribución al desarrollo de los mercados de capitales:			
Inversión de las administradoras de ahorros (PR UR-0108)	No	No	Medio

A continuación se presenta el análisis detallado que sustenta las conclusiones de esta evaluación para cada uno de estos resultados, fundamentado en indicadores de efecto verificados por OVE:

Adhesión al nuevo sistema. El esquema de incentivos aplicado logró que el 86% de los trabajadores con posibilidad de optar al nuevo régimen lo hicieran por el pilar de ahorro individual. Sin embargo, en términos de acceso a la seguridad social, el diseño original de sus requisitos y el costo de incorporación al sistema ha sido determinante para que más de un tercio de la población con empleo del país no esté cubierta por el sistema de seguro social y su evolución no ha sido favorable en los últimos años.⁴³ Este fenómeno se agudizó con la crisis del 2002 que aumentó los niveles de evasión particularmente de los trabajadores informales de baja remuneración por el alto costo de las cotizaciones que equivalen al 40% del valor de los salarios brutos.⁴⁴ Teniendo en cuenta que de acuerdo con análisis recientes la falta de cobertura de la seguridad social es uno de los principales factores explicativos del incremento reciente de la pobreza, el nivel de inclusión del sistema constituye un desafío relevante de cara al futuro.⁴⁵

Mejora de eficiencia e impacto fiscal. Las mejoras administrativas y de calidad de servicio del Banco de Previsión social (BPS) no han llegado a repercutir en una reducción

⁴² Programa sectorial; de Reforma de la Seguridad Social (UR-0108), US\$ 150 M, 1996-1999

⁴³ Fuente: BPS

⁴⁴ En la actualidad, las imposiciones de la seguridad social –tanto personales como patronales– representan en promedio un 38% del salario bruto; y si se computa la cobertura de riesgos del trabajo, la carga superaría el 40%.

⁴⁵ BID. Pobreza, red de protección social y situación de la infancia en Uruguay (2004)

de su eficiencia de gastos.⁴⁶ De hecho, los gastos de funcionamiento de la institución como porcentaje de su gasto total han crecido de manera constante del 5.3% en el año 2000 al 6.6% en el 2003.⁴⁷ El impacto fiscal de la reforma ha sido, hasta la fecha, inferior a las estimaciones originales y la seguridad social continúa siendo una carga fiscal de primer orden. En efecto, las transferencias de la Administración Central al BPS aumentaron del 1.7% del PIB promedio durante los años 1991-1994 al 4.3% promedio durante el período 2000-2003.⁴⁸ Los resultados limitados que se obtuvieron en términos de reducción del déficit del sistema se deben a factores como la indexación de las contribuciones a salarios reales en alza, las exoneraciones de aportes patronales y seguros de enfermedad al BPS o la caída progresiva de la relación contribuyentes/beneficiarios determinada por la evolución de las variables demográficas.⁴⁹ De acuerdo con análisis de las proyecciones financieras del nuevo sistema, la producción de ahorros a lo largo del tiempo depende críticamente del supuesto de la no inclusión de personas que no cumplen con los nuevos requisitos pero que hubieran recibido sus jubilaciones bajo el régimen anterior. Esta característica sitúa los objetivos fiscales del sistema en una circunstancia de contradicción con sus objetivos sociales lo que constituye un importante desafío a futuro.⁵⁰

Ampliación de los mercados de capitales. La creación de inversores institucionales domésticos (Administradoras de Fondos de Ahorro Provisional-AFAPs) en el marco del programa tuvo como resultado una alta concentración de capital en una sola sin llegar a producir una influencia significativa para el desarrollo de los mercados de capitales.⁵¹ Según información del Banco Central, a diciembre del 2004, las AFAP invertían casi un 80% de sus fondos totales en instrumentos financieros del Estado (Sector Público No Financiero, Banco Central y Bancos Públicos) contribuyendo en mayor medida a financiar el déficit fiscal que al financiamiento del sector privado. Sin embargo, se han producido

⁴⁶ Algunos productos del programa de apoyo técnico adscrito al sectorial incluyen la dilucidación de los expedientes jubilatorios y bases de datos de historia laboral, la red de atención telefónica o el sistema de pago de pasividades.

⁴⁷ Debe considerarse además que durante estos años tanto los gastos totales como los previsionales aumentaron, por lo que no puede atribuirse este resultado a un “efecto del denominador”. Lamentablemente, no pudo conseguirse aún información de los gastos de funcionamiento de años anteriores. Consúltase www.bps.gub.uy -Información Estadística – Principales Indicadores.

⁴⁸ Fuente: Asesoría Económica y Actuarial del BPS y de la Contaduría General. Específicamente, en el Anexo 1.2 del documento de préstamo se ofrece una proyección de los egresos totales del BPS para cada quinquenio a partir del año anterior a la reforma (1995) hasta el 2040, donde se prevé bajo los supuestos de un “escenario intermedio” que el gasto de esta institución en todo concepto (es decir, para prestaciones de pasividades y prestaciones de actividad) sería en el año 2000 de US\$ 2.332M, cuando el monto ejecutado en base a datos propios del BPS ascendía a US\$ 3.012M. En el mismo anexo se proyectan las cifras del déficit del BPS a cubrir por el Tesoro (asistencia financiera neta) en el año 2000 de US\$ 520M, cuando la cifra efectiva según datos de la Contaduría alcanzó los US\$ 909M.

⁴⁹ Entre los directamente relacionados con el sistema de previsión destacan el costo de transición al sistema de capitalización y la imposibilidad legal de eliminar el mecanismo de indexación de las contribuciones de acuerdo a la evolución promedio de los salarios del sector privado y público (Esta imposibilidad rige desde 1989, resultado de un cambio en la Constitución Nacional). Entre los indirectamente relacionados, figuran factores demográficos y factores económicos; estos últimos se relacionan fundamentalmente con el proceso de apreciación cambiaria y fortalecimiento de los salarios reales que se verifica en los años que precedieron a la reforma, y más recientemente, al impacto de la crisis sobre los ingresos del sistema.

⁵⁰ Forteza, Alvaro “Uruguay Optios for Pension Reform” (2004).

⁵¹ Los ahorros previsionales del pilar de capitalización fueron administrados originalmente por seis AFAPs de las que hoy en día cuatro, con una participación mayoritaria de la AFAP República, de propiedad estatal.

algunas experiencias como la constitución de fideicomisos por las AFAPs particularmente en el sector agropecuario, que indican su potencial para el financiamiento de inversión productiva.

Documento de Respaldo 6: Análisis de indicadores de resultados

Área de la participación de capitales privados en servicios esenciales

El modelo de apertura a la competencia y a los capitales privados de las empresas de servicios esenciales tradicionalmente monopolizadas por el sector público, fue apoyado por el Banco a principios de la década pasada a través de algunas condicionalidades incluidas en un préstamo sectorial de inversiones.⁵² En particular, este programa se propuso por objetivo mejorar la eficiencia de los servicios prestados por las empresas públicas promoviendo la participación de capitales privados en los sectores de servicios portuarios, de transporte aéreo, de electricidad y de telecomunicaciones.⁵³ La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a este objetivo, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 6.1: De análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Apertura a la competencia			
Incorporación de capitales privados	No	No	Medio
Mejora de eficiencia como prestadores de servicios	No	No	Limitado

A continuación se presenta el análisis detallado que sustenta las conclusiones de esta evaluación para cada uno de estos resultados, fundamentado en indicadores de efecto verificados por OVE:

Incorporación de capitales privados. La apertura a la competencia de estos mercados ha enfrentado una opinión pública generalmente contraria y ha suscitado controversia política, lo que se ha traducido en resultados parciales y disímiles para cada uno de los mercados concernidos.⁵⁴ Si en servicios portuarios y transporte aéreo, se logró la incorporación de capitales privados, en telecomunicaciones el intento de privatización de la compañía ANTEL quedó sin efecto por el resultado de un plebiscito constitucional. En el sector eléctrico, se liberalizó la entrada a la participación del sector privado en la etapa de generación, aunque, hasta el día de hoy, no se han logrado atraer capitales privados.

Mejora de la eficiencia de servicio. La apertura parcial a la competencia de los mercados de servicios públicos, no se ha traducido necesariamente en una mejora de sus estructuras de costos y de su eficiencia como prestadores de servicios esenciales. Si bien se han producido mejoras en algunos de los sectores en la calidad de los servicios prestados (por ejemplo de conectividad telefónica, reducción de tiempo de espera, etc.) sus sistemas de tarifas responden todavía a las necesidades recaudatorias del sector público, lo que repercute negativamente sobre la competitividad de la economía en su conjunto.

⁵² UR-0057, US\$ 68.8M, 1992. Desde una perspectiva estratégica, la modalidad de ejecución de programas de inversión del Banco por empresas públicas no parece consistente con este objetivo de apertura a la competencia.

⁵³ En el marco de la Ley No. 16211 de 1991 (denominada “Ley de Empresas Públicas”), la Ley de Reforma de los Servicios Portuarios de 1992 y los esquemas regulatorios correspondientes.

⁵⁴ Un ejemplo más reciente que ilustra esta situación es el de la empresa estatal de combustibles, ANCAP: en marzo de 2001 se aprobó una Ley que permitía la asociación de ANCAP con capitales extranjeros privados, pero en diciembre de ese mismo año la ley se deroga mediante un plebiscito.

Documento de Respaldo 7: Análisis de indicadores de resultados

Área de desarrollo del sistema financiero

Con el propósito de estimular el desarrollo de los mercados financieros, el Banco aprobó durante el período 1991-2004 un conjunto de operaciones de préstamo y cooperación técnica.⁵⁵ De acuerdo con los documentos de préstamos correspondientes, la cartera para el desarrollo del sector financiero del Uruguay se articuló en torno a los siguientes objetivos:⁵⁶ (i) aumentar los niveles de eficiencia y competitividad del sistema de intermediación financiera y reestructurar la Banca pública; (ii) fomentar el incremento de la inversión privada, el desarrollo del mercado de crédito de mediano y largo plazo y del mercado de valores; y (iii) fortalecer el marco regulatorio y de supervisión bancaria para preservar la solvencia y liquidez de las instituciones del sistema. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 7.1: De análisis de información de resultados

Indicador de resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Sistema de intermediación financiera:			
mejora competencia y concentración de mercado (PR UR-0031)	No	No	Limitado
mejora de eficiencia de las instituciones financieras (PR UR-0031)	No	No	Medio
reestructuración de la banca pública (PR UR-0031)	No	No	Medio
Desarrollo de la inversión privada:			
incremento de la inversión privada (PR UR-0057)	No	Sí	Limitado
ampliación del mercado financiero de medio y largo plazo (PR UR-0063, PR UR-0021; PR UR-0136)	No	Sí	Medio
desarrollo del mercado de valores (PR UR-0057)	No	No	Limitado
Marco regulatorio y de supervisión:			
aplicación de medidas de supervisión e indicadores de solvencia y liquidez de instituciones del sistema ((PR UR-0031 y PR-UR 0150)	No (UR-0031) Sí (UR-0150)	No (UR-0031) Sí (UR-0150)	Limitado Medio

A continuación se presenta el análisis detallado que sustenta las conclusiones de esta evaluación para cada uno de estos resultados, fundamentado en indicadores de efecto verificados por OVE:

Competencia y concentración de la intermediación financiera. De acuerdo con los datos del Banco Central el mercado bancario en Uruguay mantuvo durante los noventa un alto grado de concentración por parte de una banca pública conformada por el Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y por el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), tanto en cuanto a captación de depósitos como en otorgamiento de créditos. Recién durante el último trienio considerado en la tabla (1999-2001), se advierte una merma en la participación de los bancos públicos en el sistema, pero en un contexto general de reducción del crédito y el aumento temporal de depósitos de no-residentes en la banca privada.⁵⁷

⁵⁵ Las siguientes operaciones conforman la cartera relacionada con el desarrollo del sector financiero: Programa de ajuste del sector financiero (UR-0031), programa sectorial de inversiones (UR-0057), Programas globales de crédito multisectorial (UR-0063, UR-0021, UR-0136) y programa sectorial de fortalecimiento del sistema bancario (UR-0150).

⁵⁶ PR-1784, párrafo 1.13; PR-1877, párrafo 2.1; PR-1876, párrafo 3.1.

⁵⁷ Fuente: datos del Boletín Estadístico del BCU.

Tabla 7.2

Porcentaje de Depósitos del Sistema \1			
	BROU	BHU	Banca Privada
Promedio 90-92	32.3%	10.6%	57.2%
Promedio 96-98	31.4%	11.4%	57.2%
Promedio 99-01	26.8%	10.5%	62.7%

Porcentaje de Créditos al Sector Privado\2			
	BROU	BHU	Banca Privada
Promedio 90-92	31.7%	27.7%	40.6%
Promedio 96-98	27.5%	25.1%	47.5%
Promedio 99-01	26.5%	18.1%	55.4%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos publicados en el Boletín Estadístico del BCU, Junio de 2003.

\1 Incluye depósitos en moneda nacional y en moneda extranjera, tanto del sector privado como de empresas públicas. Excluye depósitos en el Banco Central.

\2 Mayor componente de la Cartera Total de Créditos de cada Institución o Grupo.

Eficiencia de la intermediación financiera. Además de por la escasa competencia, los resultados esperados de mejora de la eficiencia del sistema de intermediación bancaria se vieron limitados por una serie de fallas estructurales como la asimetría informativa, las limitaciones de acceso al financiamiento para la mayoría de los agentes locales y el escaso grado de monetización de la economía que generaron elevados costos administrativos y transaccionales. Como consecuencia, los márgenes de intermediación como indicador de eficiencia, si bien descendieron durante los noventa, se mantuvieron en un promedio del 46.9% en moneda nacional y en un 8.2% en dólares, cifras netamente superiores a las de mercados de Chile (15.1% y 4.3%) o de Argentina (23.5% y 9.5%).⁵⁸

Reestructuración de la Banca Pública. Las condicionalidades referidas a la reestructuración de la Banca Pública no repercutieron en mejoras de la calidad de sus carteras, su situación patrimonial o de su exposición al riesgo cambiario. En particular el BROU mantuvo durante los noventa una significativa proporción del mercado de crédito en términos que no siempre reflejaban las condiciones de mercado, situación que llevó a un creciente deterioro patrimonial y financiero.⁵⁹ Al finalizar el programa, este banco seguía gozando de ciertos privilegios frente a la banca privada tales como la exclusividad en intermediación de depósitos provenientes de empresas públicas, la recaudación del impuesto al comercio internacional, y la exoneración del IVA en sus préstamos al consumo. Por otro lado, el BHU cuya reforma estructural también formaba parte de las condiciones del préstamo sectorial financiero, siguió financiándose en gran medida con depósitos del público (mayoritariamente denominados en dólares y a plazos relativamente cortos) y otorgando líneas crediticias de mediano y largo plazo que se compensaban básicamente a través de deducciones salariales, originando una alta exposición al riesgo

⁵⁸ Ver, Philip Brok y Helmut Franken, M. "Sobre los determinantes de los spreads marginales y promedio de las tasas de interés bancarias: Chile 1994-2001". Banco Central de Chile. Vol. 6, No.3, Diciembre de 2003; y Luis Catão, "Intermediation Spreads in a Dual Currency Economy: Argentina in the 1990s" Working Paper, IMF, Junio de 1998.

⁵⁹ Un caso ilustrativo de esta situación ha sido el otorgamiento de líneas crediticias "blandas" por parte del BROU al sector agropecuario a fines de la década pasada, que luego debido a los problemas de liquidez de este sector en un contexto de apreciación cambiaria y deterioro de los términos de intercambio forzó a la refinanciación de buena parte de la cartera morosa. Según se reporta en un documento del Banco (PR-2674) en 2001 el gobierno realizó un aporte de US\$ 20 millones de dólares al BROU (con fondos del presupuesto), transparentando así el subsidio otorgado a los productores endeudados, quienes con esta medida pudieron refinanciar sus deudas de hasta US\$ 200mil. Sin embargo, y como era de esperar, esta situación se agravó con la crisis financiera de 2002. Según datos publicados por la Asociación de Bancarios del Uruguay (AEBU) en 2003, el porcentaje de los préstamos del BROU a los productores agropecuarios cuya gestión de cobro se realiza por mecanismos forzosos, judiciales o no (lo que se considera en mora, sin importar la cantidad de meses de atraso) registró un aumento en los últimos años, de US\$ 268 millones a fines de 2001 a US\$ 351,7 millones en julio de 2003. La misma fuente informa que el BROU tenía a mediados de ese año 15.010 clientes rurales, de los cuales un 26% se consideraba «incobrable».

cambiario.⁶⁰ En el momento que se devalúa el peso y se desata la crisis financiera del 2002, las pérdidas del BHU alcanzaron la cifra de US\$1,100 millones, mayores que las de cualquier otro banco del país.

Desarrollo del crédito bancario de medio y largo plazo y del mercado de valores. Los préstamos multisectoriales de crédito tuvieron dificultades para la colocación de sus fondos y no hay datos disponibles que relacionen los períodos de concentración de sus colocaciones con el desarrollo del mercado de crédito de medio y largo plazo.⁶¹ Debido a que estas líneas de financiamiento intermediadas por la banca fueron puestas disposición en un momento de alta liquidez del sistema y tasas inferiores disponibles en el mercado, los programas multisectoriales de crédito tuvieron escasa demanda por períodos prolongados. Los momentos de concentración de las colocaciones se dieron en condiciones de gran restricción en los mercados, incluyendo el financiamiento de inversiones no productivas como la adquisición de inmuebles (para un 24% de los fondos del programa de crédito multisectorial I) a partir de 1996. En la actualidad, la falta de crédito a plazos largos continúa constituyendo un cuello de botella para el crecimiento de la economía.

El apoyo al desarrollo del mercado de valores como medida complementaria para estimular la inversión privada, contribuyó durante los 90 a una participación incipiente de las emisiones privadas pero que luego se vieron prácticamente interrumpidas.⁶² Durante el auge del mercado de valores en 1998, se intermediaron volúmenes cercanos a los US\$ 1.800M (aprox. 8% del PIB) aunque un 86% de las transacciones fueron bonos del tesoro y certificados de depósito.⁶³ Por su parte, la emisión privada para su financiamiento de

⁶⁰ Estos temas han sido documentados en un trabajo reciente de investigación llevado a cabo por el Banco (IADB-RES, Documento de Trabajo # 503, “Los Efectos del Sector Público en el Financiamiento de la Vivienda: El Mercado Hipotecario del Uruguay”, Enero de 2004. En términos de descalce de monedas, allí consta que para el período 1992-2001, la proporción de activos y pasivos (diferenciando entre moneda nacional y moneda extranjera) fue cercana a uno para el conjunto de bancos privados, mientras que los activos en moneda extranjera del BHU no superaron en ningún año el 10% de los pasivos. En términos de descalce de plazos, durante el mismo período se reporta que los bancos privados mantuvieron activos corrientes para financiar en promedio un 70% de su pasivo corriente (de plazo menor a un año), mientras que en el caso del BHU los activos realizables en menos de un año no llegan a cubrir el 1% del total de pasivos exigibles en 12 meses o menos. Finalmente, el estudio también aborda el tema de la alta proporción de morosidad que mantuvo en la cartera crediticia de esta institución, que obedece a la ausencia de mecanismos eficaces de evaluación de los prestatarios, problemas de riesgo moral, etc. Según datos aportados por esta fuente, la ratio de créditos vencidos sobre el total de créditos vigentes ascendía al 11% en Diciembre de 1998, y empeoró drásticamente de allí en adelante, llegando al 42% a fines del 2001.

⁶¹ En el caso del ahorro bancario, considerando al sistema bancario en su conjunto, la participación de depósitos a plazo del sector privado dentro del total de depósitos en moneda nacional de este sector se mantuvo prácticamente constante durante el segundo quinquenio de los 90s, registrando una leve baja sobre finales de este período. Debe considerarse además que la definición de depósitos “a plazo” en moneda nacional se refiere por lo general a contratos de no más de 90-120 días.

⁶² La aprobación de la Ley de Mercado de Valores No. 16.749 de 1996, incluida en el préstamo sectorial de inversiones, debe interpretarse en el contexto de la aprobación de otras medidas tales como la desregulación del mercado de seguros, la creación de Fondos de Pensión (a través de la reforma de la seguridad social) y de los Fondos de Inversión locales. Estos fondos eran considerados pilares imprescindibles para el desarrollo sostenido y la profundización del mercado de valores.

⁶³ Una gran parte de estos instrumentos (por ejemplo, Eurobonos y Euronotas, intermediados por bancos comerciales y con una madurez promedio de 10 años) debieron ser refinanciados mediante el canje voluntario de la deuda del gobierno Uruguayo con el sector privado en 2003.

largo plazo a través de obligaciones negociables tuvo una participación marginal (un 2% del total de transacciones del mercado de valores en 1998). Debido a fallas de regulación y supervisión que anticiparon las que se produjeron durante la crisis bancaria, estas emisiones dieron lugar a episodios de fraude que acabaron generando una desconfianza persistente por parte del público en relación con este tipo de instrumentos financieros.

Regulación y supervisión bancaria. Las condicionalidades del préstamo sectorial financiero de 1991 propiciaron un avance en la adaptación del marco regulatorio a los estándares de Basilea.⁶⁴ No obstante, persistieron durante estos años fallas estructurales en el sistema de regulación relacionadas en algunos casos con la limitada aplicación en la práctica de la normativa aprobada y en otros con la capacidad limitada de supervisión asignada al Banco Central, que se tradujeron en una alta vulnerabilidad del sistema durante la crisis del 2002.⁶⁵ Pese a la notoria exposición al riesgo de cartera de la banca pública, ésta quedó prácticamente al margen de la aplicabilidad de los criterios de supervisión y control bancarios.⁶⁶ La importancia del negocio *off-shore* para la banca privada no dio lugar a criterios de supervisión diferenciados para este tipo de transacciones lo que produjo una gran exposición al riesgo.⁶⁷ El esquema de supervisión que quedó instaurado en esta etapa no incorporó los riesgos operacionales y de mercado de la banca gestionada que ejercieron de factores de aceleración de la crisis bancaria.⁶⁸

La crisis del 2002 dejó al descubierto algunas de las debilidades del sistema de supervisión desarrollado durante los 90 con el apoyo del Banco y produjo un considerable deterioro

⁶⁴ Los avances más importantes en términos de legislación financiera fueron: en 1992, la aprobación del decreto reglamentario 614/992 de la Ley de Intermediación Financiera No. 15.332; y en 1995, la aprobación de Ley No. 16.656 que definía la Carta Orgánica del BCU y la normativa sobre atribuciones principales, política monetaria y administración de reservas, relaciones con las instituciones de intermediación financiera —incluyendo facultades para el tratamiento de entidades en problemas, entrada y salida del sistema, definición de facultades de la Superintendencia de Instituciones de Intermediación Financiera (SIIF), etc.

⁶⁵ Las condicionalidades de los préstamos sectoriales consistieron fundamentalmente en aprobaciones legislativas, pero no se logró garantizar la aplicación plena de la normatividad. Por ejemplo, en el caso del Préstamo Sectorial Financiero (PSI, UR-0031), se logró crear y jerarquizar la Superintendencia de Instituciones Financieras, pero persistieron problemas asociados al acatamiento de normas de regulación y supervisión, sobre todo en el caso de los bancos más importantes del país. Por otro lado, hubo problemas relacionados al diseño de las condicionalidades que obviamente restringieron su potencial impacto. Continuando con el ejemplo del PSI, no se tuvo debidamente en cuenta que el BROU se regía (por Ley) como un organismo independiente del poder Ejecutivo, razón por la cual su transformación o reestructuración no podía ser impuesta por el Banco (ver Evaluación Ex Post, PPR-11/70, EVO, Diciembre de 1997, párrafo 3.18).

⁶⁶ Se verificaron, por un lado, importantes retrasos y falta de transparencia en la presentación de balances, omisión de la presentación de estados de resultados, etc.; y por otro, importantes desvíos en el manejo financiero de estas instituciones, lo cual derivó, por ejemplo, en el agravamiento del problema de descalces de monedas y plazos en el BHU, y en la refinanciación (financiada por el Tesoro) de la cartera morosa de préstamos al agro otorgados por el BROU. Pese a la importancia en términos de tamaño y de “fracción de mercado” de los bancos públicos en Uruguay durante todo el período de análisis, la SIIF (dependiente del BCU) carecía de poder de sanción sobre los mismos.

⁶⁷ Si bien se llevaba un registro de los montos involucrados en operaciones de no-residentes, no se disponía de información sobre donde se invertían dichos recursos, ni en qué tipos de activos, en qué monedas.

⁶⁸ Mientras que el riesgo operacional es el relacionado con los problemas de gobernabilidad interna de las instituciones, el riesgo de mercado enfoca problemas relacionados a una eventual caída generalizada del valor de un grupo de activos financieros que obliguen a uno o más bancos a absorber pérdidas importantes.

del patrimonio de los principales bancos del país. La aprobación en el último trimestre de 2003 del Programa Sectorial de Fortalecimiento del Sector Bancario buscó subsanar gran parte de las limitaciones del modelo anterior y a reparar los efectos de la crisis sobre la liquidez del sistema financiero.⁶⁹ La restauración de la liquidez y confiabilidad del sistema fue extraordinariamente costosa para el país que contó, para ello, con el financiamiento sindicado de los organismos multilaterales de crédito.⁷⁰ Hasta la fecha, este programa ha producido avances concretos en cuanto al fortalecimiento de la regulación y supervisión bancaria como la implementación de regulaciones prudenciales por parte de las instituciones financieras, el reconocimiento de la capacidad sancionadora del Banco Central y algunas medidas para su fortalecimiento institucional.⁷¹ Una vez completada la reprogramación de depósitos, el sistema bancario opera hoy con altos niveles de liquidez que permiten enfrentar eventuales retiros de pasivos de corto plazo.⁷²

⁶⁹ Paradójicamente, la reestructuración de la Banca Pública no se incluye dentro de los objetivos de este programa, y forma parte de las condicionalidades previstas por los préstamos complementarios del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. El BHU está encaminando su proceso de reestructura absteniéndose de tomar depósitos del público, securitizando parte de su cartera de activos, y traspasando su cartera de depósitos (esto exige el pago de una nota del BHU (o en su defecto, del gobierno) al BROU). Por su parte, el BROU ha reasignado la mayoría de su cartera de activos de baja calidad en fondos de recuperación (fideicomisos), los cuales han tenido una performance mejor que la esperada durante el transcurso del año 2004 (ver “FMI, Uruguay—Letter of Intent and Technical Memorandum of Understanding”, Noviembre de 2004).

⁷⁰ Se estima que el costo de la asistencia del Estado al sector financiero como consecuencia de la crisis desatada en 2002 fue de US\$ 2.370 millones (19% del PIB). Parte de esta asistencia consistió en la creación de un Fondo de Estabilización del Sistema Bancario (FESB) en agosto de 2002 (punto más álgido de la crisis), con el fin de proveer la liquidez necesaria para afrontar eventuales extracciones de depósitos en cuentas a la vista y en cajas de ahorro de los bancos del sistema. Este Fondo, constituido por un valor aproximado de US\$ 1.500M, fue íntegramente financiado con el aporte de organismos multilaterales. En cifras gruesas, unos US\$ 800M fueron aportados por nuevo financiamiento del FMI, y otros US\$ 700 por el redireccionamiento y/o aceleración de los desembolsos de programas ya vigentes del Banco (US\$ 500M) y del Banco Mundial (US\$200M).

⁷¹ En el último ISDP (Junio de 2005) se estima que para agosto de 2005 se podrían cumplir con las tres condicionalidades pendientes de cumplimiento para hacer efectivo el segundo tramo del préstamo, a saber: i) incorporación en la regulación financiera de normas sobre capital bancario mínimo según los riesgos de mercado; ii) incorporación de un número suficiente de técnicos y profesionales para reforzar los recursos humanos dedicados al control de los bancos y otros intermediarios financieros; y iii) una revisión de la calidad de las inspecciones bancarias efectuadas por la Superintendencia de Bancos del Uruguay, que resulte satisfactoria para el Banco.

⁷² El ratio de liquidez del sistema, definida como la razón entre activos líquidos y pasivos exigibles en el corto plazo (menos de 90 días), se mantuvo en 2004 el orden del 80% para el promedio de bancos privados, 70% para el BROU, y 140% para el NBC — el pasivo de corto plazo del NBC es considerablemente menor al del resto de los demás bancos del sistema, debido a que la mayoría de su pasivo se compone de certificados de depósitos a seis años.

Documento de Respaldo 8: Análisis de indicadores de resultados

Área de desarrollo del sector agropecuario

Con el objetivo de apoyar la mejora de la competitividad del sector agro, el Banco aprobó durante el período 1991-2004 una cartera de proyectos específicos en apoyo a los sectores lechero, hortofrutícola, vitivinícola y ganadero, complementado por apoyos para la sanidad animal y servicios agropecuarios.⁷³ La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a este objetivo, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 8.1: De análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Desarrollo productivo			
Aumento de la eficiencia productiva para productores de leche (PR UR-0065; PR UR-0062)	Si	Si	Alto
Aumento de exportaciones lecheras (PR UR-0062)	No	No	Alto
Incremento del valor de producción y exportaciones del sector granjero (PR UR-0072)	Si	Si	Alto
Validación de factibilidad de innovaciones productivas (PR UR-0137)	Si	Si	Alto
Sanidad animal y servicios agropecuarios			
Aumento de la eficiencia productiva y exportaciones del sector agropecuario y agroindustrial a través de servicios técnicos (UR-0116)	No	No	Limitado

A continuación se presenta el análisis detallado que sustenta las conclusiones de esta evaluación para cada uno de estos resultados, fundamentado en indicadores de efecto verificados por OVE:

Eficiencia productiva de las cuencas lecheras. La dotación de energía eléctrica y caminos para tecnificar y reducir los costos de producción y transporte en las cuencas lecheras favoreció aumentos significativos de producción y de rendimiento en la década de los 90. De acuerdo con los datos de los censos agropecuarios, la producción de leche de la Cuenca Lechera I (Canelones, Colonia, San José y Florida) creció un 57% entre los años 1990 y 2000, algo menor que el promedio del sector. La producción de leche de la Cuenca Lechera II (Durazno, Flores, Paysandú, Río Negro, Salto y Soriano) creció un 80% en estos diez años y su productividad por cabeza de ganado lo hizo a una tasa anual del 1% anual.⁷⁴ La mejora de caminos para la remisión a granel en la cuenca lechera contribuyó a la reducción los costos de recolección en un 35%⁷⁵.

Incrementos del valor de producción y exportaciones del sector granjero. De acuerdo con los datos suministrados por la institución responsable del proyecto (PREDEG) se estima que las mejoras tecnológicas incorporadas por el proyecto han favorecido un

⁷³ Programa de Desarrollo de la Cuenca Lechera I (UR-0065) y II (UR-0062), Programa de Reconversión y Desarrollo de la Granja (UR-0072), Programa de Servicios Agropecuarios (UR-0116)

⁷⁴ Fuente: Censos Nacionales Agropecuarios 1990 y 2000. Los programas de apoyo a las cuencas lecheras produjeron un mejoramiento de las condiciones sanitarias, elemento esencial en el afianzamiento de la industria láctea del país.

⁷⁵ Tanto las exportaciones experimentaron tendencias de alto crecimiento en volumen entre los años 1990 y 2003 con un crecimiento menos acentuado en su valor en dólares. Para la cuenca lechera II, la reducción de costos de recolección de leche fue un 35% (lo esperado por el proyecto era de 30%), incrementos de la remisión de leche a granel en un 100% (lo esperado por el proyecto era de 90%), aumento en la remisión de leche a las plantas procesadoras de 5.2% (lo esperado por el proyecto era de 4.4%)

incremento de las exportaciones de un 15%⁷⁶. Los avances que se han producido en el nivel de competitividad de los pequeños y medianos agricultores se tradujeron en un aumento de las exportaciones de frutales de hoja caduca a 6000 tm y de miel a 8000 tm, duplicando en ambos casos las metas esperadas.⁷⁷ Por otra parte, el proyecto ha alcanzado las metas fijadas de renovación de las plantaciones de frutales y viñedos, reemplazando las variedades existentes por otras de mayor valor comercial y ha sido eficaz en términos de diversificación de mercados externos para los vinos.

Aumento de la competitividad ganadera. El proyecto piloto para el aumento de la competitividad ganadera promovió la adopción y validación de innovaciones por parte de privados a lo largo de su cadena productiva con resultados de valor demostrativo de productividad en relación con la eficiencia reproductiva, edad media de la faena y otros coeficientes de producción. Pese a que el proyecto indica desarticulación de la cadena de los productores con los mercados y la necesidad de identificar nuevas oportunidades comerciales, no se recolectó información consistente sobre el incremento de la facturación por ventas y exportaciones como indicador de competitividad. De acuerdo con su objetivo demostrativo, el proyecto puso de manifiesto la existencia de una fuerte demanda por innovación tecnológica y ha servido para la preparación de un programa de mayor escala de mejoramiento de la competitividad ganadera.⁷⁸

Aumento de la eficiencia productiva agropecuaria y agroindustrial mediante la provisión de servicios agropecuarios. Los servicios prestados por el proyecto de certificación fitosanitaria como de investigación tecnológica provistos por el proyecto, no recogieron información de resultados en términos de eficiencia productiva y la participación del sector privado fue inferior a lo que se esperaba.⁷⁹ De acuerdo con la documentación existente, el proyecto de sanidad animal contribuyó técnicamente a las medidas de erradicación que posibilitaron obtener la calificación de ‘país libre de aftosa sin vacunación’ después de un primer brote de la enfermedad.⁸⁰ Sin embargo, limitaciones en las capacidades desarrolladas en el terreno de la prevención y de control de frontera, en combinación con la facilidad de contagio de la fiebre aftosa no lograron evitar un rebrote de la enfermedad en el año 2001 que produjo graves consecuencias para la exportación del sector y para la economía en su conjunto.⁸¹ El programa de servicios agropecuarios contribuyó más adelante a que se declarara el estatus sanitario de país ‘libre de aftosa con vacunación’.

⁷⁶ Los supuestos del ML que no se mantuvieron vigentes fueron: estabilidad económica nacional y regional, cumplimiento de acuerdos de integración comercial en el MERCOSUR, acceso a crédito, continuidad del PRENADER (BM) en apoyo a inversiones de riego y aprobación de un marco normativo de comercialización de frutas y hortalizas por parte del MGAP.

⁷⁷ Fuente: FAO Agrostat y PREDEG

⁷⁸ UR 0141 Programa de Desarrollo de la Competitividad Ganadera

⁷⁹ El subcomponente de reorganización de la Dirección General de Servicios Ganaderos fue utilizado como una fuente suplementaria de recursos administrativos. Además el INIA financió 11 líneas de investigación estratégica, por lo que la dispersión limitó los resultados alcanzados por el proyecto en esa línea y se sobreestimó la demanda del sector privado para participar en la ejecución de los proyectos de investigación aplicada.

⁸⁰ La calificación de país libre de aftosa sin vacunación (PLASV) constituye el máximo status sanitario existente

⁸¹ La clausura de los mercados internacionales de alto valor produjo una caída del 37% en los volúmenes y del 40% en el valor de las exportaciones entre 2001 y 2003. La reapertura en el 2003 permitió recuperara los valores del 2001. El costo para la economía uruguaya ha sido estimado en el 2% del PIB en el 2001 y 2002 y del 1.5% del PIB en el 2003 (Fuente: OPYPA Anuario 2004).

Documento de Respaldo 9: Análisis de indicadores de resultados

Área de desarrollo tecnológico para potenciar la competitividad

Para estimular la competitividad de las empresas ante los retos de la apertura, el Banco puso en marcha una secuencia de dos programas de préstamo, el primero aprobado en 1991 y un segundo del año 2000 y que todavía se encuentra en ejecución⁸². De acuerdo con sus documentos de préstamo, estos proyectos se articularon en torno al objetivo de aumentar la eficiencia de las actividades productivas desarrollando la capacidad nacional de desarrollo científico y tecnológico. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a este objetivo, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE.

Tabla 9.1 De análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Desarrollo tecnológico: mejora de la capacidad nacional de investigación para su aplicación productiva (PR UR-0095; PR UR-0110)	No	No	Limitado

A continuación se presenta el análisis detallado que sustenta las conclusiones de esta evaluación para cada uno de estos resultados, fundamentado en indicadores de efecto verificados por OVE:

Mejora de la capacidad nacional e investigación con aplicación productiva. La selectividad temática de los apoyos del primer programa fue inconsecuente con el enfoque de aplicación productiva que fundamentó su diseño original y que forma parte de su objetivo.⁸³ De hecho, el monto asignado a las empresas fue limitado y equivalente al 3.5% de la inversión nacional en investigación y desarrollo con aplicación productiva⁸⁴. La escasa aplicación productiva obtenida por el proyecto está estrechamente relacionada con los arreglos institucionales definidos en su diseño.⁸⁵ En su segunda etapa todavía en ejecución, el programa ha estado sujeto a reducciones en el monto de recursos asignados

⁸² Programa de Ciencia y Tecnología (UR-0095) y Programa de Desarrollo Tecnológico (UR-0110)

⁸³ Documento de préstamo PR-1806, § 2.5 y objetivo de la operación

⁸⁴ Equivalente al 3.5% de la inversión nacional en I+D con aplicación empresarial, de acuerdo con los datos de la Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RYCIT) y el Banco Mundial con respecto monto de la inversión promedio del programa en la aplicación empresarial.

⁸⁵ Los escasos resultados de aplicación competitiva son en parte atribuibles a la decisión de localización del proyecto en el Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología (CONACYT) que no necesariamente mantuvo un enfoque de investigación aplicada y que presentó limitaciones en la necesaria coordinación entre instituciones. Las deficiencias en la capacidad institucional no han sido subsanadas con el proyecto ni con los recursos de una cooperación técnica que se le asignó para su fortalecimiento institucional, por lo que el segundo programa respondió a una apuesta institucional diferente, estableciendo una unidad *ex novo* directamente dependiente del Ministerio de Educación y Cultura y paralela al por entonces recientemente constituido DINACYT. Según el ISDP de diciembre de 1999 “El CONICYT no pudo utilizar eficazmente los recursos de una cooperación técnica aprobada, entre otras cosas, para su fortalecimiento” (ATN/SF-3871-UR). La unidad ejecutora del programa se constituye deliberadamente como una estructura paralela, adicional e independiente del DINACYT. Sin embargo, ambos quedan ubicados en el mismo lugar y en la actualidad los gastos de plantilla de la unidad ejecutora del proyecto y del DINACYT no son netamente distinguibles, pues existen en el proyecto ex - funcionarios de DINACYT cuyo sueldo es desembolsado parte por el DINACYT y parte por la partida de la contraparte del proyecto (partida “incentivo funcionarios UCP”, de los libros contables del proyecto).

como consecuencia de la crisis fiscal, concentrando relativamente altos porcentajes de sus menores recursos a la administración del programa.⁸⁶ Como consecuencia de lo anterior se ha difundido entre las empresas incertidumbres respecto al reembolso de la inversión ya efectuada que, en un contexto de dificultades financieras y aversión al riesgo, ya se ha manifestado en una retracción de demanda de los proyectos productivos⁸⁷. Desde el punto de vista de su impacto sobre la competitividad, los programas no parecen haber tenido una influencia significativa teniendo en cuenta la desalentadora evolución de la inversión nacional en desarrollo tecnológico⁸⁸.

⁸⁶ De acuerdo con el ISDP de diciembre del 2002, “el programa no ha focalizado los menores recursos disponibles en la ejecución en los componentes más prioritarios para la reactivación productiva, asignando relativamente altos porcentajes de recursos a la administración del Programa y al fortalecimiento institucional de entidades del sistema nacional de ciencia y tecnología.”

⁸⁷ Informe semestral de diciembre 2004 del Proyecto de Desarrollo Tecnológico.

⁸⁸ Fuente: Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RYCIT) y Banco Mundial, 2003

Documento de Respaldo 10: Análisis de indicadores de resultados
Área de desarrollo de infraestructura física para potenciar la competitividad

En el marco de los desafíos competitivos determinados por el proceso de integración económica, el Banco puso en marcha una cartera de proyectos de infraestructura que se articularon en torno a los siguientes objetivos: (i) aumentar la eficiencia del suministro eléctrico; y (ii) reducir los costos de transporte terrestre y marítimo mediante la mejora de carreteras y puertos. La siguiente tabla muestra los resultados correspondientes a estos objetivos, informa sobre la disponibilidad de indicadores meta o de logro provistos por el Banco y finalmente introduce las conclusiones de la evaluación de OVE para cada uno de ellos.

Tabla 10.1 De análisis de información de resultados

Resultados	Banco		OVE
	Indicador meta inicial	Indicador Supervisión	Logro
Suministro eléctrico: Eficiencia de suministro (PR UR-0022)	Sí	Sí	Alto
Transporte comercial y turístico: Reducción de costos de transporte en corredores de integración (PR UR-0113)	Sí	Sí	Alto
Adecuación para acceso turístico a Punta del Este (PR UR-0029)	No	No	Alto
Mejora de competitividad forestal y agrícola que transporta por Mbopigua (PR UR-0142)	No	No	Medio

A continuación se presenta el análisis detallado que sustenta las conclusiones de esta evaluación para cada uno de estos resultados, fundamentado en indicadores de efecto verificados por OVE:

Mejora de eficiencia del suministro eléctrico. El financiamiento de la obra de interconexión eléctrica Ribera-Libramento con Brasil y las mejoras introducidas tuvieron como resultado la reducción de cortes de 12.5 horas por año a 2.7 horas por año para las ciudades cubiertas por el proyecto localizadas en el interior. Sin embargo, la obra de interconexión ha tenido un grado de utilización inferior a la prevista durante la vida del proyecto principalmente por tratarse de un enlace de carácter preventivo aunque es probable que la utilización haya subido con motivo del déficit de suministro desde Argentina⁸⁹. Sin embargo, en el actual contexto de déficit energético la capacidad de transmisión de energía desde Brasil desarrollada por este proyecto resulta insuficiente.⁹⁰

Mejora de eficiencia del transporte comercial y turístico. Los programas financiados permitieron la rehabilitación de las rutas nacionales y de los puentes que forman parte de los corredores de integración permitiendo una reducción de costos de transportes estimada de 22.9 a 21.7 centavos de dólar por Km. La rentabilidad social y económica del proyecto se ha visto afectada por el efecto de la crisis en la reducción del grado de utilización de los caminos⁹¹. La concesión vial financiada por la ventanilla de sector privado del Banco

⁸⁹ En la evaluación costo beneficio ex post del componente Rivera – Livramento, señala que los intercambios para el año 2001 fueron 78.4 GWh, de 0.151 GWh para el 2002, de 0.45 GWh para el 2003 y de 281.055 GWh para el 2004 (hasta el mes de septiembre) muy inferior a lo planeado por el proyecto correspondiente a 1500 Gwh en promedio entre 1998 y el 2002. Sin embargo, en relación con las proyecciones hechas por la misma empresa UTE el valor actual neto superó al esperado (35 MUS\$ frente a 23 MUS\$).

⁹⁰ Una de las alternativas que se estudió desde la etapa de prefactibilidad del proyecto aunque con un costo de obra notoriamente mayor fue una conexión con Brasil por el lado de Porto Alegre.

⁹¹ Según el PCR del proyecto (UR-0113) pagina 10 las TIR recalculadas ex post de todos los tramos y puentes han sido inferiores a las presupuestadas. En el caso de la carretera Montevideo-Punta del Este

(PRI) para el tramo Montevideo-Punta del Este tuvo un impacto socioeconómico considerable en el marco de la expansión de este enclave turístico. En el área de transporte portuario, se realizó con participación de fondos del PRI, la construcción del puerto de M'boquica, particularmente para responder a la reciente expansión de la industria forestal en el norte del Uruguay y de la Argentina. Si bien por estos motivos el puerto ha tenido un efecto económico considerable, la maximización de su rentabilidad financiera y económica está condicionada por su todavía limitada profundidad de calado que limita la capacidad de carga transportada.⁹²

la evaluación de la rentabilidad ex post se vio afectada por el efecto de la crisis en la facturación por peajes.

⁹² Actualmente existe un problema de coordinación institucional con la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU), para lograr una decisión binacional para acordar y ejecutar las obras de dragado que requiere el río para aumentar la profundidad de calado que garantizaría la navegabilidad de barcos de mayor capacidad que operan aguas arriba, como en el puerto de M'boquica.