



Evaluación de Programa País

Uruguay

2016-2020

Copyright © [2020] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento - No Comercial - Sin Obras Derivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



© **Banco Interamericano de Desarrollo, 2020**
Oficina de Evaluación y Supervisión
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org/evaluacion

RE-546-1
Julio 2020

Evaluación del Programa de País
Uruguay
2016-2020

Oficina de Evaluación y Supervisión



Índice

Prefacio	vi
Reconocimientos	viii
Siglas y abreviaturas	viii
Resumen Ejecutivo	x
El contexto del país	01
Estrategia de programación del Grupo BID (2016-2020)	08
A. Relevancia de la estrategia del país del Grupo BID	09
B. Relevancia del programa del Grupo BID	12
C. Contribución financiera del Grupo BID	18
D. El valor agregado no financiero del Banco	22
E. La implementación del programa del Banco	23
Resultados del programa del Grupo BID	28
A. Efectividad	29
B. Sostenibilidad de los resultados de desarrollo	41
Conclusiones y recomendaciones	44
Referencias	50

Anexo I:	Prioridades de desarrollo para Uruguay
Anexo II:	Cartera bajo revisión
Anexo III:	Costos y plazos para la preparación y ejecución, y análisis de profundidad de PBLs
Anexo IV:	Seguimiento de la matriz de resultados para la estrategia de país
Anexo V:	Seguimiento a las recomendaciones de la CPE 2010-2015 <i>(disponible solo en inglés)</i>
Anexo VI:	Contribución financiera del BID (GS) <i>(disponible solo en inglés)</i>
Anexo VII:	Adicionalidad financiera
Anexo VIII:	Nota sectorial de agroindustria <i>(disponible solo en inglés)</i>
Anexo IX:	Nota sectorial de competitividad e innovación de negocios <i>(disponible solo en inglés)</i>
Anexo X:	Nota sectorial de comercio e integración
Anexo XI:	Nota sectorial de educación
Anexo XII:	Nota sectorial de energía
Anexo XIII:	Nota sectorial de desarrollo urbano y vivienda, agua y saneamiento
Anexo XIV:	Nota sectorial de reforma y modernización del estado <i>(disponible solo en inglés)</i>
Anexo XV:	Nota sectorial de protección social y salud
Anexo XVI:	Nota sectorial de turismo <i>(disponible solo en inglés)</i>
Anexo XVII:	Nota sectorial de transporte

Prefacio

En el marco de su plan anual de trabajo 2019-2020, la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE, por sus siglas en inglés) preparó una evaluación del programa de país del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con Uruguay durante los años 2016 a 2020. Este documento de Evaluación del Programa de País (CPE, por sus siglas en inglés) es la cuarta evaluación independiente del programa de país con Uruguay. De acuerdo con el protocolo del Banco para las CPE (documento RE-348-3), el objetivo principal de la CPE es “proporcionar información sobre el desempeño del Banco en el país en cuestión que sea creíble y útil, y facilite la incorporación de lecciones y recomendaciones que puedan emplearse para mejorar la efectividad de la estrategia general del Banco y la ayuda del programa de país en cuestión de desarrollo”. La CPE se ha estado elaborando durante el segundo semestre de 2019 y el primer semestre de 2020, siendo un insumo oportuno en la elaboración de la nueva estrategia del país del Grupo BID (EBP) para Uruguay, cuya culminación se espera en el segundo semestre de 2021.

Esta CPE se enfoca en la contribución financiera y no financiera de la EBP y el programa de país, así como en la ejecución, efectividad, eficacia y sostenibilidad del programa. Esta CPE será el primero para Uruguay en cubrir las operaciones de BID Invest desde que el mandato de supervisión de OVE se extendió a BID Invest con la consolidación en 2016 de las ventanas sin garantía soberana (SGS) del Grupo BID.

En la preparación de este documento, OVE analizó los datos del país, estudió los documentos de proyectos, y realizó entrevistas a las autoridades uruguayas, unidades de ejecución de proyectos, representantes de la sociedad civil y del sector privado, gerentes del Banco que supervisan el programa con Uruguay, y personal del Grupo BID de la Oficina de país en Uruguay y en la sede principal. El equipo también realizó visitas a los proyectos que recibieron apoyo del Grupo BID para evaluar los desafíos y avances en la implementación.

Reconocimientos

Este documento fue preparado por un equipo compuesto por José Claudio Pires (líder del equipo), Roni Szwedzki, Stephany Maqueda, Isaura García, Regina Legarreta, Thais Soares, Orlando Vaca y Xiomara Rojas-Asqui, y los consultores externos Fernando Agra, Mateo Caputi, Gabriel Filc, Gerardo Rabinovich y Martin Wachs, bajo la supervisión general de Ivory Yong-Protzel (Directora de OVE).

Siglas y abreviaturas

AFAPs	Administradora de Fondos de Ahorro Previsional
ALC	América Latina y el Caribe
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
APP	Asociación pública-privada
BM	Banco Mundial
BMD	Banco Multilateral de Desarrollo
BROU	Banco de la República Oriental del Uruguay
CAF-AM	CAF-AM Administradora de Activos de Uruguay S.A.
CAIF	Centros de Atención a la Infancia y la Familia
CCLIP	Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión, por sus siglas en inglés
CEI	Ceibal en inglés
CEIBAL	Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea
COVID-19	Enfermedad por coronavirus
CPE	Evaluación del Programa de País, por sus siglas en inglés
CSC	Departamento de Países del Cono Sur, por sus siglas en inglés
CT	Cooperación Técnica
CT/INTRA	Cooperación Técnica Intrarregionales
DDO	Opción de Desembolso Diferido, por sus siglas en inglés
EBP	Estrategia del Banco en el país
FEM	Foro Económico Mundial
FFF	Facilidad de Financiamiento Flexible
FMI	Fondo Monetario Internacional

GNL	Gas natural licuado
GOU	Gobierno de Uruguay
Grupo BID	Grupo del Banco Interamericano de Desarrollo
GS	Garantía soberana
IED	Inversión Extranjera Directa
I+D	Investigación y desarrollo
LBR	Préstamos basados en resultados, por sus siglas en inglés
M&E	Monitoreo y evaluación
MW	Megavatio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PAM	Plataforma Adaptativa de Matemáticas
PBL	Préstamo basado en políticas, por sus siglas en inglés
PBP	Préstamos programáticos basados en políticas
PENCTI	Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
PIB	Producto interno bruto
PISA	Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos
PMR	Informes de Seguimiento del Progreso, por sus siglas en inglés
PTF	Productividad total de factores
SGS	Sin garantía soberana
SI	Indicador sintético, por sus siglas en inglés
TIC	Tecnologías de la información y comunicaciones
UYU	Pesos uruguayos

Resumen Ejecutivo

Entre 2016 y 2019, la economía uruguaya creció menos que en años anteriores, pero, a diferencia de los países vecinos, no cayó en recesión. En respuesta a una desaceleración debido a la caída de los precios de los productos básicos y a las dificultades económicas de los países vecinos, Uruguay ha diversificado sus destinos de exportación y ha reducido su dependencia financiera de los depositantes bancarios de los países vecinos. Sin embargo, las vulnerabilidades permanecen, ya que exporta principalmente productos agrícolas a pocos destinos, y mantiene vínculos importantes con la Argentina en términos de inversión extranjera directa (IED) e ingresos por turismo. El crecimiento se ve limitado por una productividad total de los factores relativamente baja, inversiones comparativamente bajas en investigación y desarrollo, adquisición de habilidades y logros educativos limitados, y las brechas de infraestructura que aún persisten. El creciente déficit fiscal, agravado por los grandes pasivos contingentes del sistema de seguridad social, plantea importantes retos de cara al futuro.

Uruguay se destaca por su fortaleza institucional, pero las brechas de capacidad a nivel subnacional afectan la capacidad del país para hacer frente a disparidades regionales. Aunque Uruguay es uno de los países más igualitarios de la región, sigue enfrentando el reto de reducir la pobreza entre niños, jóvenes y la población afrodescendiente. Persisten importantes desigualdades en el logro educativo y la calidad de la educación, que están estrechamente vinculadas a los antecedentes socioeconómicos. Los ciudadanos uruguayos tienen un nivel relativamente alto de confianza en el Gobierno y una percepción baja de corrupción, pero la percepción de inseguridad ha aumentado entre los uruguayos en los últimos años.

Las secuelas de la pandemia de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) plantearán retos adicionales. Dos semanas después de la inauguración del nuevo Gobierno el 1 de marzo, el Ministerio de Salud confirmó los primeros casos del virus en el país, lo que provocó medidas tempranas para detenerlo. Uruguay, como el resto de la región de América Latina y el Caribe (ALC), está tomando medidas drásticas. Si bien no se puede evaluar el impacto completo sobre la salud ni los impactos sociales y económicos más amplios del COVID-19, las ramificaciones socioeconómicas de la pandemia pueden agravarse aún más por el hecho de que Uruguay es una economía pequeña y abierta que depende en gran medida de las

exportaciones de bienes primarios y de los ingresos del turismo. De hecho, se prevé que el producto interno bruto (PIB) real caiga un 3% en 2020 según el Fondo Monetario Internacional (FMI). En este contexto, la creación de espacio fiscal y el acceso a financiamiento pueden presentar retos adicionales en el futuro.

La estrategia de país del Grupo BID con Uruguay 2016-2020 propuso trabajar en tres pilares que abarcan una amplia variedad de objetivos: impulsar la productividad y la competitividad, promover la equidad y la inclusión social, y fortalecer la gestión del sector público. En virtud de los pilares, la EBP estableció 16 objetivos estratégicos, estructurados en torno a nueve áreas prioritarias, que abarcan los problemas de desarrollo pertinentes del país. Además, la EBP estableció directrices para dos áreas de acción transversales, igualdad de género y cambio climático, y estableció que el Grupo BID seguiría fortaleciendo los sistemas de adquisiciones y fiduciarios del país y la coordinación de los donantes. La EBP también planeó continuar el aumento del número y la cantidad de operaciones SGS, mientras buscaba sinergias y complementariedades con el sector público, de manera particular en el fomento de las asociaciones pública-privadas (APP). La EBP también identificó la potencial transferencia de conocimiento “bidireccional” entre Uruguay y el Banco, y reconoció el papel del país como proveedor de conocimientos a otros países y, por lo tanto, apoyaría proyectos Sur-Sur.

Si bien la amplia gama de áreas prioritarias y objetivos de la EBP permitió flexibilidad, generó que el campo de acción del Grupo BID fuera demasiado extenso al fin de lograr contribuciones notorias en todas las áreas. La amplia definición de áreas prioritarias de la EBP se alineó con las prioridades del Gobierno y los desafíos de desarrollo del país, pero no proporcionó una hoja de ruta clara para guiar las intervenciones del Grupo BID en las áreas prioritarias donde tenía una ventaja comparativa. La EBP dispuso que el Grupo BID continuaría su apoyo en áreas como innovación, infraestructura y gestión del sector público. Sin embargo, también abordó áreas en las cuales el Banco no tenía un historial de intervenciones, tales como el acceso de la población al empleo y la reforma de salud. Considerando la amplitud de las áreas prioritarias, la EBP definió una gran variedad de objetivos con distinto grado de complejidad y realismo respecto a lo que el Grupo BID esperaba contribuir dado el apoyo disperso. La matriz de resultados proporcionó un mayor enfoque en algunas, pero no en todas las áreas.

Entre 2016 y 2019, el Grupo BID aprobó un total de US\$2.150 millones mediante 101 préstamos con garantía soberana (GS) y SGS y operaciones de cooperación técnica (CT), la mayor parte de los cuales se canalizó hacia el pilar de Productividad y Competitividad; El Grupo aprobó US\$438 millones adicionales en la primera mitad del 2020. Por el lado de los préstamos con GS, se aprobaron 29

préstamos por US\$1.500 millones (incluyendo un préstamo regional por US\$80 millones garantizado en partes iguales por Uruguay y Argentina), complementados por 61 operaciones de CT no reembolsables. Las operaciones SGS consistieron en 11 préstamos por US\$607 millones de dólares. La cartera heredada implementada durante el período se compuso de 58 operaciones con GS por US\$1.800 millones y 28 préstamos SGS por US\$861 millones. El monto de los préstamos con GS hasta 2019 (US\$1.500 millones) estuvo en consonancia con las aprobaciones previstas para dicho año (US\$1.600 millones). En la primera mitad de 2020 se aprobaron dos operaciones de préstamo con GS adicionales en respuesta a la pandemia de COVID-19, llevando las aprobaciones con GS totales a US\$1.970 millones, y, por lo tanto, excediendo los US\$1.800 millones previstos por la EBP 2016-2020. Por el lado SGS, durante el primer semestre de 2020 el Banco aprobó una operación de préstamo.

La cartera del Grupo BID se alineó con las necesidades del país y con la mayoría de los objetivos de la EBP, pero dejó un objetivo desatendido, introdujo áreas adicionales no cubiertas por los objetivos, y produjo una cartera dispersa de operaciones relativamente pequeñas. En general, la cartera aprobada abordó las necesidades de desarrollo del país y las prioridades gubernamentales de larga data. El programa ejecutado cubrió 15 de los 16 objetivos estratégicos y sus resultados esperados asociados, pero no abordó el objetivo del mercado laboral. Al mismo tiempo, el programa adoptó objetivos de reforma financiera y gestión de deuda, los cuales no se sugirieron en la EBP. La cartera heredada se alineó en gran medida con los objetivos estratégicos de la EBP y los resultados esperados, lo que refleja la continuidad del trabajo del Grupo BID en muchas áreas.

La combinación de instrumentos del Banco fue pertinente para abordar los objetivos de la EBP y las necesidades del país. Los préstamos basados en políticas (PBL, por sus siglas en inglés) representaron el 49% de las aprobaciones con GS durante el periodo 2016-2019 y apoyaron las reformas políticas e institucionales en los sectores de comercio y mercados financieros, a la vez que sirvieron como una importante herramienta de gestión de liquidez para el país. Uruguay valoró y utilizó ampliamente la opción de desembolso diferido (DDO, por sus siglas en inglés) para PBL como instrumento de gestión de liquidez en función de las condiciones del mercado. La DDO fue especialmente valorada por el gobierno en etapas tempranas de la crisis inducida por la pandemia de COVID-19, pues le permitió acceder rápidamente a fondos de rápido desembolso para apoyar su respuesta a la crisis sanitaria. Además, complementó los PBL con préstamos basados en resultados (LBR, por sus siglas en inglés). El Banco complementó su apoyo financiero a la gestión de liquidez con asesoramiento y soluciones a través de su Grupo de Soluciones de Tesorería para Clientes. Además de apoyar la gestión de liquidez, OVE comprobó que los LBR facilitaron el enfoque de

las contrapartes y el Banco en los resultados de los programas, pero requirieron una sólida capacidad institucional de las unidades ejecutoras, en particular en áreas como planificación, gestión de proyectos y seguimiento de resultados.

BID Invest proporcionó principalmente adicionalidad financiera y llegó a la mayoría de los sectores en donde su apoyo estaba previsto en la EBP; sin embargo, el espacio para agregar valor en las áreas en las que BID Invest ha estado operando está disminuyendo. BID Invest mantuvo su presencia en sectores tradicionalmente financiados por sus préstamos en el país, incluyendo la generación de energía renovable, transporte, agroindustria y, en menor medida, mercados financieros. Asimismo, el BID Invest proveyó adicionalidad no financiera asistiendo en la elaboración de contratos de compraventa de energía, lo cual facilitó inversiones en fuentes de energía renovable e hizo a esos proyectos bancables. Sin embargo, el espacio para llevar adicionalidad financiera a estos sectores se está reduciendo a medida que los mercados maduran y aumenta la disponibilidad de financiamiento privado (aunque la crisis sanitaria del COVID-19 podría desacelerar esta tendencia). BID Invest ha abordado necesidades financieras de los proyectos de APP; sin embargo, el espacio para financiamiento en moneda extranjera está limitado bajo la ley sobre APP. Mientras tanto, la financiación de APP a través de fondos de deuda ha sido liderada por CAF-AM Administradora de Activos de Uruguay S.A. (CAF-AM), que desempeña un papel financiero importante al administrar inversores institucionales locales (Administradora de Fondos de Ahorro Previsional, AFAPs) para financiar proyectos de APP.

El amplio apoyo no financiero con GS del Banco permitió contribuciones significativas en algunas áreas, pero careció de un enfoque estratégico en otras. El Banco también siguió promoviendo el intercambio de conocimientos a nivel regional. Al igual que en el período de la EBP anterior, la mayor parte de las CT fueron aprobadas como “apoyo al cliente” (77% del total). Las CT apoyaron temas pertinentes para atender las necesidades del país, como el fortalecimiento institucional, y generaron conocimiento en temas específicos. Se destaca el apoyo a la mejora de la gestión fiscal, lo que revela el aumento en el país de la demanda no solo de gestión fiscal, sino también de contratos APP y, lo que es más importante, de capacidades de supervisión y evaluación. El Banco también proporcionó CT en áreas donde la cartera de préstamos con GS era inexistente (mercados laborales). Algunas CT carecieron de un enfoque estratégico. El Banco continuó sus esfuerzos por promover el intercambio regional de conocimientos canalizado por los fondos de cooperaciones técnicas intrarregionales (CT/INTRA). Las lecciones compartidas están relacionadas con una amplia gama de cuestiones como plataformas digitales de aprendizaje, apoyo a la

innovación, gestión de la deuda y gobierno digital. Sin embargo, para que dichos intercambios cosechen todos sus beneficios, tendrían que adaptarse mejor a los trasfondos y necesidades del beneficiario.

La preparación de los préstamos de inversión en Uruguay fue más rápida que la de los del resto del Banco, pero los tiempos de ejecución fueron relativamente lentos. Los préstamos de inversión aprobados durante el período 2016-2019 han sido más rápidos para llegar a cada etapa de aprobación y primer desembolso que los de otros países prestatarios del BID y del Departamento de Países del Cono Sur (CSC, por sus siglas en inglés). Sin embargo, hasta ahora han tardado un poco más en ser desembolsados. Aunque la mayoría de los préstamos de inversión han avanzado satisfactoriamente en su implementación, de acuerdo con los Informes de Seguimiento del Progreso (PMR, por sus siglas en inglés), OVE encontró que más de la mitad de ellos han encontrado algunos problemas en esta etapa. En los casos en que se registraron impedimentos en la implementación, sus principales fuentes fueron circunstancias fiscales y macroeconómicas adversas, seguidas de fallas en las etapas de definición y planificación de los proyectos.

La cartera de préstamos de inversión del Uruguay presentaba altos costos de preparación por dólar aprobado en comparación con los del resto del Banco, lo que se explica principalmente por el tamaño relativamente pequeño de sus préstamos de inversión, mientras que los costos de ejecución estuvieron en línea con los del resto del Banco. Como sugiere la comparación con otros países medianos-pequeños, los altos costos unitarios de los préstamos de inversión de Uruguay se explican en gran medida por su tamaño pequeño, pero el análisis de OVE también apunta a otros factores, como la demanda del país de asistencia técnica sofisticada, que se refleja en el nivel relativamente alto del personal del Banco que trabaja en los proyectos de Uruguay. Aun así, los costos de ejecución estuvieron en línea con los del Banco y fueron inferiores a los de otros países medianos-pequeños. Los préstamos con modalidad LBR, lanzados durante el período de la EBP, se prepararon y ejecutaron más rápidamente que el resto de la cartera a un costo comparativamente menor. Los PBL, que tienen costos de preparación relativamente bajos, son un reflejo del avance de Uruguay en la estructuración y aprobación de las reformas recogidas en la matriz de políticas antes de solicitar formalmente un PBL.

Los resultados del programa del Grupo BID han sido mixtos, con un desempeño más fuerte en los pilares de productividad y gestión del sector público que en el pilar de equidad e inclusión social. El programa del Grupo BID logró resultados positivos en energía renovable, transporte, mercados financieros, promoción de la competitividad y la innovación, y sistemas de gestión pública. Ayudó a fortalecer la capacidad de regulación y supervisión del

sector financiero, a promover las inversiones en innovación y a mejorar la red vial nacional. También contribuyó a aumentar la capacidad en materia de energía renovable, aunque las inversiones en energías no renovables (ciclo combinado) suscitan dudas sobre su eficiencia. Los resultados fueron desiguales en lo que respecta a agua y saneamiento, con contribuciones significativas a la mejora del alcantarillado y saneamiento en Montevideo, pero con resultados limitados en otros centros urbanos. El Banco apoyó la creación de una ventanilla única de comercio exterior, el nuevo Código Aduanero y la firma de acuerdos bilaterales de cooperación aduanera, pero hay pocas pruebas de que las operaciones de préstamo contribuyeran a que el país obtuviese acceso a nuevos mercados. Los resultados no han estado a la altura de las expectativas en los sectores sociales y de seguridad ciudadana. Si bien las inversiones del Grupo BID ayudaron a ampliar la infraestructura para la educación inicial y secundaria, ese apoyo fue insuficiente para afectar considerablemente el acceso a la educación inicial. Las tasas de desvinculación escolar y de repetición, y los resultados del aprendizaje en la escuela secundaria cambiaron poco. Las operaciones de desarrollo urbano destinadas a reducir los asentamientos informales sufrieron retrasos en la implementación por una reducción del espacio fiscal. El apoyo del BID a la seguridad ciudadana centrada en la reducción de los índices de criminalidad también estuvo por debajo de las expectativas. Los esfuerzos por fortalecer los sistemas de gestión pública a nivel nacional dieron como resultado una mayor eficiencia en la ejecución del presupuesto y beneficios para los ciudadanos en sus interacciones con el Estado. Por otra parte, los progresos en materia de descentralización son menos claros.

Las reformas ancladas en legislación y una fuerte capacidad institucional aumentan la probabilidad de que los resultados de los programas del Banco sean sostenibles, pero existen factores de contrapeso. Algunos resultados clave vinculados al apoyo del Banco están cementados en el marco jurídico del país, en las capacidades institucionales y en la agenda de políticas bien establecida, a saber, la gestión de la deuda pública, la promoción de la innovación empresarial, la energía renovable y el gobierno digital. Algunas inversiones apoyadas por el Banco como las de historia clínica electrónica, plataformas educativas digitales y digitalización de trámites pueden ayudar al Uruguay a abordar los efectos potenciales de la pandemia del COVID-19, mejorando así sus perspectivas de sostenibilidad si continúan siendo financiados adecuadamente. No obstante, OVE ha identificado dos fuentes importantes de riesgos potenciales para la sostenibilidad de los resultados de desarrollo logrados: un espacio fiscal reducido y el cambio en las prioridades políticas.

El déficit fiscal, la desaceleración del crecimiento y las presiones inflacionarias pueden verse exacerbados aún más por los efectos de la pandemia del COVID-19. Dada la fragilidad macroeconómica y las preocupaciones fiscales de Uruguay, se necesitaría un programa de apoyo del grupo BID más focalizado en el futuro. Además, la pandemia del COVID-19 ha creado mayor incertidumbre, dado que sus efectos sanitarios, sociales y económicos aún no se pueden evaluar plenamente. El apoyo del BID a través de las DDO ha ayudado al Uruguay a amortiguar el impacto fiscal inmediato, pero su respuesta durante el próximo año requerirá flexibilidad para permitirle apoyar a que Uruguay resista la crisis más eficazmente.

En vista de los hallazgos de la evaluación y las incertidumbres creadas por la pandemia del COVID-19, OVE hace las siguientes recomendaciones a la Administración del Grupo BID:

1. **Asegurar que la nueva EBP sea adoptada una vez que se entiendan mejor los efectos de la pandemia del COVID-19.** La EBP con Uruguay vigente expira al final de 2020. Dado que aún no se conoce la magnitud de los impactos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia de COVID-19 en Uruguay, OVE recomienda al Grupo BID no acordar con el Gobierno una nueva EBP hasta que la magnitud del impacto de la crisis sea más clara y le sea posible comprometerse con una estrategia multianual bajo un escenario de mayor certidumbre. Mientras tanto, OVE recomienda que el Grupo BID continúe el diálogo y apoyo que ha brindado al país de acuerdo con las medidas transicionales establecidas por las Directrices para las Estrategias de País y con cualquier medida especial para abordar la emergencia, asegurándose al mismo tiempo de mantener informado al Directorio sobre la evolución de la situación hasta el momento en que una nueva EBP pueda ser presentada para su consideración.
2. **Proporcionar apoyo específico para ayudar al Uruguay a abordar un número limitado de desafíos clave para el desarrollo y reducir los costos de transacción.** La actual estrategia de base amplia dio como resultado un gran número de operaciones pequeñas y atomizadas con altos costos de preparación e impacto general limitado. Por lo tanto, OVE recomienda que el BID enfoque mejor su apoyo futuro al Uruguay, incluso mediante apoyo programático que le permitirá apalancar su contribución y reducir los costos de transacción, centrando al mismo tiempo las operaciones de menor envergadura en un número limitado de áreas en las que puedan tener un efecto demostración.

3. **Continuar el rol de asesor de confianza en materia de gestión fiscal y de deuda mediante la inclusión explícita de este objetivo en la EBP, a la vez que se ayuda a Uruguay en el fortalecimiento de su capacidad para la priorización efectiva de la inversión pública.** El BID ha desempeñado un muy valorado papel como asesor en la gestión fiscal y de la deuda, incluso a través del uso eficaz de una variedad de instrumentos de préstamo. A la vez, dadas las restricciones fiscales, hay espacio para que el BID también ayude a fortalecer la capacidad analítica del Uruguay para priorizar eficazmente las inversiones públicas mediante la provisión de apoyo de CT en áreas tales como la gestión fiscal y las capacidades de supervisión y evaluación.
4. **Adoptar un enfoque más adaptativo al intercambio de conocimientos en apoyo al diálogo Sur-Sur.** El BID ha apoyado a Uruguay en el intercambio de conocimiento con otros países de la región —por ejemplo, en materia de innovación, gobierno electrónico y agua—. Para asegurar que este intercambio de conocimientos dé los resultados esperados, esos esfuerzos hechos por Uruguay deben adaptarse más al trasfondo y las capacidades de los diversos beneficiarios y centrarse más en la aplicación de las enseñanzas de Uruguay a los contextos específicos de los beneficiarios.
5. **Identificar oportunidades de negocios donde BID Invest pueda continuar agregando valor.** BID Invest ha agregado un valor sustancial en áreas clave como la energía renovable e infraestructura, pero al mismo tiempo le ha sido difícil participar eficazmente en áreas como salud y educación. En el futuro, a medida que aumente la disponibilidad de financiamiento comercial en sus áreas tradicionales de trabajo, BID Invest necesitará identificar nuevas oportunidades de negocios donde pueda agregar valor a través de efectos de demostración y, donde sea posible, explotar sinergias con el BID, como lo hizo con la energía renovable.



01

El contexto
del país

- 1.1 Uruguay es un país pequeño y relativamente igualitario con una población en envejecimiento y una economía orientada a la exportación que depende de productos básicos. Con un PIB per cápita de US\$20.916¹, Uruguay está clasificado dentro del grupo de países emergentes y de economías en desarrollo, de acuerdo con el FMI. Su población de 3,5 millones de habitantes es principalmente urbana (95%) y se concentra en Montevideo (40%), la capital. Uruguay presenta las características de un país en transición demográfica avanzada, con tasas bajas de natalidad y mortalidad y una población en crecimiento lento. El país se encuentra entre los países de más altos ingresos y más igualitarios de la región de ALC, con una tasa de pobreza relativamente baja (8,1% en 2018) —y casi ausencia de pobreza extrema (0,1%)— y uno de los coeficientes de Gini más bajos (39,7)². Su ubicación geopolítica y su condición de economía pequeña y abierta hacen que Uruguay sea vulnerable a choques externos, principalmente de sus dos vecinos, Brasil y Argentina.
- 1.2 La profunda crisis financiera de 2002³ mostró la alta vulnerabilidad del país a choques externos, lo que impulsó reformas macroeconómicas que ayudaron a mitigar los impactos de la crisis internacional de 2008-2009, al tiempo que se consolidó una vía para el período más largo de expansión económica en décadas. Entre 2003 y 2015, la economía creció a una tasa promedio anual de 4,7% (Gráfico 1.1), beneficiándose del auge de los productos básicos, un marco macroeconómico sólido y un clima favorable para las inversiones. La IED fue un factor importante de esta aceleración⁴. El crecimiento económico trajo consigo una rápida creación de empleos y un aumento significativo de los salarios reales, reduciendo las tasas de desempleo a niveles históricamente bajos (6,5% en 2014). Sin embargo, en 2015⁵, el crecimiento comenzó a ralentizarse principalmente debido a una caída de los precios de los productos básicos y a una reducción de la demanda de los principales socios económicos (Argentina y Brasil).

1 Paridad del poder adquisitivo (dólares a precios internacionales constantes de 2011), datos del Banco Mundial (BM).

2 Coeficiente de Gini, estimados del BM.

3 Tras las crisis en Brasil (1999) y en la Argentina (2001), la economía uruguaya se vio afectada por esa situación, y su PIB cayó en más del 7% en 2002. Las tasas de pobreza aumentaron en más de 8 puntos porcentuales a 23,7%, y la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, aumentó a 43,8. Esta situación fue el resultado de la base económica no diversificada del país y su dependencia económica sobre sus dos socios económicos principales del Mercosur.

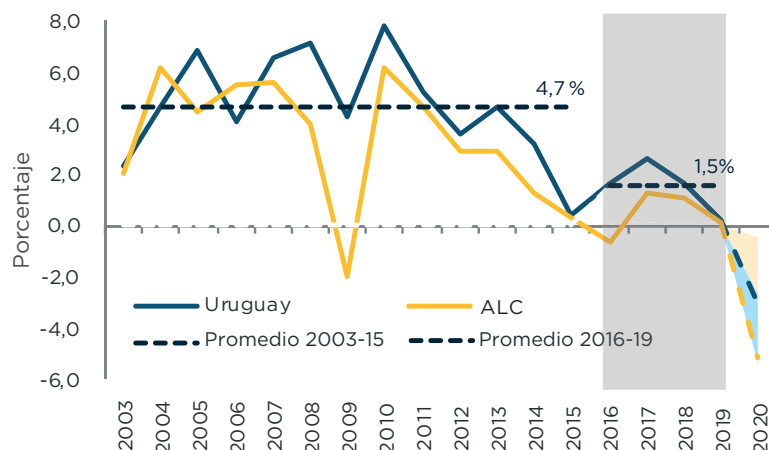
4 Entre 2003 y 2015, las entradas netas de inversión extranjera directa como porcentaje del PIB promediaron el 5,5% (datos del BM).

5 El crecimiento económico de Uruguay se desaceleró considerablemente en 2015 y a principios de 2016, registrando tasas de 0,4% y 1,7%, respectivamente.

Gráfico 1.1

Crecimiento real del PIB (variación porcentual anual)

Fuente: Perspectivas de la Economía Mundial del FMI.



Nota: El área sombreada representa el período de evaluación. Las líneas punteadas representan las proyecciones.

- 1.3 Desde 2016, la economía uruguaya creció menos que en años anteriores, pero hasta la llegada de la pandemia de COVID-19, no cayó en recesión, beneficiándose de la estabilidad macroeconómica y de un sector exportador más diversificado. La economía creció un promedio de 1,5% durante 2016-2019, por debajo del promedio de años anteriores (Gráfico 1.1)⁶. La economía uruguaya no cayó en recesión como lo hicieron las economías argentina y brasileña, mostrando cierta disociación de sus países vecinos resultante de haber reducido su exposición a través de canales comerciales, y también su dependencia financiera de los depositantes bancarios de no residentes, quedando menos expuesto a sus crisis económicas. Sin embargo, el país mantiene vínculos importantes con Argentina en términos de inversión extranjera directa e ingresos del turismo⁷.
- 1.4 Uruguay aún se encuentra en una transición desde una economía basada en productos básicos a una cuyo crecimiento se sustente en niveles más altos de productividad. Entre 2003 y 2017, la productividad total de factores (PTF)⁸ creció a una tasa anual promedio de 1,5%, pero la proporción del crecimiento económico explicada por la PTF sigue siendo baja comparada con otros países que lograron convertirse en economías avanzadas⁹.

6 Como resultado de esta desaceleración, la tasa de desempleo ha aumentado durante el período, pasando del 6,6% en 2014 al 8,5% en 2019. Mientras tanto, la inflación alcanzó el 6,6% en 2017, en línea con el rango meta del Gobierno de 3% a 7%. Sin embargo, durante 2018 y 2019, la inflación superó el límite máximo establecido por el banco central, alcanzando el 8,8% a finales de año.

7 Argentina proporciona la mayor cantidad de inversión extranjera directa: 18% en 2017 (Uruguay XXI, 2019). Los turistas argentinos representaron casi el 70% del total de visitantes a Uruguay en 2017, y su gasto fue de US\$1.500 millones (68% del gasto turístico total), según estadísticas del Ministerio de Turismo.

8 El cambio porcentual de la PTF se obtuvo de FRED, Banco de la Reserva Federal de St. Louis, y se basa en cálculos realizados por investigadores de la Universidad de Groningen y la Universidad de California, Davis.

9 Nota sectorial del BID: Competitividad e innovación. Uruguay, 2016.

Además, Uruguay ocupó el lugar 73 de 144 países en la edición de 2015-2016 del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (FEM) (54 de 141 países en 2019). Entre los diferentes pilares del índice, Uruguay tuvo un desempeño deficiente en los relacionados con su ecosistema de innovación, ubicándose en el lugar 83 en sofisticación empresarial y en el lugar 80 en innovación, los cuales son clave para el objetivo de insertarse en segmentos de mayor valor agregado en las cadenas de valor mundiales y mantener un crecimiento de productividad acelerado. Además, el modelo de crecimiento de Uruguay está limitado por las restricciones de capital humano, la presión fiscal de una población que envejece sobre el ya alto gasto en seguridad social¹⁰, y las condiciones financieras globales más restrictivas que pueden limitar la inversión necesaria para cubrir las brechas en infraestructura, principalmente en transporte, y para apoyar la innovación empresarial a través de investigación y desarrollo (I+D).

- 1.5 Los niveles relativamente bajos de inversión en innovación e I+D (0,4% del PIB) de Uruguay evitan que el país supere la brecha de productividad¹¹. Además, el país tiene niveles bajos de financiamiento de empresas privadas para estas actividades (4,6% en 2016 frente a 18-48% en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México)¹². La economía uruguaya tiene algunas industrias dinámicas con niveles de productividad cercanos a la frontera tecnológica, tales como la silvicultura, celulosa y papel, carne y productos lácteos, y servicios de software y empresariales mundiales¹³; sin embargo, se caracteriza por un sector empresarial atomizado y altamente heterogéneo con bajas capacidades de innovación a nivel de empresa, lo que se traduce en un pobre desempeño agregado. Aunque Uruguay tiene el nivel más alto de adopción de tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) en ALC, esto todavía no se ha traducido en mayor innovación a nivel de frontera tecnológica que permita a Uruguay estar en camino de convertirse en una economía avanzada¹⁴.
- 1.6 Durante la última década, el aumento en los volúmenes de carga ha ejercido presión sobre la infraestructura de transporte y de manejo de carga. En el Índice de Competitividad Global

10 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Revisión multidimensional del Uruguay, 2014; Desafíos para el desarrollo en Uruguay, BID 2018, Diagnóstico sistemático de país para Uruguay, WB 2015.

11 La inversión en I+D es baja en comparación con algunos países de ALC y con el promedio de los países de la OCDE del 2,4% (datos de la OCDE: gasto interno bruto en I+D).

12 Instituto de Estadística de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia, y la Cultura, <http://uis.unesco.org/>

13 Grupo del Banco Mundial, 2015.

14 Informe de Competitividad Global de 2018, FEM.

de 2018, Uruguay ocupó el puesto 62 (de 140 países) en infraestructura, con notas negativas en subcategorías como calidad de las carreteras, eficiencia de los servicios de trenes, y conectividad de los aeropuertos. Según un informe de BID Invest¹⁵, la cobertura vial es adecuada, pero el volumen de toneladas-kilómetros transportados a través de la red nacional de carreteras aumentó un 230%¹⁶ entre 2002 y 2015, lo que generó presión en el mantenimiento. Los puertos y las líneas ferroviarias también se ven afectados por el inicio de otro megaproyecto, una tercera fábrica de celulosa. En el período 2016-2020, el Gobierno enfatizó la importancia de invertir en infraestructura (más de US\$12.000 millones como parte de un plan para 2030) y dentro de esta inversión, la necesidad de aprobar APP por aproximadamente un tercio de ese importe. En la actualidad, la cartera de APP en el país alcanza unos US\$1.994 millones y consta de siete proyectos viales, cuatro proyectos educativos, una prisión y una línea ferroviaria, todos en diferentes etapas de progreso.

- 1.7 La acumulación de capital humano se ve limitada por bajos logros educativos y de adquisición de habilidades. Los niveles de logro educativo en Uruguay son sustancialmente inferiores a los de las economías de la OCDE. La educación secundaria se caracteriza por altas tasas de desvinculación escolar y repetición de grados, resultados desiguales entre los grupos de ingresos, y bajo rendimiento en comparación con estándares internacionales, con una proporción significativa de estudiantes con un desempeño inferior en el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA, por sus siglas en inglés)¹⁷. Además, según datos oficiales, en 2017 sólo el 10% de la población de 25-64 años había completado la educación terciaria, frente al 17% en México y el 22% en Chile¹⁸. Además, el país se está quedando corto en términos de la calidad de las habilidades técnicas ofrecidas por el sistema de educación profesional, lo que a su vez afecta el acceso al trabajo formal¹⁹. Una fuerza laboral con una educación inadecuada es uno de los factores más problemáticos para hacer negocios en Uruguay, según las encuestas del FEM y del BM²⁰. Los factores relacionados con los

15 BID Invest, *Uruguay Country Insight*, junio de 2019.

16 Basado en datos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas de 2018.

17 Los resultados de la prueba PISA muestran que la brecha con los países de la OCDE se ha ampliado en los últimos años tanto para las matemáticas como para el lenguaje. La brecha con Chile también se amplió.

18 Véase <https://prisma.org.uy/eportal/web/anii-prisma/principales-indicador>

19 OCDE 2014.

20 Este problema ocupó el cuarto y tercer lugar en la edición de 2017 del Índice de Competitividad Global del FEM y la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, respectivamente. Las encuestas también mencionaron las tasas impositivas, la ineficiencia de la burocracia gubernamental, las regulaciones laborales restrictivas y el sector informal.

recursos humanos también se han señalado como obstáculos para la innovación. Estos factores incluyen la resistencia al cambio (en cuanto a cómo se hacen las cosas) entre los empleados, y la falta de cualificación o experiencia del personal que sugiere problemas relacionados con las habilidades “duras” y “blandas” (de Mendoza *et al.*, 2014).

- 1.8 La pobreza es más alta entre los jóvenes y los afrodescendientes, y el acceso a la educación varía considerablemente según la situación socioeconómica. A pesar de que Uruguay se destaca como uno de los países más igualitarios de la región, la pobreza continúa afectando desproporcionalmente a los niños, jóvenes y a la población afrodescendiente. Según datos de 2019, para los niños menores de 6 años y de 6 a 12 años, las tasas de pobreza son 17,0% y 16,5%²¹, y la incidencia de pobreza entre los afrodescendientes es 18,7%²². Además, persisten importantes desigualdades en el logro educativo y la calidad de la educación, las cuales están estrechamente vinculadas a antecedentes socioeconómicos. Estas se traducen en logros educativos desiguales, tasas más altas de desvinculación escolar para los jóvenes de entornos socioeconómicos desfavorecidos, y disparidades en el rendimiento educativo²³.
- 1.9 Uruguay se destaca por su fortaleza institucional, pero las brechas de capacidad a nivel subnacional afectan la habilidad del país para hacer frente a las disparidades regionales. Los ciudadanos uruguayos tienen un nivel relativamente alto de confianza en el Gobierno y una percepción baja de la corrupción; además, el Estado es reconocido por su papel activo y eficaz en la mayoría de los sectores de servicio público²⁴. Sin embargo, la percepción de inseguridad ha aumentado entre los uruguayos en los últimos años²⁵. En cuanto a la capacidad institucional, algunos gobiernos locales y municipios se enfrentan a desafíos en cuestiones como la recaudación de impuestos y la gestión financiera, lo que dificulta los planes de inversión para el desarrollo local²⁶. Además, la falta de capacidad institucional de estas entidades subnacionales debilita su eficacia y eficiencia, agravando las desigualdades regionales en un país principalmente urbano.

21 Instituto Nacional de Estadística. Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019.

22 La estimación de este indicador para los que declararon que eran blancos es de aproximadamente un 9%, es decir 11 puntos porcentuales por debajo de la tasa para los afrodescendientes.

23 Banco Mundial 2015.

24 OCDE 2014.

25 Según la Encuesta Nacional de Victimización de 2017, la inseguridad es la principal preocupación de los uruguayos: el 21,6% de los encuestados afirmó que este problema es el que más les preocupa, por encima de la educación (17,5%) y el desempleo (15%).

26 Nota sectorial del BID: Descentralización, 2015.

- 1.10 El aumento de las dificultades fiscales plantea un desafío importante para los próximos años. Después de 2012, el déficit fiscal comenzó a deteriorarse, alcanzando 4,3% del PIB en febrero 2020²⁷. La deuda bruta del sector público no financiero disminuyó del 96,8% del PIB en 2003 al 42,7% en 2013, pero ha aumentado desde entonces hasta alcanzar 51,3% a finales del tercer trimestre de 2019. Las autoridades han logrado mejorar el perfil de la deuda, reduciendo la proporción de endeudamiento en moneda extranjera (del 93,2% en 2003 al 56% en 2019) y casi duplicando su vencimiento promedio (de 7,4 años en 2004 a 14 años en 2019). El Gobierno también ha acumulado recursos líquidos y ha asegurado líneas de crédito contingentes para enfrentar choques externos, incluyendo PBLs con DDO del BID, que permiten una mejor gestión de la liquidez de acuerdo con las condiciones del mercado y ayudó a proporcionar un acceso rápido a liquidez en etapas tempranas de la crisis del COVID-19.
- 1.11 El país también enfrenta crecientes pasivos contingentes derivados del envejecimiento de la población²⁸. Un mayor envejecimiento de la población requiere y exige servicios de salud más costosos. El impacto va más allá de la atención de salud para el sistema de seguridad social, con mayores presiones sobre los pagos de pensiones. Por lo tanto, Uruguay enfrenta un gran desafío en las próximas décadas, con crecientes necesidades de financiación de la población dependiente²⁹ por un lado, y una tendencia decreciente de la población activa, por el otro. Según estimaciones del BM³⁰, para 2050, el 22% de la población en Uruguay será mayor de 65 años y en 2100 alcanzará el 30%. Esto significa que el gasto total en jubilación y pensiones podría crecer hasta alcanzar un 17,1% del PIB en 2100, desde alrededor de 10% en 2013. Además, el envejecimiento de la población plantea un claro desafío en términos de financiación de la salud (tanto pública como privada) debido a que el aumento del tamaño del grupo de población en edad avanzada implica mayor demanda³¹.

27 El resultado fiscal observado del sector público consolidado para febrero de 2020 fue de -3.0% del PIB. Nótese que este resultado incluye el efecto neto de los ingresos de los fondos del Fideicomiso de la Seguridad Social (efecto Cincuentones), estimado en 1.3% del PIB. Sin considerar estos ingresos, el resultado global del sector público consolidado es -4.3% del PIB.

28 De la población total de Uruguay, el 15% tiene más de 65 años de edad. Por lo tanto, la transición demográfica es más parecida a la de los países de Europa oriental que al resto de los países de América Latina y el Caribe.

29 Definida como el número de adultos de la tercera edad (mayores de 65 años) por cada 100 personas de 15 a 64 años.

30 Banco Mundial, Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI, 2016.

31 Según estimaciones del BM, el cambio demográfico incrementaría el gasto total en salud a 10,3% del PIB en el año 2100.

- 1.12 A partir de las elecciones de noviembre de 2019, una nueva coalición liderada por el Partido Nacional accedió al poder, desplazando al Frente Amplio luego de 15 años de gobierno. La agenda propuesta por el nuevo gobierno pone mayor énfasis en áreas como seguridad, educación, calidad del gasto público y relaciones laborales y menos en áreas como carreteras e infraestructura energética. También prevé un enfoque acelerado para aprobar reformas a principios del mandato del Gobierno³².
- 1.13 Los impactos económicos y sobre la salud pública de la pandemia del COVID-19 plantearán desafíos adicionales para el país. Dos semanas después de la inauguración del nuevo Gobierno, el 1 de marzo, el Ministerio de Salud confirmó los primeros casos del virus en el país, e implementó medidas tempranas para detenerlo. En dicha implementación de medidas, Uruguay, al igual que el resto de la región de ALC, está utilizando y adaptando lecciones emergentes de Asia y Europa. Si bien no se puede evaluar el impacto completo del COVID-19 sobre la salud ni sus efectos sociales y económicos más amplios, las ramificaciones socioeconómicas de la pandemia pueden agravarse aún más por el hecho de que Uruguay es una economía pequeña y abierta que depende en gran medida de las exportaciones de bienes primarios y de los ingresos del turismo. En este contexto, la creación de espacio fiscal y la obtención de acceso a la financiación pueden presentar retos adicionales en el futuro.

32 En enero, el Gobierno electo comenzó a discutir un proyecto de ley de emergencia que contiene 457 artículos para promover cambios legales en las áreas de seguridad, justicia, educación, economía y otros sectores. El proyecto de ley fue presentado al Congreso a finales de abril y ahora está en discusión.



02

Estrategia de
programación
del Grupo BID
(2016-2020)

A. Relevancia de la estrategia del país del Grupo BID

- 2.1 Las prioridades de desarrollo de Uruguay se establecieron en el presupuesto de cinco años del Gobierno³³. El presupuesto multianual estableció una amplia gama de áreas, tales como educación, Sistema Nacional de Cuidados, infraestructura, salud, seguridad ciudadana y descentralización, que recibirían asignaciones graduales de recursos. La administración 2015-2019 también continuaría los esfuerzos iniciados por las administraciones anteriores en las áreas de la infancia y la juventud, así como en vivienda, ordenamiento territorial y medio ambiente; y también fortalecería la asignación de recursos para investigación e innovación³⁴. Al mismo tiempo, el Gobierno de Uruguay (GOU) reconoció la necesidad de mayor eficiencia y eficacia en la gestión del gasto público al desacelerarse la economía después de una década de fuerte crecimiento³⁵.
- 2.2 La EBP de 2016-2020 del Grupo BID propuso trabajar en tres pilares que abarcan una amplia variedad de objetivos: impulsar la productividad y la competitividad, promover la equidad y la inclusión social, y fortalecer la gestión del sector público. En virtud de los pilares, la EBP estableció 16 objetivos estratégicos, estructurados en nueve áreas prioritarias (Cuadro 2.1). La EBP también estableció directrices para dos áreas de acción transversales: igualdad de género y cambio climático, y estableció que el Grupo BID seguiría fortaleciendo los sistemas fiduciarios y de adquisiciones del país³⁶ así como la coordinación con donantes³⁷. La EBP también planeó continuar el aumento del número y la cantidad de operaciones SGS³⁸, buscando sinergias y complementariedades con el sector público, de manera particular en el fomento de las APP en transporte y energía³⁹. La EBP también identificó la potencial

33 Para referencia, consulte Ministerio de Economía y Finanzas 2014.

34 Consulte el Anexo I para conocer un resumen de las prioridades del Gobierno en cada una de estas áreas (con base en el Mensaje y Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019).

35 Además de la meta del GOU de reducir el déficit público a 2,5% del PIB en 2019 (de 3,5% en 2014).

36 La EBP señaló el uso creciente y las mejoras proyectadas en algunos subsistemas del país (presupuesto, contabilidad, tesorería, auditoría interna, control externo y adquisiciones).

37 La EBP expresó el compromiso del BID de mantener sus relaciones permanentes con otros organismos multilaterales y bilaterales actuando de manera coordinada y promoviendo proyectos conjuntos que permitan una asignación eficiente de recursos.

38 La EBP consideró que el apoyo a las operaciones SGS sería clave para promover el acceso al crédito para las empresas y el crecimiento del mercado de capitales, y apoyar los sectores de producción y exportación a fin de lograr una mayor eficiencia, productividad y desarrollo de las cadenas de valor. El apoyo de las operaciones SGS podría también extenderse a nuevas áreas, como mejora del hábitat y la salud.

39 Durante el período 2016-2020, el GOU planeaba ampliar el monto de la inversión privada mediante el uso de un instrumento jurídico relativamente nuevo (Ley 18.876 sobre APP de 2011). Con base en la agenda de 2030, un tercio de los US\$12.000 millones

transferencia de conocimiento “bidireccional” entre Uruguay y el Banco, y sugirió que el Banco apoyaría proyectos en Uruguay que incorporarían experiencias de afuera de la región. Al mismo tiempo, la EBP reconoció el papel de Uruguay como proveedor de conocimientos a otros países y, por lo tanto, apoyaría proyectos de cooperación Sur-Sur.

Cuadro 2.1. Objetivos estratégicos de la EBP de 2016-2020 del BID

Pilar estratégico	Área prioritaria	Objetivo estratégico
Productividad y competitividad	1. Fomento de la innovación	1.1. Promover la innovación empresarial.
		1.2. Mejorar la coordinación de las políticas de TIC.
	2. Mejora de la infraestructura productiva	2.1. Mejorar la infraestructura de transporte.
		2.2. Desarrollar la capacidad de generación de energía instalada.
		2.3. Aumentar la financiación a mediano y largo plazo.
	3. Posicionamiento internacional integrado y coordinado	3.1. Diversificar los mercados de exportación.
Equidad e inclusión social	4. Fortalecimiento del capital humano y empleabilidad de la población	4.1. Mejorar el acceso a la educación inicial.
		4.2. Aumentar la tasa de graduación de la escuela secundaria.
		4.3. Mejorar la calidad de la educación.
		4.4. Mejorar la cobertura de la capacitación laboral.
	5. Apoyo a la reforma de la atención de la salud	5.1. Mejorar el primer nivel de atención de la salud.
	6. Mejora del hábitat	6.1. Reducción del déficit cualitativo de vivienda.
	7. Apoyo a los segmentos de la primera infancia y la juventud de los grupos de población vulnerables	7.1. Mejorar el acceso y la calidad de los beneficios y los servicios sociales para los niños y jóvenes más vulnerables (quintiles 1 y 2).
Gestión del sector público	8. Mayor eficiencia en las instituciones públicas	8.1. Fortalecimiento de los sistemas de gestión pública.
		8.2. Incremento de la eficacia de la Policía Nacional en la prevención de la delincuencia.
	9. Fortalecimiento de la gestión urbana y departamental	9.1. Fortalecimiento del proceso de descentralización.

Fuente: Documento GN-2836, Estrategia de país del BID para Uruguay, 2016-2020.

2.3 Si bien el extenso conjunto de áreas prioritarias de la EBP permitió flexibilidad, fue demasiado amplio para que la contribución del Banco fuese significativa en todas las áreas. La amplia definición de las áreas prioritarias de la EBP alineó dicha

de inversión prevista en infraestructura en el período de cinco años provendría del sector privado. Para más detalles, consulte el Anexo VII sobre adicionalidad financiera.

estrategia con las necesidades del Gobierno y del país. Al mismo tiempo, no proporcionó una hoja de ruta clara para guiar las intervenciones del Grupo BID en áreas prioritarias donde tenía una ventaja comparativa. La EBP abordó áreas de continuidad y con logros previos, tales como innovación, infraestructura y gestión del sector público⁴⁰. Sin embargo, también abordó áreas en las cuales el Banco no tenía un historial de intervenciones, tal como la empleabilidad de la población. La EBP también estableció el apoyo a la reforma de la atención a la salud como un área prioritaria, sin explicar cómo el Grupo BID abordaría la complejidad de esas reformas.

- 2.4 El alcance de los objetivos de la EBP y sus resultados esperados también estaban definidos de manera amplia y algunos fueron poco realistas. Como reflejo del amplio conjunto de áreas prioritarias, la EBP definió un amplio espectro de objetivos a ser perseguidos por el BID, los cuales cubren varios desafíos de desarrollo del país (Cuadro 2.1). Dos de estos objetivos (diversificación de los mercados de exportación y aumento de la eficacia de la Policía Nacional en la prevención de la delincuencia) no fueron realistas en función de lo que el Grupo BID podría contribuir, en particular debido a la dispersión del apoyo propuesto. La matriz de resultados proporcionó mayor enfoque en algunas áreas, tal como el de infraestructura productiva, al definir los resultados esperados sobre la capacidad de energía renovable y la red nacional de carreteras. Sin embargo, esto no ocurrió en otras áreas, como fortalecimiento del capital humano, en la cual los resultados esperados fueron definidos de manera amplia.
- 2.5 La EBP identificó los principales riesgos de lograr avances en la amplia agenda de la EBP, pero algunas medidas de mitigación subestimaron los desafíos por delante. Los principales riesgos identificados fueron el entorno internacional incierto, el cual conduce a incertidumbre en las necesidades de financiamiento del gobierno, y la complejidad de ciertas iniciativas de reforma del GOU que podrían afectar al programa del Banco, en particular las relacionadas con las reformas de los sectores de salud y educación. La EBP preveía razonablemente un mayor uso de los PBL como instrumento para hacer frente al deterioro de los escenarios macroeconómicos. Además, la EBP sugirió que el uso de componentes de asistencia técnica y fortalecimiento institucional podría ser suficiente para mitigar los riesgos de implementación en programas que requieren reingeniería organizacional, cambios regulatorios o coordinación interinstitucional. A pesar de la alta capacidad institucional

40 OVE (2015) concluyó que el Banco había apoyado avances significativos en áreas como energía, innovación, comercio y reducción del déficit de vivienda, mientras logró avances más limitados en áreas como transporte urbano, salud y seguridad alimentaria, y rehabilitación y mantenimiento de redes viales secundarias.

de Uruguay, el proceso de toma de decisiones en los sectores previstos por las reformas requiere mucho tiempo debido a la multitud de actores involucrados, y no está claro cómo el Banco esperaba ayudar a crear consenso para las reformas.

- 2.6 La EBP previó aprobaciones con GS por US\$1.800 millones entre 2016 y 2020, con desembolsos de US\$1,3 millones y un promedio de US\$101 millones en flujos netos anuales⁴¹. Las aprobaciones se concentrarían en los primeros años del período e incluirían una proporción significativa de préstamos de inversión combinados con PBL programáticos con y sin DDO, teniendo en cuenta las solicitudes del Gobierno uruguayo de que se dispusiera de fondos de desembolso rápido⁴². Se previó que la relación entre la deuda GS de Uruguay con el BID y el PIB se situaría en un promedio de 3,6% durante el período, y la relación entre la deuda del BID y la deuda pública externa, en 5,4%.

B. Relevancia del programa del Grupo BID⁴³

- 2.7 Entre 2016 y 2019, el Grupo BID aprobó un total de US\$2.150 millones a través de 101 nuevos préstamos con GS y SGS y operaciones de CT; el Banco aprobó \$438 millones adicionales en la primera mitad del 2020⁴⁴. Por el lado de los préstamos con GS, las aprobaciones en 2016-2019 comprendieron 29 préstamos por US\$1.500 millones⁴⁵, complementados por 61 operaciones de CT no reembolsables. Por su parte, las operaciones SGS consistieron en 11 préstamos por US\$607 millones⁴⁶. El monto de los préstamos con GS aprobadas hasta diciembre 2019 (US\$1.500 millones) estuvo en consonancia con las aprobaciones previstas para ese momento (US\$1.600 millones)⁴⁷. Además, durante la primera mitad del 2020 el Banco aprobó dos operaciones

41 No incluye aprobaciones y desembolsos de BID Invest.

42 Estrategia de país del BID para Uruguay, 2016-2020 (documento GN-2836), página 23.

43 Véanse las Notas sectoriales en los Anexos, para un análisis en profundidad de la relevancia de la programación del Banco.

44 Nótese que es demasiado pronto para evaluar completamente las operaciones aprobadas por el Grupo BID durante el primer semestre de 2020. Por lo tanto, si bien el período de evaluación es 2016-2020, a los efectos de esta CPE, el análisis de evaluación de la cartera cubre el periodo 2016-2019.

45 Este monto incluye parte de un préstamo regional por US\$80 millones garantizado en partes iguales por Uruguay y Argentina (RG-L1124) La operación RG-L1124 está incluida en la cartera de evaluación por los US\$40 millones correspondientes a Uruguay. Nótese que siete CT regionales por un total de US\$3.4 millones que benefician en parte a Uruguay fueron aprobadas y están siendo administradas por la Oficina de País del Banco. Sin embargo, estos no están incluidas en la cartera de evaluación.

46 A menos que se especifique lo contrario, los importes aprobados para operaciones SGS incluyen los fondos administrados por el Banco (pero no incluyen los préstamos B).

47 Las aprobaciones previstas incluían US\$250 millones que se aprobarían en diciembre de 2015 como parte de la EBP 2016-2020. Esta operación forma parte de las “aprobaciones del período” en la cartera de evaluación. Véase el Anexo II para consultar la cartera de evaluación detallada.

de préstamo con GS adicionales, preparadas en respuesta a la pandemia de COVID-19⁴⁸. Estas llevaron el monto con GS aprobado a alcanzar US\$1.970 millones y, por ende, a superar los US\$1.800 millones previstos por la EBP 2016-2020. Por el lado SGS, durante el primer semestre de 2020 se aprobó una operación de préstamo.

- 2.8 El pilar de productividad y competitividad recibió considerablemente más fondos que los otros dos pilares, aunque el número de operaciones aprobadas se distribuyó de manera más equitativa. Más de las tres cuartas partes de los importes aprobados durante 2016-2019 para operaciones con GS y SGS se asignaron al pilar de productividad y competitividad (más de dos tercios de la financiación con GS mediante 15 préstamos con GS, 18 CT con GS, y toda la financiación SGS - véase el Anexo II)⁴⁹. El pilar de equidad e inclusión social obtuvo cerca del 18% de la financiación con GS (a través de 7 préstamos con GS y 19 CT), mientras que solo el 13% (a través de 12 préstamos y 24 CT) se destinó a la gestión del sector público. Por área prioritaria, la “mejora de la infraestructura productiva” obtuvo el mayor financiamiento (50%), seguida de la “promoción de la innovación” (16%)⁵⁰.
- 2.9 En términos de sectores, las aprobaciones del período fueron dominadas por mercados financieros, comercio, transporte y energía. Si bien la mayoría de las operaciones clasificadas bajo el pilar de productividad y competitividad (contribuyendo específicamente a los objetivos estratégicos de aumentar la financiación a medio y largo plazo, promover la innovación empresarial, diversificar los mercados de exportación, mejorar la infraestructura de transporte, y desarrollar la capacidad de generación de energía instalada), unos pocos sectores (mercados financieros, comercio, transporte y energía) representaron el 70% de los fondos aprobados en el marco de la EBP entre 2016 y 2019. Las operaciones de transporte y energía representaron el 84% de

48 Las operaciones de préstamo UR-L1170 (PBP-DDO por US\$350 millones) y UR-L1171 (préstamo de inversión bajo la modalidad de operación global de crédito por US\$80 millones) se prepararon y en respuesta a la pandemia de COVID-19. La primera, para fortalecer el manejo de la política pública y la gestión fiscal; la segunda, para apoyar la estabilidad de las micro, pequeñas y medianas empresas como proveedores de empleo en Uruguay en medio de la crisis COVID-19. Además, se aprobó una CT adicional.

49 El Anexo II proporciona detalles sobre los criterios de clasificación por pilares, y se indica el número y la cantidad de operaciones en cada área, incluyendo más detalles sobre las clasificaciones dobles.

50 La cartera de evaluación incluye algunas CT no alineadas con ningún pilar estratégico. Estas operaciones consisten en dos CT para apoyo ante desastres naturales, una serie de CT relacionadas con la asignación presupuestaria para los planes de acción para los países de los grupos C y D, y una CT de conocimiento y difusión para apoyar la agenda de crecimiento de Uruguay.

los montos aprobados para operaciones SGS⁵¹, mientras que dos operaciones de los mercados financieros y dos operaciones del sector del comercio representaron el 25% y el 21% de la cartera aprobada de operaciones con GS, respectivamente⁵².

- 2.10 Durante el período de evaluación también estuvo activa una cartera heredada, compuesta por 86 operaciones con GS y SGS por US\$2.600 millones⁵³. Su distribución entre los pilares estratégicos y las áreas prioritarias de la EBP es similar a la de las aprobaciones del período (véase el Anexo II para más detalles). Por el lado de las operaciones con GS (US\$1.800 millones), cubre 33 préstamos, una cooperación técnica reembolsable y 24 CT (incluyendo una CT regional administrada por Uruguay). Los préstamos con GS heredados se componen principalmente de préstamos de inversión (dos tercios del financiamiento); el resto se concentra en tres PBL con DDO. Por el lado de las operaciones SGS, la cartera heredada está compuesta por 25 préstamos preferentes y tres préstamos subordinados por US\$861 millones.
- 2.11 La cartera evaluada se alineó con las necesidades del país y con la mayoría de los objetivos de la EBP, pero dejó un objetivo desatendido, introdujo áreas adicionales no cubiertas por los objetivos, y produjo una cartera dispersa de operaciones relativamente pequeñas. En general, la cartera aprobada abordó las necesidades de desarrollo del país y prioridades gubernamentales de larga data, e incluyó algunas áreas innovadoras, particularmente en apoyo a la agenda digital del gobierno⁵⁴. El programa ejecutado cubrió 15 de los 16 objetivos estratégicos y sus resultados esperados asociados, pero no abordó el aumento de la capacitación laboral. Sin embargo, el programa asumió reformas financieras y la gestión de la deuda, las cuales no se sugirieron en la EBP. Al mismo tiempo, no todas las operaciones estaban alineadas con la EBP; por ejemplo, solo una de las 23 escuelas que serán construidas bajo la modalidad de APP apoyada por un proyecto SGS, respaldará directamente el objetivo de ampliar la cobertura de la educación preescolar.

51 Las aprobaciones del período para operaciones SGS hasta diciembre de 2019 incluyeron un proyecto ferroviario de US\$300 millones, siete proyectos energéticos por un monto combinado de US\$212 millones, dos préstamos para agricultura por un total de US\$70 millones y un proyecto para educación de US\$25 millones.

52 Estos incluyen un PBL en cada sector por US\$250 millones.

53 La cartera heredada incluía todas las operaciones con GS y SGS que tenían saldos por desembolsar a partir del 1 de enero de 2016 (el inicio del período de evaluación), incluso si se aprobaron en períodos anteriores. Ver el Anexo II para consultar un cuadro con la información resumida y una lista detallada. La cartera heredada SGS también incluyó: (i) cualquier operación para la que se preparó un Informe ampliado de supervisión durante el período de evaluación; y (ii) cualquier operación con desembolsos en los dos años anteriores al período de evaluación (como indicador de que se esperaba la preparación de un informe ampliado de supervisión, incluso si no se realizó uno).

54 El apoyo innovativo en el área digital incluyó la primera operación del Banco para fortalecer la ciberseguridad, soporte para plataformas de aprendizaje digital, registros de salud electrónicos y digitalización de servicios gubernamentales.

La cartera heredada se alineó en gran medida con los objetivos estratégicos de la EBP y los resultados esperados, lo que refleja la continuidad del trabajo del Grupo BID en muchas áreas.

- 2.12 Las áreas de cambio climático e igualdad de género se integraron en la cartera. En 21 operaciones aprobadas en el período se incluyeron elementos relacionados con el cambio climático, 11 de los cuales fueron aprobados bajo la ventana privada del BID. Cuatro operaciones integraron el área como parte del objetivo de operación, y siete incluyeron actividades concretas en los componentes. Siete operaciones integraron la perspectiva de género como parte de sus objetivos, y siete incluyeron actividades específicas dentro de sus componentes. Una operación de préstamo SGS incluyó específicamente consideraciones relacionadas con la diversidad; esta área fue tratada principalmente por CT.
- 2.13 La combinación de instrumentos del Banco fue pertinente para abordar los objetivos de la EBP y las necesidades del país. Del monto total de las aprobaciones con GS del 2016-2019, el 50% corresponde a 26 préstamos de inversión por US\$778 millones, y el resto corresponde a tres PBL con DDO (49%) y 61 CT (1%)⁵⁵. Las modalidades de préstamo de inversión aprobadas durante el período incluyen inversiones específicas (17 operaciones), programas de obras múltiples (cuatro operaciones), programas de crédito global (una operación) y préstamos basados en resultados (cuatro operaciones). La prevalencia de los PBL con DDO y LBR refleja el uso que hace el país de esos instrumentos con fines de gestión de la deuda (véase Sección II.C) y permitió al Banco desembolsar fondos oportunamente en etapas tempranas de la crisis por COVID-19. Mientras tanto, las operaciones SGS incluyeron solo instrumentos de deuda, en su mayoría deuda preferente, aunque se utilizaron nuevos instrumentos como los bonos B y el arrendamiento financiero.
- 2.14 Los tres PBL aprobados entre 2016 y 2019 respaldaron las reformas de políticas e institucionales en los sectores de comercio y mercados financieros. Dos series de préstamos apoyaron reformas en estos sectores. La primera (una operación por US\$250 millones), destinada a fortalecer la regulación y supervisión financiera (normas de Basilea II y III), mejorar la inclusión financiera (ley de inclusión financiera) y fortalecer las instituciones y la financiación para el desarrollo productivo (mercados de capitales, bancos públicos y empresas estatales). La segunda (dos operaciones por US\$500 millones), promovió la inserción internacional del país mediante la modernización de las políticas e instituciones. Por ejemplo, apoyó el fortalecimiento

55 El PBL aprobado durante la primera mitad del 2020 (fuera del periodo de análisis) aumenta la participación de los PBLs a 56%.

normativo y financiero del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) mediante un compromiso de gestión entre el Poder Ejecutivo y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), así como a través incentivos a la inversión privada en innovación y proyectos que vinculen a empresas extranjeras con proveedores locales⁵⁶. En un análisis de profundidad, OVE constató que alrededor de la mitad de las condiciones de política de los PBL tenían suficiente “profundidad” para que tuvieran un efecto inmediato y posiblemente significativo, pero que tendrían que ir seguidas de otras medidas para que su efecto fuera duradero (Anexo III). La otra mitad, por sí sola, podría desencadenar cambios duraderos en el entorno institucional o de políticas, ya que implicaban, por ejemplo, cambios legislativos. Las entrevistas con las contrapartes del país sugieren que, si bien hubo diálogo entre el GOU y el Banco durante las etapas de diseño de las reformas apoyadas, las solicitudes de PBL de Uruguay por lo general llegaron después de que el país había avanzado en sus procesos de estructuración y aprobación, a los que los PBL del Banco dieron un sello de aprobación.

- 2.15 OVE encontró que el LBR puede ser un instrumento útil para facilitar el enfoque del Banco y sus contrapartes en los resultados del programa, pero una sólida capacidad institucional es un factor clave. El LBR permitió a agencias ejecutoras con una fuerte capacidad institucional en áreas como planificación, gestión de proyectos y seguimiento de resultados, centrarse en el logro de los objetivos de los programas. Esto se apoyó en la ya existente capacidad de monitoreo para la gestión basada en resultados en las agencias ejecutoras y en su capacidad de identificar arreglos de implementación y de eliminar oportunamente posibles obstáculos a medida que fueran surgiendo.
- 2.16 El apoyo SGS, dominado por préstamos preferentes en US\$, proporcionó adicionalidad financiera. Según sus clientes, BID Invest ha ofrecido valor principalmente al permitirles el acceso a términos de financiamiento y montos no disponibles en el mercado uruguayo. Esto se puso de relieve en particular por clientes involucrados en proyectos de gran escala que requerían grandes cantidades de fondos y estructuras sofisticadas (ir, sindicaciones), concretamente en los sectores de energía, transporte y agroindustria. Asimismo, BID Invest introdujo nuevos productos, como el arrendamiento financiero, para financiar la construcción de una línea de transmisión, y

56 Una tercera serie en la cartera heredada (tres operaciones por US\$550,75 millones) apoyó la aprobación y consolidación de reformas e iniciativas para la inserción internacional del país y la mejora de sus capacidades de innovación. Entre ellas, cabe mencionar la creación de una ventanilla única de comercio exterior, la elaboración del nuevo Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay y la firma de acuerdos bilaterales de cooperación aduanera.

estructuró un proyecto a través de fideicomisos financieros que permitieron a una empresa agroindustrial ofrecer una propuesta de valor crediticio a sus clientes (algunos de ellos pequeños productores), con plazos mayores que los disponibles en los mercados financieros del país.

- 2.17 La ingeniería financiera de BID Invest se ha adaptado a las necesidades de los proyectos y sus instrumentos de financiamiento se han ajustado a las demandas de los clientes; sin embargo, sigue habiendo problemas en cuanto a la promoción de efectos indirectos positivos en el mercado interno. Destaca la instrumentación mediante la colocación de bonos por parte de prestamistas B (Bonos B) durante el período de la EBP, ya que ha tenido éxito en la canalización de fondos hacia los proyectos. Sin embargo, la colocación privada de los bonos en el extranjero y en virtud de la legislación extranjera limita sus efectos financieros indirectos de segundo o tercer orden, ya que el mercado de capitales nacional (tanto los colocadores como los inversores locales) no se beneficia de los efectos del aprendizaje. En contraste, los fideicomisos y las obligaciones negociables emitidos en el mercado uruguayo son vehículos que contribuyen a un mayor efecto financiero indirecto en el mercado bursátil, aumentando la oferta de productos de inversión y posibilitando al mismo tiempo el financiamiento de unidades más pequeñas dentro de una cadena productiva.
- 2.18 BID Invest llegó a la mayoría de los sectores en los que la EBP previó su apoyo, pero encontrar sectores para generar efectos de demostración sigue siendo un desafío. BID Invest mantuvo su presencia en los sectores tradicionalmente financiados por sus préstamos en el país, como energía, transporte, agroindustria y, en menor medida, mercados financieros. También añadió nuevas áreas a través de proyectos en los sectores de educación y salud. Sin embargo, el espacio para llevar adicionalidad financiera a algunos sectores se está reduciendo a medida que los mercados maduran. En el mercado de energía renovable, por ejemplo, hay financiamiento privado disponible, y el país ha satisfecho sus necesidades de suministro en los años venideros. BID Invest ha abordado necesidades financieras de los proyectos de APP; sin embargo, el espacio para financiamiento en moneda extranjera está limitado bajo la ley sobre APP. Mientras tanto, la financiación de APP a través de fondos de deuda ha sido liderada por CAF-AM⁵⁷, que desempeña un papel financiero importante al administrar inversores institucionales locales (AFAPs) para financiar proyectos de APP.

57 CAF-AM es el actor principal en el mercado de deuda preferente al administrar fondos para proyectos de infraestructura en Uruguay. Se estructuraron dos fondos de deuda con AFAPs como principales inversores: (i) en 2016, US\$350 millones con un proyecto

2.19 OVE encontró evidencia de sinergias entre las intervenciones del BID y BID Invest, pero hay margen de mejora. Las sinergias también fueron notadas y valoradas por las contrapartes del Grupo BID, particularmente en el sector energético, donde el impulso gubernamental respaldado por el Grupo hacia la inversión privada en generación de energía permitió liberar recursos públicos para invertir en otros segmentos de la cadena eléctrica, como transmisión y distribución. Las ventanillas del sector público y privado del Banco no solo financiaron algunos de estos proyectos, sino que también brindaron asistencia técnica. Las ventanillas del sector privado, por ejemplo, ayudaron en la redacción de contratos de compra de energía lo que facilitó el proceso de inversión en fuentes de energía renovables e hizo que los proyectos fueran financiables. En el sector de educación, el BID apoyó la creación de un área de gestión de contratos de APP dentro de la Administración Nacional de Educación Pública, mientras que BID Invest fue capaz de financiar un paquete de infraestructura educativa una vez que la regulación de APPs fue ajustada para permitir pagos del estado en dólares. En el futuro, todavía hay espacio para mejorar sinergias al aprender de las experiencias recientes de exploración de nuevas áreas para intervenciones SGS. Por ejemplo, el BID tiene una larga experiencia en el sector de la salud y la educación, áreas que recientemente recibieron el apoyo pionero de BID Invest en el país. Sin embargo, la operación de salud no estuvo alineada con los objetivos de la EBP y solo una de las 23 edificaciones financiadas a través de la APPs de educación lo estuvo. Explorar las sinergias entre ambas ventanillas contribuiría a alinear mejor las intervenciones públicas y privadas para alcanzar los objetivos de la EBP del Grupo BID en el futuro.

C. Contribución financiera del Grupo BID⁵⁸

2.20 El Banco ha desempeñado un papel financiero importante en el país, en su mayoría no previsto en la EBP, pero en última instancia, ofrece opciones de gestión de la deuda valoradas en Uruguay y ayuda a crear y profundizar el mercado de cobertura de divisas en el país. Más allá de proporcionar financiamiento para el diseño y la implementación de los programas e iniciativas gubernamentales, el Banco continuó desempeñando un papel clave como contraparte, asesor de confianza y enlace

cerrado (rutas 21 y 24) y proyectos elegibles (Circuito 1, 2, 3 y Educación; y ii) en 2018, US\$500 millones que incluye los circuitos 5, 6, 7 y los paquetes educativos 2, 3 y 4 entre los proyectos elegibles. CAF-AM también administra el Fideicomiso Financiero del Ferrocarril Central, que tiene US\$350 millones destinados a invertir en deuda preferente para el proyecto del ferrocarril central, con la participación de inversionistas institucionales (AFAPs).

58 Para un análisis detallado del Papel Financiero del BID para el Grupo BID, consulte los Anexos VI y VII.

de mercado para el GOU en sus esfuerzos de gestión de la liquidez y la deuda soberana. A través de las características de ambos instrumentos de préstamo, como la DDO para PBL y el asesoramiento y las soluciones ofrecidas a través del Grupo de Soluciones de Tesorería para Clientes, el Banco pudo agregar valor en el área de gestión de la deuda pública.

Gráfico 2.1

Deuda pública externa por instrumento (millones de US\$)

Fuente: BCU disponible en <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Default.aspx>

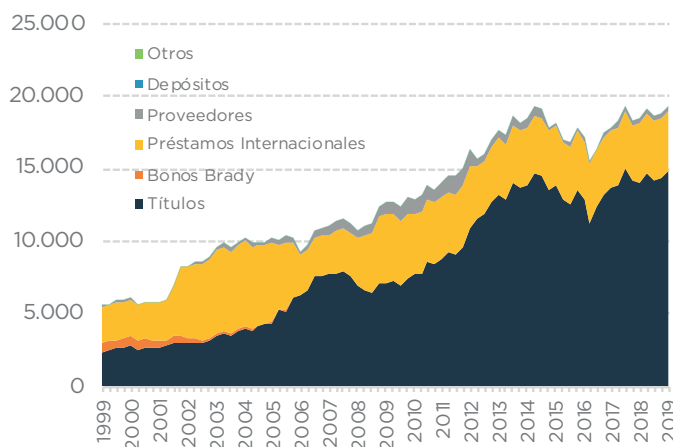


Gráfico 2.2

Deuda pública multilateral (% de la deuda pública externa total)

Fuente: BCU disponible en <https://www.bcu.gub.uy/Estadisticas-e-Indicadores/Paginas/Default.aspx>



2.21 Si bien Uruguay se financia cada vez más en los mercados internacionales de capital (Gráficos 2.1 y 2.2), los préstamos de bancos multilaterales de desarrollo (BMD) siguen siendo un importante instrumento de financiación para el país. Estos préstamos representaban alrededor del 21% de la deuda pública externa de Uruguay durante los períodos de estrategia actual y anterior. El país toma prestado principalmente del BID (50% de su saldo pendiente de deuda de BMD a diciembre de 2019) y del Banco Mundial (39% del saldo). Del primero, recibió flujos de financiamiento netos de US\$207,2 millones entre 2016 y 2019 (con un flujo neto negativo de US\$224 millones en 2019), en comparación con aproximadamente US\$238 millones negativos

en 2011-2015 (impulsado por un flujo neto negativo de US\$395,8 millones en 2013)⁵⁹. Durante el período de evaluación, el saldo de la deuda con GS de Uruguay con el BID creció de US\$1.700 millones al comienzo del período de la estrategia a US\$1.800 millones a fines de 2019 (2% del stock total de deuda con GS del Banco). Mientras tanto, la exposición sobresaliente de BID Invest al sector privado de Uruguay era de US\$97,4 millones a fines de 2019 (el 3,7% de la cartera total de BID Invest), frente a US\$31,8 millones a fines de 2015.

2.22 El Grupo BID sigue siendo el socio de desarrollo más importante en términos de movilización de fondos de financiamiento y asistencia técnica, la cual ha sido coordinada por el Gobierno con un alto grado de apropiación. Durante el período de evaluación, Uruguay obtuvo la condición de graduado con el BM, y el Banco de Desarrollo de América Latina concentró su apoyo en temas de infraestructura.

2.23 El Banco continuó apoyando la estrategia de endeudamiento preventivo del Gobierno. Luego de su recuperación de la crisis financiera de 2001-2002 y habiendo recuperado su estatus de grado de inversión en 2012, Uruguay tiene acceso a financiamiento internacional a precios competitivos. Sin embargo, reconociendo su vulnerabilidad a condiciones externas desfavorables durante las crisis, el país valora y hace un uso extensivo de la DDO para los PBL como una línea de crédito de desembolso rápido que permite una mejor gestión de liquidez según las condiciones del mercado.

2.24 Uruguay continuó aprovechando la facilidad de financiamiento flexible (FFF) para satisfacer mejor sus necesidades de gestión de deuda y proyectos en términos de exposición a tasas de interés y divisas⁶⁰. Uruguay ha utilizado activamente esta herramienta para apoyar su prudente estrategia de gestión de la deuda — específicamente, para reducir su participación en la deuda denominada a tasa variable y en dólares —. Durante el período 2016-2019, el Banco ejecutó para Uruguay 12 conversiones por el equivalente en UYU (pesos uruguayos) de US\$360 millones, correspondientes a 9 préstamos. Además, como parte de su estrategia de gestión de exposición de divisas, y dadas las limitaciones en el mercado USD/UYU, a fines de 2018 el GOU solicitó al Banco que ejecutara una conversión de US\$250 millones a yenes japoneses. Con eso, Uruguay se convirtió en el

59 Los flujos netos para 2020 se estiman en US\$24,3 millones. Excluye pagos de intereses y tarifas. Excluye préstamos al sector privado. Fondos ORC solamente. Los datos de 2011-2015 son solo indicativos, ya que puede haber algunas inconsistencias en los registros de datos.

60 A través de las opciones integradas, la FFF permite la fijación de tasas de interés, conversiones de divisas, calendarios de pago flexibles, coberturas independientes y coberturas de productos básicos al inicio o durante la vigencia de un préstamo.

primer país en hacer que el Banco desembolse en una moneda importante bajo la FFF. También, en julio de 2019, Uruguay solicitó al Banco fijar la tasa de USD de 21 préstamos (algunos bajo la FFF y otros bajo productos financieros disponibles antes de su implementación), por un total de US\$310,7 millones en montos pendientes. Esto permitió al país aprovechar la caída de las tasas de interés de EE. UU. y la reversión de la curva de rendimiento. Más recientemente, el 26 de marzo de 2020, solo 13 días después de que el COVID-19 fuera declarado como una emergencia de salud, el GOU retiró US\$400 millones para abordar la pandemia de coronavirus, y retiró el resto de sus fondos DDO disponibles (US\$650,75 millones), en abril. En los USD1050,75 millones desembolsados en 2020, el Banco ejecutó conversiones de moneda.

- 2.25 El BID ha llevado a cabo estas operaciones en asociación con la oficina de gestión de la deuda del país, a la que ha agregado valor como contraparte, asesor de confianza y facilitador. El diálogo constante entre la Unidad de Gestión de Deuda y el Grupo de Soluciones de Tesorería para Clientes del Banco durante el período de evaluación permitió a Uruguay aprovechar las oportunidades de mercado intermitentes para los swaps de divisas, aumentando lentamente los montos convertidos. El Banco ha desempeñado un papel crucial como enlace entre Uruguay e intermediarios financieros internacionales, facilitando precios accesibles que de otra forma no estarían disponibles para Uruguay. Debido a que el BID comercia en el mercado de swaps, las transacciones se cotizan con base en su calificación crediticia AAA. La presencia del BID y su exigencia de coberturas a largo plazo en UYU ha contribuido a aumentar la liquidez, estabilidad y profundidad del propio mercado de coberturas de divisas. A pesar de la intermitencia en la disponibilidad de los mercados, los montos de los canjes han aumentado, alcanzando un récord de US\$250 millones, equivalente a los saldos pendientes de nueve préstamos diferentes en 2017. Además, la estructura y la vigencia de los swaps ejecutados para el Uruguay por el Banco han mejorado. El Banco había ejecutado solo conversiones tipo *bullet* hasta 2016, cuando ejecutó por primera vez una conversión amortizable. Mientras tanto, el plazo máximo de 5 años ofrecido por el mercado en 2012-2013 se amplió a 10 años en 2015 y a 18 años en 2019.
- 2.26 En cuanto a la introducción de nuevos instrumentos y productos financieros, los entrevistados por OVE coincidieron en que, si bien el Banco había sido tradicionalmente más reactivo que proactivo en la innovación de productos e instrumentos y la satisfacción de nuevas necesidades, una vez introducidos, el Banco se ha apresurado a innovar en el margen y a adaptarlos a las necesidades específicas del país. Este es el caso, en particular,

de las opciones incorporadas de los préstamos de FFF, que se convirtieron en una referencia para otros BMD. Por ejemplo, las contrapartes del BID destacaron que, si bien el BID no fue el primero en ofrecer coberturas de productos básicos al país, sí fue el primero en incorporar esta opción en sus contratos de préstamo, lo que ha hecho que la ejecución de los préstamos sea más rápida y sencilla.

D. El valor agregado no financiero del Banco

2.27 El amplio apoyo no financiero con GS del Banco hizo contribuciones significativas en algunas áreas, pero careció de un enfoque estratégico en otras. Al igual que en el anterior período de la EBP, la mayoría de las CT fueron aprobadas como “apoyo al cliente” (77% del total). Las CT apoyaron temas pertinentes para atender las necesidades del país, como el fortalecimiento institucional⁶¹ y generaron conocimientos en temas muy específicos⁶². Se destaca el apoyo a la mejora de la gestión fiscal, lo que revela el aumento de la demanda de un país no solo de gestión fiscal sino también de contratos APP y, lo que es más importante, de capacidades de supervisión y evaluación⁶³. El Banco también proporcionó CT donde la cartera de préstamos con GS era inexistente, lo que le permitió estar activo en áreas como mercados laborales. Sin embargo, algunas CTs carecieron de enfoque estratégico y diluyeron el apoyo del BID⁶⁴.

61 Por ejemplo, mediante las CT UR-T1132 y UR-T1181, el Banco apoyó una reorganización interna que produjo una mayor coordinación dentro del Banco de la República Oriental del Uruguay (BROU) y, por lo tanto, un aumento de la capacidad operacional; entre los cambios que produjeron una mejora de la información dentro de la organización figura la creación de una base de datos universal de clientes. En los mercados laborales, UR-T1100 permitió al Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional identificar los problemas de coordinación interna y mejorar su sistema de desarrollo profesional.

62 Una serie de CT (UR-T1121 y UR-T1179) generó información sobre las necesidades físicas de los adultos mayores y sobre las formas de retrasar la necesidad de dependencia. La operación UR-T1122 permitió la creación del Laboratorio de Innovación de Gobierno Abierto, que es un espacio de co-creación institucional que reúne al Gobierno, al sector privado, al mundo académico y a la sociedad civil, entre otros. Su objetivo es diseñar y poner en marcha soluciones digitales integrales para cuestiones públicas complejas y delicadas. A través del Laboratorio, se ha digitalizado un número importante de procedimientos y servicios, incluidos algunos relacionados con la violencia de género, la salud mental y la interrupción voluntaria del embarazo.

63 A través de la CT UR-T1136, el Banco apoyó al país en la elaboración e implementación de una estrategia para fortalecer la supervisión y evaluación de todas las empresas públicas. Actualmente, el sistema permite monitorear estados financieros, personal, inversiones, ejecución presupuestaria e indicadores financieros. También, a través de CT/INTRA UR-T1195, el Banco está proporcionando aprendizaje a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay sobre métodos de evaluación para el diseño y la evaluación del proyecto. El Banco también está apoyando a la ANII (UR-T1212) en la generación, sistematización y difusión de información e indicadores para mejorar los procesos de diseño, monitoreo y evaluación de políticas, programas e instrumentos de promoción de la ciencia, la tecnología, la innovación y el emprendimiento.

64 Las CT apoyaron una amplia gama de áreas y sectores. Algunas de ellas podrían considerarse como parte del interés del país por generar y transferir conocimientos (bullying y diversidad sexual [UR-T1197]; métodos alternativos para evaluar la calidad y promover la asistencia a educación inicial [UR-T1194]; trata de mujeres

- 2.28 El Banco apoyó la transferencia “bidireccional” de conocimientos mediante la promoción de la cooperación Sur-Sur; sin embargo, hay margen de mejora para permitir una mayor apropiación de estas experiencias por parte de otros países. Al igual que en el período de estrategia anterior, el Banco prosiguió sus esfuerzos por promover el intercambio regional de conocimientos canalizado por los fondos intrarregionales de CT/INTRA (13 CT). La transferencia de conocimientos está relacionada con la plataforma educativa digital (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea, Ceibal), el apoyo a la innovación (ANII), la promoción de conexiones en el sector del agua, los proyectos basados en resultados (ANII, Ceibal, Transporte), la gestión de la deuda del país y el gobierno electrónico. Sin embargo, hay espacio para mejoras en el proceso de intercambio. Los destinatarios del aprendizaje tienen importantes asimetrías de conocimiento con sus homólogos uruguayos. De ahí que la principal dificultad que se ha planteado durante este proceso haya sido la de compartir los conocimientos adquiridos durante la ejecución del proyecto, es decir, las medidas adoptadas por ellos para superar los obstáculos y ejecutarlas adecuadamente.
- 2.29 En cuanto a la adicionalidad no financiera SGS, el principal apoyo de BID Invest se relacionó con el diálogo sobre los cambios normativos para facilitar los proyectos del sector privado. Como se ha mencionado, las ventanillas del sector privado del BID ayudaron a redactar los contratos de compra de energía que facilitaron el proceso de inversión en fuentes de energía renovables e hicieron que esos proyectos fueran financiables. Además, entablaron un diálogo con el GOU con el fin de cambiar aspectos de la Ley sobre APP que, en última instancia, permitió a BID Invest financiar un proyecto de ferrocarril con APP.

E. La implementación del programa del Banco

- 2.30 Los tiempos de preparación en Uruguay fueron más rápidos que en otros países prestatarios, pero los tiempos de ejecución relativamente lentos⁶⁵. Los préstamos de inversión aprobados durante 2016-2019 han sido más rápidos para llegar a cada etapa de aprobación y primer desembolso que otros países

[UR-T1159]), sin embargo, en algunos casos no hay pruebas de que el conocimiento haya sido internalizado o sistematizado por otras iniciativas (plataforma digital para comunidades de prácticas de salud [UR-T1183] y exportación de medicina genómica [UR-T1119]).

- 65 El análisis se basó en tiempos medianos para los proyectos de Uruguay, Banco (excluyendo Uruguay) y CSC (excluyendo Uruguay). Los datos de tiempo están sesgados a la derecha y, por lo tanto, la mediana se consideró aquí el mejor representante de la ubicación central de los datos. Si se utilizan medias, el análisis también sugiere tiempos de preparación relativamente rápidos, pero en línea con los tiempos de ejecución del Banco.

prestarios del BID y del CSC. El préstamo de inversión mediano fue aprobado en 10 meses y alcanzó la elegibilidad en seis más, en comparación con un año más 10 meses en otros países prestarios del BID, 11 meses más 11 más en otros países del CSC, y un año más 9 meses en otros países pequeños. Sin embargo, los desembolsos han sido algo más lentos (Anexo III, Gráfico III.1)⁶⁶. La mitad de las operaciones heredadas examinadas requirieron prórrogas del período de desembolso. La prórroga promedio fue por más de dos años⁶⁷. Cuatro de los seis PBL aprobados entre 2011 y 2019 no habían sido desembolsados a principios de 2020 y uno más se había desembolsado parcialmente, ya que Uruguay estaba haciendo uso de la DDO⁶⁸. Entre marzo y abril de 2020, el país solicitó el desembolso de todos los fondos DDO disponibles (US\$1050,75 millones).

2.31 Según los PMRs, la mayoría de los préstamos de inversión tuvieron un progreso en su implementación satisfactorio; sin embargo, OVE encontró que más de la mitad han encontrado algunos problemas de implementación. De las 57 operaciones de préstamos de inversión con GS analizadas, 50 han alcanzado la etapa posterior a la elegibilidad. De ellos, el 82% fueron clasificadas como de ejecución satisfactoria según el indicador sintético (SI, por sus siglas en inglés) del Banco incluido en los PMR, mientras que el 18% estaba en estatus de Alerta (10%) o Problema (8%)⁶⁹. Sin embargo, de estas 50 operaciones de préstamo, 28 informaron uno (10 préstamos) o más (18 préstamos) contratiempos de diversa magnitud en la implementación, que, en 13 casos, se tradujo en retrasos. (Anexo IV, Gráfico IV.1).

2.32 En los préstamos que registraron impedimentos en la implementación, circunstancias fiscales y macroeconómicas adversas fueron la principal fuente de dichos impedimentos. Dieciséis operaciones se vieron afectadas por las actuales restricciones presupuestarias fiscales, las fluctuaciones del tipo de cambio o las condiciones económicas desfavorables⁷⁰. Las

66 Nótese que debido a que algunos proyectos, especialmente los más recientes, se encuentran actualmente en ejecución, los tiempos de 2016-2019 están subestimados.

67 La extensión mediana fue de 24 meses.

68 El PBL más antiguo (UR-L1076) fue desembolsado después de 5 años de elegibilidad mientras que el segundo más antiguo (UR-L1097) fue desembolsado parcialmente después de 3,5 años.

69 El SI resume el estado de la ejecución del proyecto, integrando los resultados de los desembolsos del proyecto y la ejecución del plan físico y financiero. La SI se aplica en las etapas dos (desde la primera elegibilidad hasta el 95% del desembolso) y tres (desde más del 95% del desembolso hasta el cierre del proyecto) de la ejecución del proyecto, es decir, entre la elegibilidad y el cierre del proyecto. El SI se utiliza para clasificar el rendimiento del proyecto en tres categorías: Satisfactorio, Alerta y Problema. Para más información, véase el Anexo A del Reporte de Monitoreo de Progreso, disponible en el siguiente [enlace](#).

70 En algunos casos, OVE encontró que el GOU escogió retrasar la ejecución de ciertos préstamos para mantener su ejecución presupuestaria prevista.

operaciones relacionadas con agua y saneamiento se vieron particularmente afectadas por las variaciones del tipo de cambio. Las fallas en las etapas de definición y planificación de los proyectos que dieron lugar a ajustes en los presupuestos y plazos originales fueron la segunda causa de los problemas de implementación. En total, 14 operaciones (algo menos de la cuarta parte de los préstamos de inversión de la cartera de evaluación) registraron problemas en este ámbito. Por ejemplo, algunos proyectos de agua y saneamiento enfrentaron retrasos originados en los diseños originales, que resultaron ser incompatibles con las necesidades técnicas reales, y en situaciones imprevistas que obligaron a un nuevo diseño de la infraestructura. Similarmente, los retrasos en la ejecución en el sector del turismo (UR-L1066/2011) se debieron a los excesos en los costos de infraestructura y los mayores gastos de administración, lo que dio lugar a una reestructuración en el presupuesto de componentes y a una ampliación de la ejecución. Los problemas relacionados con cambios en las prioridades del Gobierno y las autoridades afectaron con mayor frecuencia a las operaciones relacionadas con educación, protección social, y reforma y modernización del Estado. En un grado ligeramente menor, la coordinación entre los agentes de ejecución correspondientes también fue una fuente de retrasos identificada. Las operaciones con problemas relacionados con el desempeño de sus Unidades Ejecutoras fueron poco frecuentes (solo seis).

2.33 La cartera de préstamos de inversión del Uruguay presentó costos unitarios de preparación por dólar aprobado relativamente altos, lo que se explica principalmente por el tamaño relativamente pequeño de sus préstamos de inversión⁷¹. El costo mediano de preparación de préstamos de inversión del país por dólar aprobado durante el período de 2016 a 2019 fue 1,6 veces el del Banco y 2,7 veces el de otros países del CSC (Anexo III, Gráfico III.2). Sin embargo, una comparación con otros países medianos-pequeños que demandan préstamos de inversión relativamente pequeños⁷² indica que estos altos costos unitarios se explican en gran medida por el pequeño tamaño de los préstamos. El análisis de OVE sugiere que otros

71 El tamaño promedio de los préstamos de inversión aprobados para Uruguay durante el período 2016-2019 fue de US\$30 millones, frente a un promedio de US\$88 millones del BID (sin incluir operaciones regionales). Durante el período, el 40% de los préstamos de inversión con GS aprobados en Uruguay fueron inferiores a US\$10 millones (la operación regional de Salto Grande representa el 38%), en comparación con el 11% a nivel del Banco.

72 Para el propósito de este análisis, los países medianos-pequeños se definen como aquellos países prestatarios del BID con poblaciones de 1-10 millones; los países grandes tienen poblaciones de más de 10 millones, y los países pequeños, menos de 1 millón. El monto promedio de los préstamos de inversión entre los países medianos-pequeños durante el período 2016-2019 se situó entre US\$32 millones (El Salvador) y US\$95 millones (Costa Rica). En países grandes, fue de entre US\$49 millones y US\$255 millones (en Colombia y México, respectivamente); y en los países pequeños, de entre US\$10 millones y US\$61 millones (en Belice y Haití, respectivamente).

factores también entran en juego —por ejemplo, la demanda del país de asistencia técnica sofisticada, que se refleja en los grados relativamente altos del personal del Banco que trabaja en los proyectos de Uruguay (Anexo III, Gráfico III.3)⁷³.

2.34 Los PBL mostraron costos de preparación más bajos que los del Banco, el CSC y otros países medianos-pequeños. Aunque la muestra es demasiado pequeña como para sacar conclusiones definitivas⁷⁴, los menores costos de preparación podrían ser atribuibles a que Uruguay avance en el proceso de estructuración y aprobación de las correspondientes condiciones de política del préstamo antes de solicitarlo de manera formal.

2.35 Mientras tanto, los costos de ejecución estuvieron en línea con los del Banco y fueron inferiores a los de otros países medianos-pequeños (Anexo III, Gráfico III.4)⁷⁵. El costo por dólar desembolsado en el Uruguay para las aprobaciones de préstamos de inversión de 2016 a 2019 ha sido similar al del Banco, un 50% mayor que el del CSC y, solo 0,6 veces mayor que el de otros países medianos-pequeños.

2.36 Los préstamos con la modalidad de LBR, lanzada durante el período de la EBP, se prepararon y ejecutaron más rápidamente que el resto de la cartera a un costo relativamente bajo. Los LBR de la cartera de evaluación tuvieron tiempos de preparación más cortos que los de otros préstamos de inversión aprobados durante el período (un poco más de un año desde su preparación hasta la efectividad legal, en comparación con más de un año y medio en el caso de otros préstamos de inversión), y costos ligeramente inferiores (los costos medios de preparación se acercaron a 1,13 centavos por dólar aprobado frente a 1,63 centavos para otros préstamos de inversión). A pesar de que los desembolsos se efectúan en función de los resultados, hasta ahora también han sido desembolsados con relativa rapidez en comparación con otros préstamos de inversión el país y el BID (Anexo III, Gráfico III.5)⁷⁶.

73 Sin embargo, el nivel relativamente alto del personal del Banco que trabaja en los proyectos del Uruguay no se refleja directamente en los altos costos de ejecución por cada dólar desembolsado.

74 Nótese que Uruguay aprobó tres PBL durante el período entre 2016 y 2019 (y tres en el período de evaluación anterior), UR-L1108, UR-L1140 y UR-L1156; cada uno por US\$250 millones, y todos con DDO.

75 Este análisis se basó en tiempos medianos para proyectos de Uruguay, del Banco (excluyendo Uruguay) y de CSC (excluyendo Uruguay). Los datos de costos están sesgados a la derecha y, por lo tanto, la mediana se considera la mejor representación de la ubicación central de los datos en este caso. El análisis de medias arroja conclusiones similares con respecto a los tiempos de preparación, pero los costos medios de ejecución son más bajos en Uruguay que en otros países del Banco y CSC, así como en países medianos-pequeños.

76 Los LBR de Uruguay han desembolsado entre el 10% y el 75% de sus fondos. Nótese, sin embargo, que solo había cuatro LBR en la cartera de evaluación y que hay factores no relacionados con el instrumento que podrían explicar esas diferencias; las pruebas cualitativas sugieren que el LBR tiene algunas ventajas operativas sobre otros

2.37 El Banco hizo uso de los sistemas de Uruguay como se prevé en la EBP y alcanzó la mayoría de las metas indicativas relacionados, pero se necesita un análisis más profundo para evaluar los efectos de su mayor uso en la facilitación de la implementación de los programas⁷⁷. La EBP no definió el uso de los sistemas del país como objetivo, pero predijo su mayor uso como parte de la implementación de la EBP⁷⁸. Y, en efecto, durante el período de la EBP se incrementó el uso de los sistemas de contabilidad e información (del 22% al 39%), de auditoría interna (del 5% al 7%) y de compras (comparación de precios del 50% al 59% y consultoría individual del 0% al 15%). Además, marcando un hito importante, el Banco ha dado recientemente su aceptación al pleno uso de los sistemas de adquisiciones del país. Sin embargo, es importante señalar que, de acuerdo con los entrevistados, si bien el apoyo del BID se basó en gran medida en el uso de los sistemas del país, en algunos casos agencias ejecutoras optaron por aprovechar los sistemas del Banco o de otros donantes para permitir una mayor flexibilidad en la ejecución de los proyectos (véase el Recuadro III.1 y el Cuadro III.4 del Anexo III).

préstamos de inversión para determinadas operaciones y organismos de ejecución.

77 A pesar de no formar parte de los tres pilares estratégicos, la EBP definió una Matriz de Resultados de los Sistemas del País, con objetivos específicos y resultados esperados. Véase la Cuadro IV.4 del Anexo IV. Matriz de seguimiento de los sistemas del país para obtener detalles sobre los avances en ese aspecto.

78 La operación UR-L1151/2018 ha apoyado el fortalecimiento de los sistemas presupuestarios, de tesorería y de auditoría interna. Para más información, véase la Cuadro IV.5 en el Anexo IV.



03

Resultados del
programa del
Grupo BID

A. Efectividad

- 3.1 Este capítulo discute la contribución del programa del Grupo BID a los resultados esperados de la EBP y los factores que han afectado su desempeño. Una evaluación completa del progreso de los indicadores en la matriz de resultados de la EBP se ve obstaculizada por debilidades metodológicas, indicadores inadecuados para medir los resultados, líneas de base desactualizadas y datos no disponibles. Dado que los resultados esperados de la EBP son a nivel de país, su evolución no puede atribuirse únicamente al apoyo del Grupo BID, sino que sirven para examinar los progresos a nivel de país a los que el Grupo BID esperaba contribuir. Hubo información disponible solo para unas tres cuartas partes de los indicadores en la matriz de la EBP. OVE encontró que alrededor de la mitad de los 19 resultados esperados definidos en la EBP mostraron un progreso significativo durante el período y solo dos (personas que residen en asentamientos irregulares, y robos) mostraron una regresión (Anexo III, Cuadros III.1, III.2 e III.3); sin embargo, como se discutirá más adelante, el programa del Grupo BID en general alcanzó resultados mixtos.
- 3.2 Los avances en relación con los objetivos estratégicos apoyados por el Grupo BID fueron mixtos, con un mejor desempeño en los pilares de productividad y gestión del sector público que en el pilar de equidad e inclusión social. El programa muestra resultados positivos en transporte, energía renovable, sistemas de gestión pública y parcialmente en agua y saneamiento. Los resultados fueron insatisfactorios en las áreas de seguridad ciudadana y desarrollo urbano, donde los indicadores de la EBP retrocedieron. Del mismo modo, los indicadores de resultados de la EBP no muestran ningún progreso en cuanto a la diversificación de las exportaciones, la cobertura de la educación inicial y el aprendizaje en la escuela primaria y secundaria. Si bien los indicadores de resultados de la EBP mostraron algunos progresos en las áreas de salud y capacitación laboral, esto no puede atribuirse al apoyo del BID, ya que esencialmente no hubo intervención del Banco.
- 3.3 En cuanto a las áreas transversales de la EBP, el programa del Grupo BID ha contribuido a mitigar los riesgos del cambio climático y a promover la igualdad de género. El apoyo del Grupo BID a la transformación de la matriz energética del país da cuenta del principal aporte del programa en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (CO₂), específicamente los vinculados a los resultados obtenidos en el

período en reducir emisiones en la industria energética⁷⁹. En lo que respecta a igualdad de género, las operaciones de Apoyo al Sistema de Cuidados, seguridad ciudadana y mejoramiento de caminos rurales han buscado promover la eliminación de los estereotipos de género en determinadas ocupaciones y la reducción de la violencia doméstica, pero es muy pronto para identificar sus resultados⁸⁰.

1. Pilar estratégico: productividad y competitividad

3.4 En el marco del pilar de productividad y competitividad, la EBP estableció seis objetivos estratégicos (ver el Cuadro 3.1), con mayores contribuciones en energía y transporte que en innovación empresarial, coordinación de las políticas de TIC, financiación a largo plazo y diversificación de los mercados. Este pilar recibió la mayor parte de los préstamos. Se apoyó en tres préstamos programáticos basados en políticas (PBP, por sus siglas en inglés) en las áreas de comercio y mercados financieros, así como en 41 operaciones con GS y SGS en una amplia gama de sectores, entre ellos transporte, energía y agricultura. El Grupo BID ha contribuido a mejorar la infraestructura de transporte (a través de la mejora de la red vial nacional) y la generación de energía (a través de apoyo SGS a la capacidad de generación eólica y solar). Las limitaciones de información con respecto al indicador de la EBP para medir la eficacia del apoyo del Banco a la ampliación del acceso a la financiación a mediano y largo plazo dificultan la evaluación adecuada del progreso. Los proyectos de BID Invest y un préstamo del BID al BROU sí ofrecieron a sus clientes plazos más largos que los disponibles a través de la banca comercial, pero no está claro si esto se refleja en los indicadores económicos agregados y de qué manera. En cuanto a la innovación empresarial, los programas específicos apoyados por el Banco mostraron resultados positivos, pero no se dispone de datos que muestren el progreso en el nivel más amplio del indicador de la EBP.

79 El Banco también apoyó la actualización del marco jurídico de Uruguay para integrar las mejores prácticas internacionales de mitigación y adaptación al cambio climático (UR-L1140, UR-L1156). Las emisiones de CO₂ per cápita están por debajo de las 2 toneladas desde 2014, 21% menos que el pico del 2012, y las emisiones de CO₂ de la industria energética en 2018 estuvieron en los niveles más bajos desde 2003. [Emisiones fósiles de CO₂ y GEI de todos los países del mundo](#), informe de 2019.

80 Este es el caso de las operaciones UR-L1110, UR-L1112 y UR-L1114. El préstamo UR-L1110 (2016) busca (i) promover la igualdad de género a través de la reducción de la carga de trabajo no remunerado de las mujeres en lo que respecta al cuidado de personas dependientes y (ii) evitar la reproducción de estereotipos de crianza entre padres y madres; UR-L1112 (2016) tiene como uno de sus objetivos la reducción de la violencia doméstica, particularmente la ejercida contra las mujeres; y UR-L1114 (2016) busca una mayor integración de las mujeres en actividades operacionales en un sector (transporte), en el que tradicionalmente las mujeres no participan. Se aprobaron tres CT relacionadas con la diversidad racial y sexual.

Cuadro 3.1. Productividad y competitividad

Áreas prioritarias	Objetivos estratégicos del BID	Resultados esperados	Cambio
Fomento de la innovación	Promover la innovación empresarial	Aumento de la inversión del sector privado en innovación	N/A
	Mejorar la coordinación de las políticas de TIC	Lanzamiento del Sistema Nacional de Competitividad	▲
Mejora de la infraestructura productiva	Mejorar la infraestructura de transporte	Mejora de la red vial nacional	▲
	Desarrollar la capacidad instalada de generación de energía	Aumento de la capacidad de generación instalada a partir de la energía eólica y solar fotovoltaica	▲
	Aumentar la financiación a mediano y largo plazo	Más crédito bancario a medio y largo plazo	N/A
Posicionamiento interno integrado y coordinado	Diversificar los mercados de exportación	Mayor diversificación de los mercados de exportación	■
<p>△ Los indicadores cambiaron más del 5% de la línea de base durante el período de análisis, verde indica un resultado positivo y rojo un resultado negativo.</p> <p>■ Los indicadores están dentro de +/- 5% de la línea de base, los datos completos sobre indicadores y fuentes en el Anexo IV.</p>			

3.5 El apoyo del BID ha contribuido a aumentar la inversión en innovación mediante proyectos de pequeña escala, pero ha logrado menos avances en la promoción de la coordinación de las políticas de TIC. La información disponible a nivel del país sobre la inversión del sector privado en la innovación para medir el progreso es limitada; sin embargo, los proyectos en pequeña escala apoyados por el BID han dado resultados positivos. Los instrumentos de la ANII financiados mediante los proyectos UR-L1071/2012 (US\$8 millones) y UR-L1142/2017 (US\$25 millones) han sido eficaces para incorporar inversión privada a empresas innovadoras y aumentar la participación del sector privado en la generación de conocimientos. En cuanto a la coordinación de las políticas de TIC, el BID ayudó a poner en marcha el Sistema Nacional de Competitividad a través de una CT (UR-T1125), que facilitó la asistencia técnica para informar en el diseño, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Competitividad, Transforma Uruguay. El sistema se puso en marcha en diciembre de 2016, pero tardó en entrar plenamente en funcionamiento (en 2019), lo que limita la evaluación de su eficacia para aumentar la coordinación de las políticas en materia de TIC. Asimismo, el Programa de Modernización del Marco de Inversión, Comercio e Innovación apoyó las medidas de fortalecimiento regulatorio y financiero del PENCTI a través de un compromiso de gestión entre el Poder Ejecutivo y la ANII, así como incentivos a la inversión privada en innovación y proyectos que vinculen a las empresas extranjeras con los

proveedores locales. También se implementaron medidas para optimizar la coordinación institucional de la ventanilla única de comercio exterior mediante acuerdos de cooperación técnica.

- 3.6 En cuanto a la infraestructura productiva, el BID ha contribuido a desarrollar la infraestructura de transporte al mejorar la red nacional de carreteras, pero el resultado en el transporte urbano no estuvo a la altura de las expectativas. El apoyo del Banco a través de las operaciones con GS UR-L1067/2012 (US\$80 millones) UR-L1107/2015 (US\$76 millones) contribuyó a los esfuerzos de rehabilitación de unos 642 km de la red principal de carreteras. Parte de la primera operación fue ejecutada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas para la rehabilitación de 133 km de la Ruta 7, considerada de alto valor económico por la cantidad de carga transportada en el tramo. La Corporación Vial del Uruguay ejecutó el resto de la rehabilitación (509 Km), alrededor del 20% de la red bajo su concesión. En general, es plausible que el apoyo del BID, junto con el de otros organismos multilaterales, haya contribuido a aumentar la proporción de la red nacional de carreteras en buenas y muy buenas condiciones, que ascendió a 56% en 2018 (desde 45% en 2012). Sin embargo, una operación heredada para mejorar la infraestructura de transporte urbano (UR-L1087/2013 US\$18,5 millones) no logró el esperado inicio de un sistema de tránsito rápido de ómnibus en Montevideo⁸¹.
- 3.7 En el sector energético, el Grupo BID contribuyó a aumentar la capacidad de generación de energía renovable, pero una gran operación de energía no renovable suscita dudas sobre la eficiencia de la inversión. Los impactos clave de la agenda energética apoyada por el Grupo BID consistieron en la disminución de la vulnerabilidad energética y de las emisiones de gases de efecto invernadero, así como en un aumento en la inversión del sector privado. Para fines de 2018, la capacidad eólica instalada del país alcanzó los 1.510 megavatios (MW), mientras que la energía solar fotovoltaica alcanzó los 230 MW y se introdujo un cambio tecnológico importante que consistió en incentivos para la microgeneración en este último subsector⁸². A la vez, algunos proyectos heredados suscitan

81 Luego de reformular la operación, el Banco pudo apoyar los esfuerzos de la Municipalidad de Montevideo en la preparación de un nuevo Plan de movilidad y un Centro de Gestión de la Movilidad, que estaba en el punto de partida para el uso de sistemas de transporte inteligente en la ciudad por la Intendencia de Montevideo.

82 Los proyectos de generación eólica apoyados por el Grupo BID representaron 210 MW de capacidad instalada durante el período de evaluación (de los proyectos Campo Palomas, y Valentines, y Colonia Arias, aprobados en 2016 y 2015, respectivamente), a la vez que las plantas solares FV respaldadas por el Banco contribuyeron 173 MW de capacidad instalada (los proyectos Natelu, y Yarnel, El Naranjal y del Litoral, y Casablanca y Giacote, aprobados en 2016, 2018 y 2015, respectivamente).

consideraciones de eficiencia económica⁸³. Este es el caso del proyecto de Ciclo Combinado de Punta del Tigre (UR-L1070/2012 - Préstamo BID US\$200 millones), concebido para ayudar a proporcionar suficiente energía en horas pico, mitigar riesgos de racionamiento y respaldar los proyectos de generación eólica y solar fotovoltaica. El proyecto resultó no ser una inversión óptima para el país en vista de tres factores: i) su nivel de utilización actualmente limitado y posteriormente incierto (debido al bajo crecimiento de la demanda de los últimos años y alta disponibilidad de fuentes renovables)⁸⁴, ii) a la no materialización de un proyecto de planta de regasificación que habría proporcionado una fuente fiable de gas natural para su funcionamiento⁸⁵, y iii) a la incertidumbre del abastecimiento de gas natural desde la Argentina.

3.8 En términos de aumentar el acceso al financiamiento a mediano y largo plazo, el Grupo BID apoyó las reformas y regulaciones clave del sistema financiero, y canalizó préstamos a largo plazo a través del BROU. A través del préstamo UR-L1052/2009 (US\$4 millones), el Banco mejoró la eficiencia y eficacia de la Superintendencia de Servicios Financieros en sus funciones de regulación y supervisión financiera. Además, a través del PBL del Programa de Apoyo a la Reforma del Sistema Financiero (UR-L1108/2015 por US\$250 millones), el Banco apoyó y validó las reformas del sector financiero que, entre otros resultados, condujo a la convergencia hacia las normas de Basilea II y III⁸⁶, aumento de la eficiencia en los bancos públicos y las empresas estatales, y contribuyó a un aumento importante en los pagos electrónicos como resultado de la ley de inclusión financiera⁸⁷. Finalmente, con un desembolso del 88%, el Programa Financiero para el Desarrollo Productivo (UR-L1099/2014 por US\$125 millones), había logrado algunos objetivos de producción al canalizar el financiamiento a largo plazo a proyectos de energía renovable, pero en menor grado para la agroindustria.

83 Solamente uno de estos proyectos se presentó al Directorio Ejecutivo del Banco para su aprobación, el proyecto de Ciclo Combinado de Punta del Tigre (UR-L1070) por US\$200 millones.

84 Las proyecciones de generación de electricidad en Uruguay muestran una participación de la generación térmica menor al 5% para los próximos cinco años y, por lo tanto, una baja utilización del Ciclo Combinado. Si bien este suministra una reserva que implica mayor seguridad para el suministro de fuentes intermitentes, esta función se podría haber conseguido, por ejemplo, con turbinas de gas de ciclo abierto de menor porte, que, a pesar de funcionar con gas-oil y tener mayores costos operativos, lo harían durante pocas horas en el año para cubrir picos de demanda a un menor costo total para el sector público dados sus menores costos de capital.

85 Se había previsto que la planta de Ciclo Combinado fuera alimentada con GNL importado, pero la construcción de una planta de regasificación que transformaría el GNL en gas natural no se concretó. La incertidumbre del abastecimiento de gas natural desde la Argentina hace que el Ciclo Combinado pueda tener que funcionar mucho tiempo con gas-oil.

86 Ver Anexo VII sobre Adicionalidad financiera.

87 El número de transacciones de tarjeta de débito multiplicado por 23 entre 2014 y 2018.

3.9 El Grupo BID procuró facilitar un posicionamiento internacional integrado y coordinado al apoyar al país en la diversificación de sus mercados de exportación, aunque los resultados en esta área son mixtos. El PBP para el posicionamiento estratégico internacional apoyó la creación de una ventanilla única de comercio exterior, la elaboración del nuevo Código Aduanero y la firma de acuerdos bilaterales de cooperación aduanera. El apoyo del BID al sector agropecuario se orientó a mejorar la gestión pública en sanidad animal e inocuidad alimentaria (UR-L1016/2009, US\$10,5 millones; UR-L1135/2016, US\$7,6 millones), así como a apoyar el incremento de la productividad de agricultores mediante la adopción de nuevas tecnologías (UR-L1064/2011, US\$28,4 millones). Algunas dificultades en el monitoreo y evaluación (M&E) obstaculizaron la medición de resultados al cierre de los proyectos, no obstante, una evaluación de impacto de la Administración para la operación UR-L1064/2011 sugiere que esta contribuyó a incrementar la productividad en la producción de leche y carne⁸⁸. Otras operaciones con GS y SGS no estaban directamente alineadas con el objetivo de la EBP, pero contribuyeron indirectamente con resultados desiguales. Por ejemplo, un pequeño préstamo heredado con GS para mejorar el turismo (UR-L1066/2011 por US\$5 millones) contribuyó al aumento de divisas durante el período del análisis⁸⁹. Por el lado de las operaciones SGS, el apoyo a Montes de Plata mediante el préstamo UR-L1068/2011 (US\$200 millones) apalancó las inversiones de la empresa en 2018. En términos generales el país no ha logrado una mayor diversificación de los mercados de exportación en el período (conforme a las mediciones de su Índice de Herfindahl-Hirschman)⁹⁰.

2. Pilar estratégico: Equidad e inclusión social

3.10 La EBP estableció siete objetivos estratégicos con miras a contribuir a la equidad e inclusión social en Uruguay (ver el Cuadro 3.2), pero los logros del programa del Banco han sido escasos. Los avances

88 La operación UR-L1016/2009 tuvo desafíos en la definición de indicadores adecuados de impacto y resultados que podrían haber permitido la medición de resultados relacionados con una mejor gestión pública en sanidad animal e inocuidad alimentaria, y la atribución de estos al apoyo del Banco. El proyecto UR-L1064/2011 enfrentó dificultades en la implementación de su sistema de M&E. Específicamente, no fue posible establecer una línea de base de productores a nivel nacional para evaluar el incremento en la producción al cierre del proyecto. Sin embargo, utilizando datos administrativos, la evaluación de impacto del programa (diferencia en diferencias) concluyó que los beneficiarios incrementaron su producción en los productos apoyados por el proyecto; carne (11 kilos por hectárea) y leche (incremento de litros de leche por hectárea en 10%).

89 Las divisas en las esferas de intervención del préstamo UR-L1066 se han incrementado de US\$65,6 millones a US\$80,5 millones y se han creado casi 2.059 empleos relacionados con el turismo. Los productos entregados del préstamo UR-L1066 (2011), tales como las obras de inversión turística y el apoyo al establecimiento de 255 proveedores de servicios a lo largo del Corredor Pájaros Pintados, así como las mejoras en la gobernanza local del Río Uruguay, podrían haber tenido una influencia en los resultados observados.

90 El Índice de Herfindahl-Hirschman del Uruguay fue de 0,11 en 2019, la misma diversificación que en 2014. Fuente: Cámara de Industrias del Uruguay.

de varios objetivos distan mucho de lo esperado y en ciertas zonas donde el país observó mejoras, como en el acceso a la capacitación laboral o mejoras en el primer nivel de atención de salud, éstas no se pueden atribuir al programa del BID, puesto que no fue lo suficientemente significativo como para incidir en el cambio. El BID amplió la infraestructura que beneficiaría la cobertura de educación inicial y las escuelas secundarias, pero el avance en los resultados previstos en términos de la cobertura real en educación inicial o en la reducción de la desvinculación escolar y repeticiones en la educación secundaria ha sido escasa. En términos de la calidad de la educación, el apoyo se canalizó a través del Plan Ceibal y programas orientados a mejorar las competencias de los maestros, pero las contribuciones al avance previsto hasta ahora son modestas. Con relación a la mejora del hábitat, las contribuciones también han mostrado resultados mixtos. Las operaciones de desarrollo urbano no han alcanzado los resultados previstos en términos de asentamientos irregulares (debido en mayor medida a las demoras en la implementación), pero se observan avances en términos de la cobertura de alcantarillado y saneamiento en Montevideo a través de programas de infraestructura para el suministro de agua y saneamiento. Los esfuerzos para mejorar el acceso y la calidad de los beneficios y servicios sociales para los más vulnerables han mostrado resultados mixtos.

Cuadro 3.2. Pilar de equidad e inclusión social

Áreas prioritarias	Objetivos estratégicos del BID	Resultados esperados	Cambio
Fortalecimiento del capital humano y el acceso al empleo de la población	Mejorar el acceso a la educación inicial	Aumento en la tasa Ampliación de la tasa de cobertura de educación inicial	■
	Aumentar la tasa de graduación de la educación media	Aumento de la tasa de terminación de ambos ciclos de educación media	▲
	Mejorar la calidad de la educación	Los estudiantes mejoran su aprendizaje en educación primaria y media básica	■
	Mejorar el acceso a la capacitación laboral	Ampliación de la cobertura de capacitación laboral a través del sector público	▲
Apoyo a la reforma de la atención de la salud	Mejorar el primer nivel de atención de la salud	Mejora de la atención de la salud primaria y preventiva (ASSE, IAMC)	▲
Mejora del hábitat	Disminuir el déficit cualitativo de vivienda	Reducción de personas que residen en asentamientos irregulares	▲
		Ampliación de la cobertura de saneamiento en el área metropolitana de Montevideo	▲
Apoyo a la primera infancia y a la juventud de las poblaciones vulnerables	Mejorar el acceso y la calidad de prestaciones y servicios sociales a los niños y los jóvenes más vulnerables (Q1 y Q2)	Ampliación del acceso a talleres de capacitación en aptitudes parentales y "Experiencias Oportunas" para niños en hogares vulnerables	N/A
		Reducir tasa de desvinculación funcional en jóvenes vulnerables	N/A
<p>▲ Los indicadores cambiaron más del 5% de la línea de base durante el período de análisis, verde indica un resultado positivo y rojo un resultado negativo.</p> <p>■ Los indicadores están dentro de +/- 5% de la línea de base, los datos completos sobre indicadores y fuentes en el Anexo IV.</p>			

- 3.11 El BID contribuyó a aumentar la cobertura de la educación inicial ampliando la infraestructura y vinculando los servicios existentes a las familias más vulnerables, aunque el avance ha sido limitado. Durante el período, el Grupo BID ha contribuido a aumentar el acceso de las familias vulnerables a la educación inicial apoyando la ampliación de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) (UR-L1046/2010 - US\$40 millones; UR-L1110/2016 - US\$50 millones). Hasta la fecha, se ha finalizado la construcción de 18 CAIF y la mayoría de ellos están en funcionamiento, contribuyendo así a la ampliación de la infraestructura de educación inicial en un 13,6% hasta ahora⁹¹. En general, el avance en la cobertura, sin embargo, ha sido limitado al pasar de 60% en 2013 a 61% en 2019.
- 3.12 El Banco ha estado apoyando acciones orientadas a aumentar la tasa de graduación de la escuela secundaria durante este y anteriores períodos de la estrategia. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Se esperaba que al final de la EBP hubiese un aumento de la tasa de graduación de la escuela secundaria. Con ese objetivo, el apoyo del Banco a través del préstamo UR-L1046/2010 (US\$40 millones) contribuyó en parte a reducir la brecha en la asistencia neta a la escuela secundaria básica y el promedio de años de escolaridad de adolescentes de 16 años entre el quintil más pobre y el quintil con mayores ingresos familiares, pero no cumplió sus objetivos. Además, no se lograron los resultados esperados de la operación UR-L1050/2010 (US\$48 millones) para apoyar la disminución de las tasas de desvinculación y repetición escolar, aunque sí se lograron mejores resultados en la ampliación de la infraestructura física, aumentando así el número de estudiantes matriculados en clases de tamaño apropiado⁹².
- 3.13 Para mejorar la calidad de la educación, el Banco ha estado apoyando el Plan Ceibal y programas orientados a mejorar las calificaciones de los maestros. El resultado esperado de la EBP era mejorar el aprendizaje en la escuela primaria y el ciclo básico de educación secundaria medido por un mejor rendimiento en el puntaje promedio en la prueba PISA (lectura, matemáticas y ciencia). El Banco contribuyó a través del préstamo UR-L1050/2010 (US\$48 millones) a mejorar el desempeño de los

91 Es importante destacar que, si bien la población objetivo de los centros CAIF son niños de hasta tres años, en la práctica, una población no menor de su matrícula la conforman niños de entre 36 y 47 meses. El Gobierno del Uruguay comenzó la ampliación de los CAIF en 2015 y espera aumentar el número de centros en 132. La expectativa es que el BID contribuirá con el financiamiento de 30, a través de APP con 42 y con inversión pública 60. La ubicación de cada centro CAIF se determina de acuerdo con la demanda prevista de al menos 100 niños.

92 En el 99% de las (175) aulas construidas hay menos de 33 estudiantes.

maestros de los grados 7°, 8° y 9° en las comunidades rurales y a aumentar el número de maestros de nivel secundario con un título, y si bien se logró cierto avance en las zonas rurales, los resultados no cumplieron con los objetivos esperados⁹³. En términos de mejorar las habilidades de los estudiantes, se ha provisto apoyo al Plan Ceibal a través de la operación UR-L1093/2014 (US\$6 millones), que ayudó en la ampliación de una plataforma para mejorar las habilidades matemáticas (Plataforma Adaptativa de Matemáticas, PAM) para estudiantes entre el 4° y 6° grado de educación primaria y el 1° y 3° grado de educación secundaria y una plataforma para el aprendizaje del inglés como segundo idioma (Ceibal en Inglés, CEI) para los estudiantes de educación primaria⁹⁴. Una evaluación de impacto de la Administración muestra resultados positivos de Ceibal en los resultados de aprendizaje de matemáticas, pero en el agregado el progreso es todavía modesto, con PISA 2018 mostrando una ligera mejora: lectura 427 puntos (411 en 2012), matemáticas 418 puntos (409 en 2012) y ciencias 426 puntos (416 en 2012).

- 3.14 En cuanto a la mejora de los déficits cualitativos de vivienda, las operaciones que estaban contribuyendo a mejorar los asentamientos irregulares se demoraron durante la implementación y los resultados son inciertos. Las dos operaciones que apoyan este objetivo (UR-L1084/2013 y UR-L1146/2018 de US\$70 millones cada una) son la segunda y tercera fases de una Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP, por sus siglas en inglés)⁹⁵. Sin embargo, el proyecto de 2013 se demoró casi dos años (se espera que se cierre al final de 2020) y el proyecto de 2018 está en la etapa inicial de implementación. Si bien varios de los resultados del Programa de Mejoramiento de Barrios II han avanzado, la operación ha estado muy lenta en años recientes (propuestas de mejoramiento de barrios, infraestructura física y fortalecimiento institucional), y los PMR identificaron riesgos que pueden afectar la capacidad del programa para alcanzar sus objetivos, tales como el espacio fiscal y crédito para los gobiernos subnacionales. En términos de los resultados esperados de la EBP, la proporción de personas que viven en asentamientos irregulares aún está muy cerca del punto de referencia de 2014 (5%)⁹⁶.

93 Las tasas de aprobación de los estudiantes en las escuelas rurales fueron del 75% al comienzo del período y aumentaron al 76% en 2017. Sin embargo, la tasa para los estudiantes en las escuelas urbanas disminuyó en el mismo período del 79% al 73%.

94 Una segunda operación (UR-L1141, 2017) está continuando estos esfuerzos al mejorar las prácticas pedagógicas de los maestros e incentivar el uso de las plataformas de PAM y CEI.

95 Programa de Mejoramiento de Barrios II y III.

96 Las estimaciones de la “Fundación Techo Uruguay” basadas en ECH sugiere que 192.000 personas estaban viviendo en asentamientos irregulares en 2019, es decir, el 5,5% de la población e implica un aumento de casi el 0,5% comparado con el censo

- 3.15 Los resultados de los programas de agua y saneamiento son mixtos, con contribuciones significativas a la mejora del alcantarillado y saneamiento en el Área Metropolitana de Montevideo, pero con resultados menores en otros lugares. El programa de Alcantarillado y Saneamiento Ambiental UR-L1069/2011 (US\$20,5 millones) es la única operación cerrada de la cartera del sector durante el período y muestra resultados satisfactorios. Aportó una infraestructura crítica para Montevideo logrando la protección de 1.500 casas contra el riesgo de inundación, mejorando 9 zonas (de las 11 focalizadas) propensas a las inundaciones para que resistan tormentas más fuertes y la reducción focalizada en las conexiones irregulares al sistema de agua y saneamiento. Sin embargo, esta y otras operaciones (UR-L1005/2006; UR-L1063/2011) sufrieron demoras significativas y sobrecostos, afectando lo que ellas podían proporcionar⁹⁷. El segundo programa de Ciudad de la Costa UR-L1081/2012 (US\$27 millones) el cual ha sido completamente desembolsado, pero no se ha cerrado, también presentó demoras en algunos productos (por ej., la estación de bombeo de Pando), y resultados (conexiones domiciliarias), pero logró los resultados en el tratamiento de aguas residuales. En general, el Banco ha contribuido en agua y saneamiento, especialmente en Montevideo, donde el porcentaje de hogares conectados a la red de saneamiento en el área metropolitana de Montevideo ha aumentado del 70,7% (2014) al 78,43% en 2018.
- 3.16 Las contribuciones del Banco para mejorar el acceso y la calidad de las prestaciones y servicios sociales para los más vulnerables han mostrado resultados mixtos. La EBP buscó ampliar el acceso a la capacitación en habilidades parentales para los padres de niños en hogares vulnerables y reducir la tasa de desvinculación funcional entre los jóvenes vulnerables. En 2010, el Banco aprobó una CCLIP para alcanzar este objetivo. La primera operación (UR-L1046/2010 US\$40 millones) se centró en las familias vulnerables y alcanzó las metas relativas a la primera infancia, pero no alcanzó aquellas relacionadas con el acceso a los servicios sociales, asistencia a la escuela primaria y secundaria y las tasas de repetición, aunque sí se lograron ciertas mejoras. La operación en curso UR-L1110/2016 (US\$50 millones), enfocada en aumentar el acceso a cuidadores y a atención de calidad para la población vulnerable y dependiente

de 2011. No existen números oficiales para este indicador.

97 Como se trató en la sección de implementación, el Programa de Saneamiento de Montevideo PSU IV UR-L1005/2006 (US\$118,6 millones) y su extensión UR-L1063/2011 (US\$43 millones) tuvo varias demoras y sobrecostos, afectando la entrega de algunos de sus principales resultados (como las estaciones de bombeo y una planta de pretratamiento que se espera se concluyan en 2020).

(infantes, adultos mayores y personas con discapacidades), ya lanzó el portal del Sistema Nacional de Cuidados, que es clave para alcanzar los resultados esperados del programa.

3. Pilar estratégico: Gestión del sector público

3.17 Con objeto de fortalecer la gestión del sector público, la EBP estableció tres objetivos estratégicos (ver el Cuadro 3.3), donde el programa del BID obtuvo resultados mixtos. Por un lado, los esfuerzos enfocados al fortalecimiento de los sistemas de gestión pública a nivel nacional resultaron en una mayor eficiencia en la ejecución presupuestaria y en beneficios para los ciudadanos en sus interacciones con el estado. Sin embargo, los resultados son menos claros en relación con el apoyo a la Policía Nacional y a la descentralización. La colaboración del Banco con la Policía Nacional no se tradujo en mejores resultados en términos de seguridad ciudadana, y si bien el trabajo realizado con las entidades subnacionales ha fortalecido sus capacidades, el avance mostrado en la EBP relacionada no es atribuible a los esfuerzos del Banco.

Cuadro 3.3. Pilar de gestión del sector público

Áreas prioritarias	Objetivos estratégicos del BID	Resultados esperados	Cambio
Mayor eficiencia en las instituciones públicas	Fortalecimiento de los sistemas de gestión pública	Gestión presupuestaria mejorada	▲
	Incremento de la eficacia de la Policía Nacional en la prevención de la delincuencia	Reducción de robos	▲
		Aumento en la proporción de víctimas de robos que los reportan a la Policía Nacional	N/A
Fortalecimiento de la gestión urbana y departamental	Fortalecimiento del proceso de descentralización	Desarrollo del tercer nivel de gobierno	▲

▲ Los indicadores cambiaron más del 5% de la línea de base durante el período de análisis, **verde** indica un resultado positivo y **rojo** un resultado negativo.
 ■ Los indicadores están dentro de +/- 5% de la línea de base, los datos completos sobre indicadores y fuentes en el Anexo IV.

3.18 En línea con el objetivo de la EBP, el apoyo del Grupo BID en el fortalecimiento y modernización de los sistemas de gestión financiera del Gobierno Central de Uruguay ha contribuido a una mayor eficiencia en la ejecución presupuestaria. A este respecto, la EBP buscó mejorar la gestión del presupuesto en el gobierno con el fin de contribuir, por ejemplo, a la reducción de la porción no ejecutada del presupuesto nacional. El Grupo BID ha estado contribuyendo en la adopción de sistemas de Planificación de Recursos Gubernamentales dentro de los ministerios y organismos del Gobierno Central de Uruguay a través de dos operaciones (UR-L1098/2014- US\$14,5 millones; UR-L1151/2018- US\$17 millones). En este contexto, el número de entidades que

han adoptado esta herramienta ahora es 13. Como resultado, los últimos datos disponibles sugieren que la gestión financiera del Gobierno Central ha sido más eficiente, con una reducción en la porción no ejecutada del presupuesto nacional en 2018 de alrededor del 3%⁹⁸, comparado con el 5,5% en 2013.

3.19 A través del apoyo de largo plazo para desarrollar la Agenda Digital en Uruguay, los esfuerzos del Banco han contribuido a mejorar las interacciones de los ciudadanos con el Estado, sin embargo, estos resultados no estaban vinculados directamente a resultados específicos en la EBP. Como parte del esfuerzo para el fortalecimiento de los sistemas de gestión pública, el BID ha seguido siendo un socio estratégico de Uruguay en el desarrollo de herramientas electrónicas gubernamentales. A través de las operaciones UR-L1065/2011 (US\$10,5 millones) y UR-L1109/2015 (US\$35 millones), el Banco ha contribuido con ciertos productos como la digitalización de casi el 86% de los procedimientos gubernamentales, lo cual reduce los costos de las transacciones para los ciudadanos y las empresas⁹⁹. Por último, este esfuerzo (CCLIP UR-X1009/2013) también ha estado apoyando al desarrollo de la herramienta de Historia Clínica Electrónica, en la que más del 90% de la población ha registrado un evento clínico, y la cual cuenta con la interconexión del 100% de los proveedores de salud integral del país.

3.20 Con respecto a la seguridad ciudadana, el apoyo del Banco en el sector no ha logrado los resultados previstos. La EBP buscaba (1) reducir los robos y rapiñas¹⁰⁰ en el país y (2) aumentar la proporción de víctimas de rapiña que reportan estos delitos a la Policía Nacional. Con miras a aumentar la eficacia de la Policía Nacional en la prevención de la delincuencia, el BID ha aportado esfuerzos significativos para introducir e internalizar tácticas modernas como el trabajo policial orientado a la resolución de problemas dentro de las comisarías de la Policía Nacional en Montevideo a través de UR-L1062/2012 (US\$5 millones) y la vigilancia policial en zonas de alta conflictividad a través de UR-L1112/2016 (US\$6 millones). No obstante, al final de 2018 aproximadamente 29.904 crímenes de rapiña (tentativas y consumadas) ocurrieron en todo el país¹⁰¹, marcando una tendencia ascendente en este fenómeno en comparación con los datos de referencia del año (2014) de la EBP de 20.097. Por

98 <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto-facil>

99 Una operación recientemente aprobada (UR-L1159/2019) busca continuar estos esfuerzos con el fin de lograr la digitalización total de los procedimientos públicos del Estado Uruguayo.

100 El Ministerio del Interior de Uruguay clasifica los delitos de rapiña como intentos o robos reales que se llevaron a cabo mediante el uso de la fuerza o amenaza.

101 El apoyo del Banco estuvo circunscrito a la capital Montevideo, que concentra la mayoría de los delitos a nivel nacional. No obstante, el indicador de la EBP buscaba medir el agregado de crímenes de rapiña en todo el país.

lo tanto, los datos oficiales sugieren que el apoyo del Banco no ha tenido los efectos esperados en la reducción de las tasas de delincuencia relacionados con las rapiñas en el país.

- 3.21 La colaboración del Banco con las entidades subnacionales ha aportado esfuerzos para fortalecer sus gestiones públicas, pero existe poca evidencia que sugiera que sus acciones han contribuido a profundizar el proceso de descentralización en el país. La colaboración de larga data del BID con las entidades subnacionales en el país ha estado orientada en mejorar la gestión presupuestaria, financiera y la administración de inversión local de las Intendencias (UR-L1038/2012- US\$70 millones; UR-L1111/2016- US\$75 millones). Al respecto, 15 de los 18 gobiernos subnacionales se han adherido al Sistema Integrado de Gestión Financiera del país. Por último, si bien el territorio municipalizado aumentó del 20% al 31% en 2015¹⁰², ese progreso está más relacionado con avances en los propios procesos políticos del país que a las contribuciones aportadas por el Banco.

B. Sostenibilidad de los resultados de desarrollo

- 3.22 Las reformas ancladas en legislación y una sólida capacidad institucional, aumentan la probabilidad de que los resultados de los programas del Banco sean sostenibles, pero existen fuerzas que se contraponen. Algunos resultados clave vinculados al apoyo del Banco -gestión de la deuda pública, promoción de la innovación empresarial, energía renovable y gobierno digital- están cementados en el marco jurídico del país, las capacidades institucionales y la agenda de políticas bien establecidas. No obstante, OVE ha identificado dos principales fuentes de riesgos potenciales para la sostenibilidad de los resultados de desarrollo logrados: un espacio fiscal reducido y el cambio de prioridades políticas, exacerbados por las crisis sanitaria y económica causada por la pandemia del COVID-19.
- 3.23 El espacio fiscal progresivamente más reducido que enfrenta la nueva Administración de Uruguay representa riesgos a la continuación de los resultados de desarrollo de los proyectos de infraestructura apoyados por el BID. En particular, el país cuenta con un acervo de infraestructura de energía renovable cuya utilización depende del funcionamiento adecuado del sistema eléctrico uruguayo. Al respecto, la modernización de la planta de energía hidroeléctrica binacional de Salto Grande, un proyecto de infraestructura pública que es especialmente vulnerable a restricciones fiscales y que requiere de un gran

¹⁰² La Matriz de Resultados de la EBP definió como indicador de avance el “% de territorio municipalizado” en Uruguay, el cual no necesariamente puede reflejar los esfuerzos del Banco en la colaboración con entidades subnacionales.

compromiso presupuestario por parte de Uruguay y Argentina, es clave. Asimismo, el mantenimiento de la red vial nacional depende de inversiones regulares para mantenerla en buenas condiciones. Por el lado positivo, la política precautoria de endeudamiento del Uruguay ya está sirviendo para mitigar algunos riesgos. De hecho, los PBL-DDO previamente aprobados ya están proporcionando un respaldo de liquidez al país, que hizo un desembolso inicial de US\$400 millones para enfrentar la crisis por COVID-19 el 26 de marzo, 13 días después de declarar la emergencia sanitaria. El resto de los fondos por DDO (US\$650,75) fue desembolsado durante abril de 2020.

- 3.24 Algunas inversiones apoyadas por el Banco pueden ayudar al Uruguay a abordar los efectos potenciales de la pandemia del COVID-19, mejorando así sus perspectivas de sostenibilidad si continúan siendo financiados adecuadamente. El programa Ceibal aseguró que los estudiantes de escuela primaria y secundaria tuviesen acceso a las plataformas de Ceibal, y que los estudiantes en las instituciones públicas tengan acceso a computadoras portátiles. Esto le ha dado una ventaja al Uruguay para abordar el desafío de brindar acceso a la educación durante las medidas de distanciamiento social. Es más, los avances realizados en las herramientas de gobierno electrónico pueden apoyar la operación en curso de procedimientos públicos mientras las medidas de distanciamiento social se mantienen. Y lo más importante es que el avance logrado en la modernización del sector estatal, mediante el apoyo del Banco en el desarrollo de la Historia Clínica Electrónica, se puede sostener en una coyuntura donde los procedimientos de telemedicina han aumentado su importancia debido a los desafíos sanitarios que enfrenta Uruguay y todo el mundo.
- 3.25 Otro factor que puede afectar la sostenibilidad de los resultados es un cambio en las prioridades del nuevo Gobierno al racionalizar la cartera. La atomización de las intervenciones a lo largo de muchos sectores y áreas podría ser un riesgo para la continuación de intervenciones relevantes y eficaces. Esto podría afectar específicamente a proyectos relativamente pequeños, en áreas donde las intervenciones buscan mejorar situaciones complejas como educación, comercio, desarrollo urbano, agua, gobierno electrónico y turismo. Este riesgo podría en cierta medida mitigarse si estuvieran disponibles las evaluaciones de los resultados de los programas con el fin de sustentar una necesaria priorización. Por ejemplo, en el área de innovación existen estudios basados en evidencia cuyos resultados muestran la eficiencia de las intervenciones y pueden proporcionar una línea de base para programas futuros.



04

Conclusiones y recomendaciones

- 4.1 El programa del Grupo BID fue pertinente para abordar las necesidades de desarrollo del país y estuvo en consonancia con las prioridades del Gobierno, pero era muy disperso para hacer contribuciones importantes en todas las áreas. Con el objetivo de impulsar la productividad y la competitividad, promover la equidad e inclusión social y fortalecer la gestión del sector público, el programa del Banco cubrió 9 áreas prioritarias y 15 de los 16 objetivos estratégicos relacionados con 13 sectores. Si bien el Grupo BID intervino en la mayoría de estas áreas, no pudo abordar el objetivo de mercado laboral de la EBP. Al mismo tiempo, el programa asumió las reformas financieras y la gestión de la deuda aun cuando estas áreas no estaban incluidas en la EBP.
- 4.2 El Banco ha desempeñado un papel financiero importante en el país, desplazando eficazmente sus instrumentos de crédito para apoyar la gestión de la deuda y liquidez de Uruguay, aun cuando la EBP no estableció explícitamente ningún objetivo estratégico a este efecto. La cartera de PBL apoyó las reformas de políticas e institucionales en el sector de comercio y mercados financieros, y también buscó proporcionar apoyo a la gestión de liquidez del país (aun cuando esta área no estaba establecida explícitamente como un objetivo de la EBP). El país hizo uso extenso de la DDO para PBL como una línea de crédito de desembolso rápido que permite una mejor gestión de liquidez dependiendo de las condiciones del mercado, y el Banco continuó desempeñando un papel clave como contraparte, asesor de confianza y enlace de mercado para el GOU en sus esfuerzos de gestión de liquidez y deuda soberana. Uruguay también hizo uso de LBR para facilitar el enfoque del país y del Banco en los resultados del programa y para agilizar los procesos de desembolsos.
- 4.3 BID Invest proporcionó adicionalidad financiera y llegó a la mayoría de los sectores en los que su apoyo estaba previsto en la EBP; sin embargo, el espacio para agregar valor en las áreas en las que BID Invest ha estado operando está disminuyendo. Según sus clientes, BID Invest ha ofrecido valor principalmente al permitirles el acceso a términos de financiamiento y montos no disponibles en el mercado uruguayo. BID Invest mantuvo su presencia en sectores tradicionalmente financiados por sus préstamos en el país, incluyendo la generación de energía renovable, transporte, agroindustria y, en menor medida, mercados financieros. Sin embargo, el espacio para llevar adicionalidad financiera a estos sectores se está reduciendo a medida que los mercados maduran y aumenta la disponibilidad de financiamiento privado (aunque la crisis sanitaria del COVID-19 podría desacelerar esta tendencia). BID Invest ha abordado las necesidades financieras de proyectos de APP; sin embargo, el

espacio para la financiación en moneda extranjera está limitado bajo la Ley sobre APP. Mientras tanto, la financiación de APP a través de fondos de deuda locales está siendo liderada por CAF-AM, que desempeña un papel financiero importante al administrar inversores institucionales locales (AFAPs) para financiar proyectos de APP.

- 4.4 Si bien el Banco ha proporcionado una cantidad importante de financiamiento de CT, este fue ampliamente asignado y en unas cuantas áreas careció de enfoque estratégico. Las CT eran pertinentes para abordar las necesidades del país, proporcionando apoyo al fortalecimiento institucional en varias áreas, incluyendo innovación, mercados financieros y gestión del sector público. Destaca el apoyo a la mejora de la gestión fiscal, que revela el aumento de la demanda del país no solo por capacidades de gestión fiscal sino también de contratos APP y, lo que es más importante, de capacidades de supervisión y evaluación. A la vez, el BID proporcionó CT en sectores, como mercados laborales, en los que la cartera de préstamos con GS era inexistente. Algunas de las CT, sin embargo, carecieron de enfoque estratégico.
- 4.5 El Banco continuó sus esfuerzos de promoción del intercambio regional de conocimientos canalizado a través de los fondos intrarregionales de CT/INTRA, aunque caben mejoras en la transferencia de conocimiento. Algunas de las lecciones compartidas están relacionadas con las plataformas educativas digitales (Ceibal), el apoyo a la innovación (ANII), la promoción de conexiones en el sector del agua, los LBR (ANII, Ceibal, transporte), la gestión de la deuda del país y el gobierno electrónico. Sin embargo, hay espacio para mejoras en el proceso de intercambio. Algunos de los destinatarios del aprendizaje tienen importantes asimetrías de conocimiento respecto a sus homólogos uruguayos. De ahí que la principal dificultad que se ha planteado sobre este proceso haya sido la de compartir los conocimientos adquiridos durante la ejecución del proyecto, es decir, las medidas adoptadas para superar obstáculos y ejecutar los proyectos adecuadamente. También hay espacio para avances hacia una mayor sistematización de todas estas lecciones apoyadas por datos que podrían mejorar su replicabilidad en otros contextos.
- 4.6 Aunque la mayoría de los préstamos de inversión han avanzado satisfactoriamente en su implementación, más de la mitad de la cartera ha encontrado algunos problemas de implementación. Estos impedimentos se debieron típicamente a circunstancias fiscales y macroeconómicas adversas, aunque algunas operaciones también sufrieron deficiencias en el diseño.

- 4.7 La cartera de préstamos de inversión del Uruguay presentó costos de preparación por dólar aprobado mayores que los del Banco, hecho que se explica principalmente por el tamaño relativamente pequeño de sus préstamos de inversión. El costo medio de preparación de préstamos de inversión del país por dólar aprobado durante el período 2016-2019 fue 1,6 veces el del Banco y 2,7 veces el de otros países del CSC. Los costos de preparación se explican en parte por el tamaño pequeño de los préstamos. Otro factor parece ser la asignación de un gran número de funcionarios del Banco de grados altos a la cartera, posiblemente un reflejo de la demanda del país por asistencia técnica sofisticada. Entretanto, los costos de ejecución estuvieron en línea con los del Banco y fueron inferiores a los de otros países medianos-pequeños.
- 4.8 En general, los resultados del programa del Grupo BID han sido mixtos. Fueron más sólidos en los pilares de productividad y gestión del sector público que en el pilar de equidad e inclusión social. El programa del Grupo BID muestra resultados positivos en transporte, energía renovable, mercados financieros, promoción de la competitividad y la innovación y en sistemas de gestión pública, pero los resultados fueron mixtos en agua y saneamiento, y las inversiones en energía no renovable (ciclo combinado) suscitan dudas sobre su eficiencia. Los resultados no han estado a la altura de las expectativas a lo largo de los sectores sociales y sobre la seguridad ciudadana.
- 4.9 El gran déficit fiscal, la desaceleración del crecimiento y presiones inflacionarias pueden agravarse aún más por los efectos de la pandemia del COVID-19, lo cual origina ciertas dudas sobre la sostenibilidad de los resultados que el BID ha apoyado. Dada la fragilidad macroeconómica y las inquietudes fiscales en particular, de aquí en adelante sería importante un programa de apoyo más enfocado. La pandemia del COVID-19 ha creado mayor incertidumbre, dado que sus efectos sanitarios, sociales y económicos aún no se pueden evaluar plenamente. El apoyo del BID a través de las DDO ha ayudado al Uruguay a amortiguar el impacto fiscal inmediato, pero su respuesta durante el próximo año requerirá flexibilidad para permitirle apoyar a que Uruguay resista la crisis más eficazmente.
- 4.10 En vista de los hallazgos de la evaluación y las incertidumbres creadas por la pandemia del COVID-19, OVE hace las siguientes recomendaciones a la Administración del Grupo BID:
1. **Asegurar que la nueva EBP sea adoptada una vez que se entiendan mejor los efectos de la pandemia del COVID-19.** La EBP con Uruguay vigente expira al final de 2020. Dado que aún no se conoce la magnitud de los

impactos sanitarios, sociales y económicos de la pandemia de COVID-19 en Uruguay, OVE recomienda al Grupo BID no acordar con el Gobierno una nueva EBP hasta que la magnitud del impacto de la crisis sea más clara y le sea posible comprometerse con una estrategia multianual bajo un escenario de mayor certidumbre. Mientras tanto, OVE recomienda que el Grupo BID continúe el diálogo y apoyo que ha brindado al país de acuerdo con las medidas transicionales establecidas por las Directrices para las Estrategias de País y con cualquier medida especial para abordar la emergencia, asegurándose al mismo tiempo de mantener informado al Directorio sobre la evolución de la situación hasta el momento en que una nueva EBP pueda ser presentada para su consideración.

- 2. Proporcionar apoyo específico para ayudar al Uruguay a abordar un número limitado de desafíos clave para el desarrollo y reducir los costos de transacción.** La actual estrategia de base amplia dio como resultado un gran número de operaciones pequeñas y atomizadas con altos costos de preparación e impacto general limitado. Por lo tanto, OVE recomienda que el BID enfoque mejor su apoyo futuro al Uruguay, incluso mediante apoyo programático que le permitirá apalancar su contribución y reducir los costos de transacción, centrando al mismo tiempo las operaciones de menor envergadura en un número limitado de áreas en las que puedan tener un efecto demostración.
- 3. Continuar el rol de asesor de confianza en materia de gestión fiscal y de deuda mediante la inclusión explícita de este objetivo en la EBP, a la vez que se ayuda a Uruguay en el fortalecimiento de su capacidad para la priorización efectiva de la inversión pública.** El BID ha desempeñado un muy valorado papel como asesor en la gestión fiscal y de la deuda, incluso a través del uso eficaz de una variedad de instrumentos de préstamo. A la vez, dadas las restricciones fiscales, hay espacio para que el BID también ayude a fortalecer la capacidad analítica del Uruguay para priorizar eficazmente las inversiones públicas mediante la provisión de apoyo de CT en áreas tales como la gestión fiscal y las capacidades de supervisión y evaluación.
- 4. Adoptar un enfoque más adaptativo al intercambio de conocimientos en apoyo al diálogo Sur-Sur.** El BID ha apoyado a Uruguay en el intercambio de conocimiento con otros países de la región —por ejemplo, en materia de innovación, gobierno electrónico y agua—. Para asegurar que este intercambio de conocimientos dé los resultados esperados, esos esfuerzos hechos por Uruguay deben

adaptarse más al trasfondo y las capacidades de los diversos beneficiarios y centrarse más en la aplicación de las enseñanzas de Uruguay a los contextos específicos de los beneficiarios.

- 5. Identificar oportunidades de negocios donde BID Invest pueda continuar agregando valor.** BID Invest ha agregado un valor sustancial en áreas clave como la energía renovable e infraestructura, pero al mismo tiempo le ha sido difícil participar eficazmente en áreas como salud y educación. En el futuro, a medida que aumente la disponibilidad del financiamiento comercial en sus áreas tradicionales de trabajo, BID Invest necesitará identificar nuevas oportunidades de negocios donde pueda agregar valor a través de efectos de demostración y, donde sea posible, explotar sinergias con el BID, como lo hizo con la energía renovable.

Referencias

- De Mendoza, C., Di Capua, L., & Rucci, G. (2014). *Formación para el trabajo en Uruguay: El punto de partida*. Banco Interamericano de Desarrollo. Monografía del BID; 233 Extraído de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Formaci%C3%B3n-para-el-trabajo-en-Uruguay-El-punto-de-partida.pdf>
- BID (2015). *Estrategia de país para Uruguay (2016-2020)*. Extraído de <http://www.iadb.org/document.cfm?id=40058100>
- ____ (2015). *Uruguay. Nota Técnica: Fortalecimiento de la Gestión y Finanzas Públicas Regionales*.
- ____ (2018). *Desafíos de desarrollo en Uruguay*. Extraído de <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Development-Challenges-in-Uruguay.pdf>
- ____ (2016). *Competitividad e innovación: Implicancias para Uruguay*. Extraído de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Competitividad-e-innovación-Implicancias-para-Uruguay.pdf>
- BID Invest (2019). *Uruguay: Country Insight* (Solo para uso interno)
- FMI (2019). *Uruguay: Artículo IV Consulta 2018—Comunicado de prensa e Informe del personal; y Declaración del Director Ejecutivo para Uruguay*. Extraído de <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/02/22/Uruguay-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-46624>
- ____ (2019). *Base de datos de Perspectivas de la Economía Mundial (WEO)*.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2019). *Uruguay-Exposición General*. Extraído de <https://www.unfpa.org/es/data/world-population/UY>
- Grupo del Banco Mundial (2015). *Diagnóstico sistemático de país para Uruguay*. Extraído de <http://documents.worldbank.org/curated/en/914791468187801159/Uruguay-Systematic-country-diagnostic>
- ____ (2019). *Cambio demográfico y desafíos económicos y sociales en el Uruguay del siglo XXI*. Extraído de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39862/1/S1600187_es.pdf
- ____ (2019). *Base de datos de los Indicadores del*

Desarrollo Mundial. Extraído de <http://databank.worldbank.org/data/source/world-development-indicators>

Instituto Nacional de Estadística (2019). *Estimación de la pobreza por el método de ingreso 2019*. Extraído de <http://www.ine.gub.uy/documents/10181/30913/>

Ministerio de Economía y Finanzas (2014). “Proyecto de Presupuesto Nacional 2015-2019 - Exposición de Motivos.”

OCDE (2017). *Vías de desarrollo de la OCDE; Revisión multidimensional del Uruguay*. Extraído de <http://www.oecd.org/countries/uruguay/multi-dimensional-review-of-uruguay-9789264209459-en.htm>

_____ (2019). Datos de la OCDE: *Gasto interno bruto en I+D (indicador)*.

Universidad de Groningen y Universidad de California, Davis. *Productividad Total de los Factores en Precios Constantes a Nivel Nacional para Uruguay [RTFPNAUYA632NRUG]*. Extraído de FRED, Banco de la Reserva Federal de St. Louis; <https://fred.stlouisfed.org/series/RTFPNAUYA632NRUG>

Uruguay XXI (2018). *Informe de Comercio Exterior 2018*. Extraído de <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/10d8897d42fce07bed052e44855edacd37faeeb8.pdf>

WEF (2018). *Informe de Competitividad Global 2018*. Extraído de <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2018/>

Oficina de Evaluación y Supervisión — OVE

Creada en 1999 como oficina de evaluación independiente, OVE evalúa el desempeño y los resultados de desarrollo de las actividades del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo (Grupo BID). Estas evaluaciones buscan fortalecer al Grupo BID mediante el aprendizaje, la rendición de cuentas y la transparencia.

Las evaluaciones se divulgan al público de conformidad con las políticas del Grupo BID, con el fin de compartir lecciones aprendidas con la región y con la comunidad de desarrollo en general.

 iadb.org/evaluacion

 facebook.com/idbevaluation

 [@BID_evaluacion](https://twitter.com/BID_evaluacion)