

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y BID INVEST

URUGUAY

**ESTRATEGIA DEL GRUPO BID CON EL PAÍS
2021–2025**

JUNIO 2021

El presente documento fue liderado por Matías Bendersky (CUR), Carmen Madriz (VPC) y José Luis Lupo (CID), y preparado por un equipo de trabajo integrado por Virginia Queijo von Heideken (CUR), Marielena Pérez (CUR), Agustina Schijman (CSC) y María Cecilia Acevedo (BID Invest). Contó con la contribución de Fabiano Rodrigues Bastos (CSC), Fernando Cuenin (CUR), Alejandro Quijada (CSC), Fazia Pusterla (CSC), Pablo Valenti (CSC), Denise Obara (CSC), Veronica Adler (HUD), Ana Castillo (BID Lab), Pablo Angelelli (CTI), Francisco Demichelis (CMF), Marcelo Pérez Alfaro (EDU), Beatriz Abizanda y Alejandro Pareja (ICS), Federica Gómez y Mikael Larsson (TIU), Luis Hintze (RND), Marcello Basani y Nicolas Rezzano (WSA), Juan Luis Gómez (FMM), Abel Cuba y Emilie Chapuis (FMP), Andrés Pereyra (TSP), Graciana Rucci y Verónica Alaimo (LMK), Roberto Aiello y Cecilia Correa (ENE), Mario Sánchez (SPH), Andrea Monje y Judith Morrison (GDI), Juliana Almeida (CCS), Marcelo Paz, Adriana Valencia, Paula Castillo, Joaquin Lennon, Juan Flores, Alejandra Duran, Martin Duhart, y Diego Flaiban (BID Invest).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

TABLA DE CONTENIDO

- I. CONTEXTO DEL PAÍS
- II. EL GRUPO BID EN URUGUAY
- III. ÁREAS PRIORITARIAS
- IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO
- V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA
- VI. RIESGOS

Anexos	
Anexo I	Matriz de resultados y Matriz de Sistemas Nacionales
Anexo II	Indicadores sociales y económicos
Anexo III	Escenario financiero indicativo 2021-2025
Anexo IV	Matriz de Efectividad del Desarrollo (resumen)
Anexo V	Respuesta de la Administración a las recomendaciones de la Evaluación del Programa de País 2016-2020 (CPE)
Enlaces electrónicos	
Índice y <i>dashboard</i> de los ODS para Uruguay	
Uruguay: Desafíos de Desarrollo del País (CDC)¹	
Nota técnica fiduciaria	
Informe de cartera	
Consulta con la sociedad civil	
Coordinación de donantes	
Prioridades del Gobierno. Documento “ Compromiso por el País ”, noviembre 2019.	

¹ El documento de Desafíos de Desarrollo de País (CDC por sus siglas en inglés) fue finalizado con anterioridad a la asunción del nuevo gobierno, por lo cual algunas de las recomendaciones sugeridas en el documento ya están siendo implementadas por el gobierno, como, por ejemplo, la creación de una comisión de expertos para proponer reformas al sistema de pensiones, la implementación de una regla fiscal, y la promoción de mayor apertura comercial, entre otras.

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALC	América Latina y el Caribe
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CCLIP	Línea de Crédito Condicional
CDC	Desafíos de Desarrollo del País (por sus siglas en inglés)
CRF	Marco de Resultados Corporativos (por sus siglas en inglés)
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
DDO	Opción Desembolso Diferido (por sus siglas en inglés)
EBP	Estrategia del Banco con el País
ECH	Encuesta Continua de Hogares
GBID	Grupo BID
GS	Garantía Soberana
I+D	Investigación y desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
INE	Instituto Nacional de Estadística
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MiPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NDC	Contribución Determinada Nacional (por sus siglas en inglés)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PADO	Programa de Alta Dedicación Operativa
PBL	Préstamos Basados en Políticas (por sus siglas en inglés)
PBR	Préstamos Basados en Resultados
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Evaluación de Alumnos
PTF	Productividad Total de los Factores
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
SPNM	Sector Público No Monetario
TIC	Tecnologías de información y comunicación
WEO	Perspectivas de la Economía Mundial (por sus siglas en inglés)
WEF	Foro Económico Mundial (por sus siglas en inglés)
WHO	Organización Mundial de la Salud (por sus siglas en inglés)

RESUMEN EJECUTIVO

Contexto del país

La economía uruguaya entró en un proceso de desaceleración a partir de 2015, creciendo 0,8% promedio anual entre 2015-2019, con caídas de la inversión y contracción del empleo. Esta situación se agravó con la crisis del COVID-19, con una contracción del PIB de 5,9% en 2020. El menor dinamismo económico junto al crecimiento del gasto público durante los últimos años, han contribuido a tensionar las cuentas fiscales y elevar el nivel de endeudamiento. Si bien Uruguay se destaca por sus relativos bajos niveles de pobreza y desigualdad, la crisis del COVID-19 impuso nuevos desafíos. En este contexto, el país deberá promover cambios que incentiven el incremento de la productividad y competitividad, y posibiliten un crecimiento inclusivo y sostenible. Estas transformaciones deberán tener una perspectiva amigable con el medio ambiente y garantizar la inclusión de los sectores más vulnerables. Mejoras en estos aspectos requieren un marco macroeconómico estable, por lo cual es esencial mejorar la situación fiscal.

El Grupo BID en Uruguay

La Estrategia de País con Uruguay para el período 2016-2020 se enfocó en los siguientes sectores prioritarios: (i) mejorar la productividad y competitividad, mediante el fomento a la innovación, el mejoramiento de la infraestructura productiva, y el apoyo a una política de inserción internacional integral y coordinada; (ii) impulsar la equidad e inclusión social, mediante el fortalecimiento del capital humano y empleabilidad de la población, el apoyo a la reforma de la salud, el mejoramiento del hábitat, y el apoyo a la primera infancia y juventud en las poblaciones más vulnerables; y (iii) fortalecer la gestión del Estado, apoyando la mayor eficiencia de las instituciones públicas y el fortalecimiento de la gestión urbana y departamental. Durante el período de vigencia de la estrategia hasta fines de diciembre de 2020, se aprobaron 32 operaciones de préstamo con garantía soberana por USD2.048,8 millones, mientras que BID Invest aprobó 17 operaciones por USD731,9 y BID Lab 12 operaciones por USD9,3 millones.

Áreas prioritarias 2021-2025

El objetivo de la Estrategia de País 2021–2025 será apoyar el plan del gobierno de Uruguay para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible, con énfasis en la generación de empleos de calidad. Para ello, propone trabajar en tres áreas estratégicas: (i) gestión de los recursos públicos; (ii) desarrollo productivo sostenible; y (iii) equidad e inclusión social. Estos desafíos se van a atender incorporando una perspectiva de género e inclusión social, medioambiental y considerando el uso de tecnologías digitales.

Marco de financiamiento

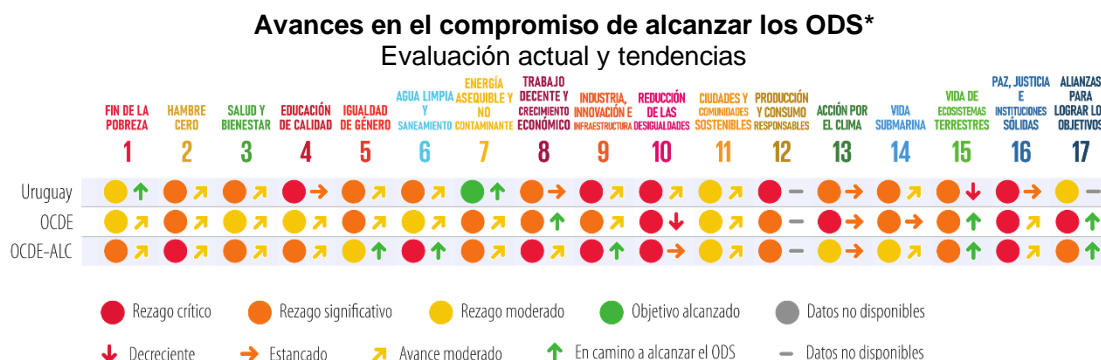
Se prevén aprobaciones de operaciones con garantía soberana por aproximadamente USD2.000 millones en el período 2021-2025. En este escenario, la deuda de Uruguay con el Banco promediaría 4,9% del PIB en el período, con una participación de 6,7% en la deuda pública total.

Principales riesgos

Los principales riesgos para la implementación de la Estrategia son: (i) riesgos macroeconómicos, ya que un entorno económico más adverso podría llevar a que el gobierno no pueda cumplir con la mejora fiscal prevista, generando consecuencias negativas sobre la dinámica de la deuda soberana, e impactando sobre las acciones propuestas; (ii) riesgos de desastres naturales y de salud pública; y (iii) riesgos de implementación, dado la envergadura y complejidad político-institucional de algunas de las iniciativas propuestas las cuales van a requerir importante consensos.

I. CONTEXTO DEL PAÍS

- 1.1. **Uruguay ha logrado importantes avances en su compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y se destaca en la región.** El país se posiciona en el puesto 45/166 a nivel global en el progreso de la consecución de los ODS y tercero en América Latina y el Caribe (ALC, después de Chile y Costa Rica).² Sin embargo, Uruguay presenta algunos desafíos que se profundizaron con la irrupción del COVID-19.



Fuente: Documento del BID y SDSN “[Índice y dashboard de los ODS para Uruguay](#)”. OCDE-ALC corresponde a México, Chile, y Colombia.

*Este gráfico sintetiza el estado actual y la tendencia hacia el cumplimiento de los ODS en Uruguay. El gráfico muestra, por ejemplo, que Uruguay se encuentra moderadamente rezagado en el ODS 1 “Fin de la Pobreza” (representado en el círculo amarillo) pero la tendencia sugiere que el país está en camino a lograr dicho objetivo (flecha verde).

- 1.2. **La economía uruguaya inició un proceso de desaceleración a partir de 2015 y se encuentra desde entonces en una fase baja del ciclo económico, con caídas de la inversión y contracción del empleo.** Esto se ha dado en un contexto global y regional que se ha tornado menos favorable, caracterizado por mayor incertidumbre, menores precios de las materias primas, y dificultades en los países vecinos. Tras haber crecido 5,0% promedio anual entre 2003-2014, Uruguay creció 0,8% anual entre 2015-2019. Esto llevó a que se registraran importantes caídas del empleo e inversión en los últimos años.³
- 1.3. **Esta situación se agravó con la pandemia.** Los primeros casos de COVID-19 en Uruguay se confirmaron el 13 de marzo de 2020 cuando se decretó la emergencia sanitaria con medidas de distanciamiento social y cuarentena voluntaria, en general menos restrictivas que en otros países de la región. Asimismo, se implementaron medidas económicas y sociales para mitigar los impactos adversos en los ingresos de los hogares y en el sector productivo. En 2020 el PIB se contrajo 5,9%, y se estima que crecerá 3,0% y 3,1% en 2021 y 2022, respectivamente.⁴
- 1.4. **El menor dinamismo económico y el crecimiento del gasto público han contribuido a tensionar las cuentas fiscales en los últimos años.** El déficit fiscal global del Sector Público No Monetario (SPNM) promedió 2,8% del PIB en el quinquenio 2015-2019, duplicándose respecto al promedio del quinquenio previo. En 2020, la caída en la

² SDG Index 2020 e “[Índice y dashboard de los ODS para Uruguay](#)”.

³ La tasa de desempleo alcanzó mínimos de 6,4% en 2011-2014, pero ante la desaceleración de la economía a partir de 2014 comenzó a aumentar, promediando 8,9% en 2019. La inversión como porcentaje del PIB representaba 22% en 2010-2014, para luego contraerse y alcanzar 16% del PIB en 2019.

⁴ World Economic Outlook, abril 2021.

recaudación y el aumento del gasto público para atender la emergencia (estimado en 1,3% del PIB) llevaron el déficit global del SPNM a 5,4% del PIB.⁵ Esto, sumando a una depreciación del peso de 13,5% en 2020, elevó la deuda del SPNM a 68,6% del PIB en 2020. La inflación se ha mantenido bajo control, pero en niveles superiores al rango meta (3%-7%), alcanzando 9,4% en 2020, aunque se espera esté dentro del rango en 2021.

- 1.5. **Uno de los principales desafíos que enfrenta el país es incrementar la productividad y competitividad del sector productivo para alcanzar un mayor crecimiento y desarrollo.** La contribución de la productividad al crecimiento económico ha sido limitada, impidiendo que Uruguay converja a los países de altos ingresos.⁶ El desafío de lograr mejoras en la productividad cobra mayor relevancia dado el envejecimiento de la población y el fin del bono demográfico que se estima se dará en los próximos años.⁷ La transición demográfica hacia una población más envejecida podría tener consecuencias negativas sobre el producto per cápita y la tasa de ahorro. En este contexto, las mejoras del capital humano, la mayor participación laboral femenina, la inversión en infraestructura moderna y eficiente, así como la innovación y el desarrollo tecnológico, se tornan fundamentales para impulsar un mayor crecimiento de la productividad, y permitir el incremento del producto per cápita. Considerando que la pandemia llevó a muchas empresas a implementar esquemas de teletrabajo y plataformas tecnológicas, la nueva normalidad representaría una oportunidad para acelerar la transformación digital del sector empresarial y la utilización de nuevos modelos de negocios, donde la innovación y la adopción más rápida de nuevas tecnologías y automatización son claves. En este contexto, podrían surgir oportunidades en Uruguay en sectores donde el país está bien posicionado y que han tenido menores disrupciones, por ejemplo, el sector agroindustrial y los servicios de exportación no tradicionales (servicios empresariales, servicios creativos, y servicios de tecnologías de información y comunicación, TIC).
- 1.6. **A nivel social, Uruguay se destaca entre los países de ALC por sus relativos bajos niveles de pobreza y desigualdad, aunque la crisis del COVID-19 impuso nuevos desafíos.** En 2019, el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza fue 8,8% y 0,2% bajo la línea de indigencia. La pobreza afecta principalmente a los más jóvenes—1 de cada 6 niños vive en situación de pobreza— e impone importantes desigualdades intergeneracionales. La clase media de Uruguay se ha expandido y es una de las más grandes en ALC.⁸ Aproximadamente, 75% de los asalariados trabaja en el sector formal, pero este porcentaje es menor para los trabajadores del primer quintil de ingresos y para los jóvenes.⁹ Como resultado de la pandemia, el desempleo aumentó de 8,5% a 10,5% entre diciembre de 2019 y diciembre de 2020, y la pobreza creció 2,8 p.p. alcanzando 11,6%.

⁵ En todos los casos, los datos fiscales están depurados del efecto “cincuentones”. Los “cincuentones” son trabajadores que eran menores a 40 años en 1996 cuando comenzó el sistema previsional mixto y se vieron obligados a afiliarse a una AFAP. La Ley N°19.590 de 2017, creó un Fideicomiso habilitando a personas de 50-60 años a abandonar el régimen mixto y retornar al sistema público del Banco de Previsión Social (BPS), transfiriendo sus ahorros a dicho fideicomiso. Si bien esta operación implica una reducción del déficit fiscal del gobierno dado que ingresan fondos (y la contabilidad se lleva en base a los flujos de caja), también implica un deterioro de las finanzas públicas en el futuro.

⁶ Entre 2003-2019, el producto tendencial creció en promedio 3,6% anual, explicado en un 28% por el aumento del capital físico (1,0 p.p.), 30% por el capital humano (1,1 p.p.) y 42% por la productividad total de los factores (1,5 p.p.).

⁷ En 2020, 15% de la población tenía más de 65 años, y se espera que dicha proporción se incremente a 22% en 2050 (Instituto Nacional de Estadística).

⁸ Según estimaciones del BID, Uruguay junto con Chile tienen la clase media más grande de la región, representando 64% y 53%, respectivamente (datos a 2018 para Uruguay y 2017 para Chile).

⁹ En 2019, la tasa de informalidad para jóvenes menores de 25 años fue 38% y 63% para los hogares del primer quintil de ingresos.

- 1.7. **En este contexto, Uruguay afronta un triple desafío.** Por un lado, el país deberá promover cambios que incentiven el incremento de la productividad y competitividad, y que posibiliten un mayor crecimiento. Pero estas transformaciones deberán tener una perspectiva amigable con el medio ambiente y garantizar la inclusión de las mujeres, los jóvenes, y los trabajadores informales y menos calificados, quienes suelen ser más vulnerables. Asimismo, mejoras en estos aspectos requieren un marco macroeconómico estable, por lo que la mejora del resultado fiscal se vuelve esencial para una estrategia de crecimiento y desarrollo de largo plazo.
- 1.8. **El gobierno que asumió en marzo de 2020 se ha comprometido a una agenda de crecimiento, consolidación fiscal, e inclusión social.**¹⁰ Entre las prioridades del programa de gobierno se destacan la mejora de las cuentas públicas, en particular, mediante la implementación de una regla fiscal y un consejo fiscal asesor; el impulso al desarrollo productivo, el empleo y la inserción internacional, apuntando a una mayor apertura comercial mediante acuerdos bilaterales; la transformación de la educación; el fortalecimiento de la seguridad ciudadana; mejoras al sistema de protección social y de salud; y políticas de medio ambiente y equidad de género.

2. EL GRUPO BID EN URUGUAY

- 2.1. **Estrategia de País 2016-2020 (GN-2836).** La estrategia de país con Uruguay para el período 2016-2020 se enfocó en tres ejes: (i) productividad y competitividad; (ii) equidad e inclusión social; y (iii) gestión del Estado.
- 2.2. Durante el período de vigencia de la estrategia hasta fines de diciembre de 2020, se aprobaron 32 operaciones de préstamo con garantía soberana (GS) por USD2.048,8 millones. De estas, 4 correspondieron a Préstamos en Apoyo a Reformas de Políticas (PBL, según sus siglas en inglés) por un total de USD1.100 millones. También en ese periodo se aprobó una operación de carácter regional con Argentina por un total de USD80 millones, de los cuales Uruguay ejecuta un préstamo por USD40 millones. Las aprobaciones se dieron en los siguientes sectores: integración y comercio (25,5% incluye 2 PBL), gestión fiscal y municipal (20,3% incluye 1 PBL), mercados de capital e instituciones financieras (18,2% incluye 1 PBL), protección social y salud (8,8%), transporte (6,9%), educación (3,8%), agua y saneamiento (3,8%), vivienda y desarrollo urbano (3,4%), competitividad e innovación (2,9%), medio ambiente, desarrollo rural y administración de riesgos por desastres (2,3%), capacidad institucional del estado (2,1%) y energía (1,9%). Adicionalmente se aprobó una facilidad de uso contingente para afrontar posibles efectos de desastres naturales y/o futuras pandemias por USD100 millones.
- 2.3. Durante el mismo periodo, BID Invest aprobó 17 operaciones por USD731,9 millones en transporte (42%), energía (37%), agronegocios (15%), infraestructura social (3%) e instituciones financieras (2%). Estas operaciones incluyeron financiamiento *senior*, créditos subordinados y operaciones de mercado de capitales para apoyar la expansión de la red de transmisión eléctrica, la capacidad instalada de generación renovable, la creación de empleo y las MiPYME, entre otras áreas. Por su parte, BID Lab aprobó 15 operaciones (incluyendo una inversión directa y una cooperación técnica regional) por USD11,3 millones y una reposición de fondos para una operación regional por USD1

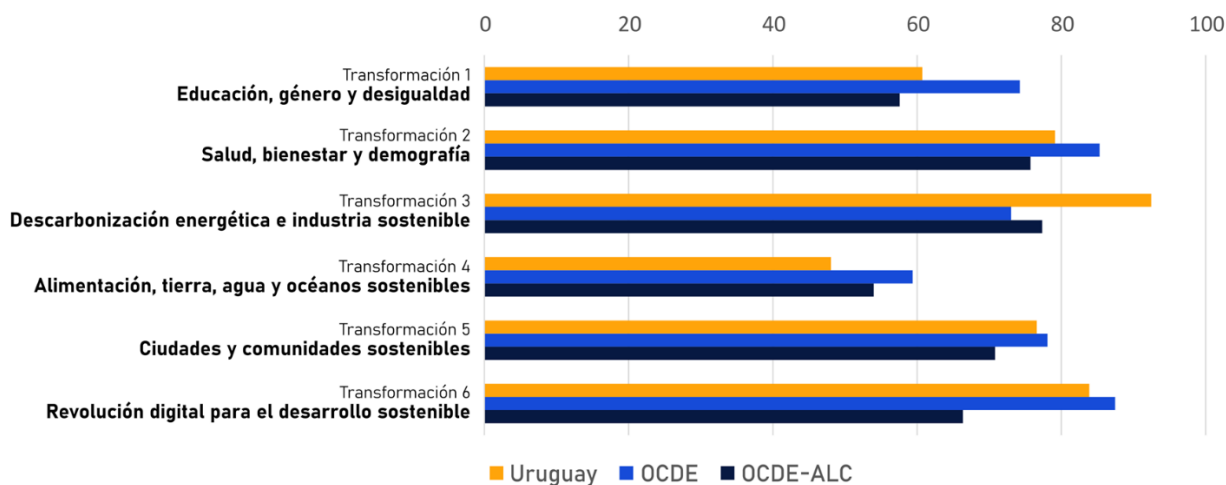
¹⁰ Las prioridades del gobierno se sintetizan en el documento "Compromiso por el País" (noviembre, 2019, ver anexo).

millón que apoyaron el desarrollo del ecosistema de emprendimiento y acceso a financiamiento, procesos de digitalización e innovación en PYMES, sostenibilidad ambiental y resiliencia al cambio climático, y la generación de habilidades en jóvenes para el futuro del trabajo, entre otros.

- 2.4. A diciembre de 2020, la cartera con GS en ejecución contaba con 39 operaciones por USD1.759,5 millones (incluye una operación de carácter regional con Argentina de la cual Uruguay ejecuta USD40 millones). De este total, 38 son operaciones de préstamo de inversión por un total de USD1.409,5 millones, de los cuales USD686,6 millones se encuentran por desembolsar, 1 PBL por USD350 millones. Los principales sectores que componen la cartera activa con el sector público son: gestión fiscal y municipal (25% incluye 1 PBL), transporte (18%), protección social y salud (10%), agua y saneamiento (9%), vivienda y desarrollo urbano (8%), mercados de capital e instituciones financieras (7%), competitividad e innovación (6%), capacidad institucional del estado (6%), educación (5%), medio ambiente, desarrollo rural y administración de riesgos por desastres (3%), energía (2%), integración y comercio (0,5%). También se encuentra aprobada una facilidad de uso contingente para afrontar posibles efectos de desastres naturales y/o futuras pandemias por USD100 millones. Asimismo, en el sector público se están ejecutando 46 cooperaciones técnicas no-reembolsables por un total de USD17,6 millones que financian un amplio espectro de actividades tales como: fortalecimiento de las entidades públicas, gobierno electrónico, agua y saneamiento, educación, energía, entre otros.
- 2.5. La cartera activa de BID Invest incluye 20 transacciones con una exposición de USD500,3 millones. La cartera se concentra principalmente en el sector energético (59%) y transporte (20%). Los esfuerzos de movilización de recursos han permitido más que duplicar los montos invertidos en Uruguay: incluyen USD520 millones en préstamos B y USD131 millones en fondos de terceros, totalizando USD1.151 millones de activos bajo administración en Uruguay.
- 2.6. Por su parte, BID Lab ejecuta 16 operaciones por USD18,8 millones (incluye 12 cooperaciones técnicas, 2 programas regionales y 2 inversiones de capital con saldo vigente de principal) con un enfoque en innovación para la inclusión, digitalización, desarrollo de habilidades para el futuro del trabajo, emprendedurismo, y sustentabilidad ambiental y resiliencia.
- 2.7. **Resultados logrados.** Considerando los resultados obtenidos en el marco de la Estrategia 2016-2020, el Grupo BID (GBID) ha sido un socio clave del país para alcanzar los ODS, identificándose seis transformaciones o intervenciones estratégicas que guían el logro de las metas de desarrollo sostenible a largo plazo: (i) Educación, género y desigualdad; (ii) Salud, bienestar y demografía; (iii) Descarbonización energética e industria sostenible; (iv) Alimentación, tierra, agua y océanos sostenibles; (v) Ciudades y comunidades sostenibles; y (vi) Revolución digital para el desarrollo sostenible. Esta clasificación, desarrollada por las Naciones Unidas, proporciona un marco operativo para alcanzar los 17 ODS.¹¹ En el siguiente gráfico se muestran los avances de Uruguay en estos campos.

¹¹ Sachs, Schmidt-Traub, Kroll, Lafortune, y Fuller (2019). "Six Transformations to Achieve the Sustainable Development Goals." Sustainable Development Solutions Network.

Seis transformaciones necesarias para alcanzar los ODS*



Fuente: Documento del BID y SDSN “Índice y *dashboard* de los ODS para Uruguay”. OCDE-ALC corresponde a México, Chile y Colombia.

*Este gráfico ilustra los avances de Uruguay, los países de la OECD y los países de América Latina y el Caribe que forman parte de la OCDE en 6 áreas críticas para alcanzar los ODS, en base a la información disponible antes de la pandemia. Con respecto a la Transformación 1, por ejemplo, se observa que Uruguay ha obtenido mejores logros en el alcance de los ODS cuando se lo compara con los países de América Latina y el Caribe que forman parte de la OCDE, pero éstos han sido menores a los de los países de la OCDE. El porcentaje indica el grado de alcance de cada grupo con relación a la transformación referida.

- 2.8. **Educación, género y desigualdad.** El GBID contribuyó de manera significativa a la transformación digital de la educación a través de varios proyectos con el Plan Ceibal.¹² Estos apoyaron la implementación y el aumento de las tasas de uso de las plataformas de aprendizaje de matemática, biblioteca digital y el sistema de gestión de aprendizajes. El uso intensivo de la plataforma de matemáticas permite aumentar los aprendizajes en esa disciplina en 0,2 desviaciones estándar.¹³ Asimismo, se contribuyó al programa Ceibal en inglés que consolidó la universalización de la enseñanza de ese idioma en el ciclo primario, alcanzando los aprendizajes esperados 8 de cada 10 estudiantes. El avance en el uso de tecnologías en la educación permitió que Uruguay se destacara durante la pandemia en el uso de la teleducación, logrando conectar a la plataforma de aprendizaje a más de 75% de los estudiantes y casi 85% de los docentes en 2020.¹⁴ Desde el Consejo de Educación Técnica y Profesional se impulsó la transformación de la educación técnica forestal para alinearla a las necesidades de desarrollo de esa cadena de valor y junto a BID Lab se apoyó la modernización de la emisión de títulos y certificaciones a través de *blockchain*. El BID, junto a Ceibal y otros organismos del Estado, desarrolló un programa de internacionalización de destrezas digitales, a través del cual se creó una maestría en ciencia de datos e inteligencia artificial que implicó la implementación de alianzas entre centros de capacitación locales y extranjeros (entre ellos, Harvard y MIT). Además, el GBID colaboró en la mejora de la infraestructura educativa mediante el apoyo al diseño e institucionalidad de un programa de cuatro

¹² Desde su creación en 2007, el Plan Ceibal apoya con tecnología las políticas educativas uruguayas. Cada niño que ingresa al sistema educativo público accede a una computadora con conexión a Internet gratuita desde el centro educativo. Además, el Plan Ceibal provee programas, recursos educativos y capacitación docente.

¹³ Perera, M, Aboal, D. (2017). Evaluación del Impacto de la Plataforma Adaptativa de Matemática en los resultados de los aprendizajes. CINVE.

¹⁴ Al respecto, es importante destacar que la Administración Nacional de la Educación Pública cuenta con un sistema de protección de trayectorias educativas que permite la matriculación en línea en enseñanza media, el seguimiento de los estudiantes, y la emisión de alertas tempranas en caso de ausencias frecuentes o bajos desempeños. [Link](#).

proyectos de participación público-privada por el cual se han construido 12 centros educativos de educación media y 44 jardines de infantes. BID Invest ha participado financiando uno de estos proyectos (Educativa 2 Uruguay) que apoyó el diseño, financiamiento, construcción y mantenimiento de escuelas, polos tecnológicos y polideportivos. Desde BID Lab, y junto al Plan Ceibal y la Fundación Forge, se trabajó para que más de 4.500 jóvenes mejoraran sus habilidades digitales y *softskills*, para su inserción laboral en la industria de TIC.

- 2.9. El GBID también contribuyó a promover una mayor igualdad de género, fomentar la inclusión de los afrodescendientes y expandir el conocimiento sobre la situación de la población LGBT+. Durante el período de la estrategia, 14 de los préstamos con GS aprobados abordaron temas de género, incluyendo acciones para fortalecer el sistema de cuidados y evitar que la carga recaiga desproporcionalmente sobre las mujeres. Junto con ONU Mujeres, se promovieron los Principios de Empoderamiento Económico de la Mujer y se logró la adhesión de más de 120 empresas. Se realizó un reporte con recomendaciones de políticas para promover el desarrollo socioeconómico de los afro-uruguayos, documento que informó el diseño del Plan Nacional de Equidad Racial y Afrodescendientes. El Banco llevó a cabo, en colaboración con el gobierno, un estudio sobre convivencia y discriminación en centros de educación media para recopilar datos sobre la presencia de la población LGBT+ y la exclusión que enfrentan estos jóvenes.¹⁵ Este es un estudio innovador que ha permitido generar mayor conocimiento tanto a nivel nacional como regional.
- 2.10. Destacan también intervenciones orientadas a reducir desigualdades mediante el impulso a la innovación y el crecimiento económico. El BID ha financiado: (i) 4 instituciones para la realización de proyectos de innovación para la transformación productiva, 284 proyectos de mejora de capacidades empresariales para la innovación, 75 becas en áreas de ingeniería, el fortalecimiento de una carrera en el área de ingeniería y tecnología, 505 becas para maestrías y doctorados, y 159 proyectos de I+D para generación de nuevos conocimientos científicos y tecnológicos, entre otros; (ii) 742 planes de gestión de mejora tecnológica en beneficio de 5.710 pequeños y medianos productores agropecuarios y 69 proyectos de investigación participativa, mejorando la productividad de los productores beneficiarios respecto a los no beneficiarios; y (iii) un programa de promoción de exportaciones e inversiones en el sector de servicios globales de exportación donde se capacitaron a más de 7.000 personas de 200 empresas a través de *finishing schools*, y se desarrolló un portal de capacidades y talento del sector servicios para unir oferta y demanda con más de 27.000 registros. Por su parte, BID Invest contribuyó a la innovación en el sector agroindustrial y al mayor posicionamiento del país en el sector forestal a nivel internacional, generando exportaciones adicionales por un valor superior a USD2.000 millones, y más de 6.000 empleos directos. Adicionalmente, BID Invest facilitó el acceso a financiamiento a 21.116 MIPYMES por un total de USD216 millones. Desde BID Lab se apoyó: (i) la creación de 59 nuevas compañías tecnológicas, con impacto social y ambiental, y (ii) un piloto para promover la innovación colaborativa entre empresas de las industrias creativas y otros sectores de la economía, alcanzado a más de 250 empresas.
- 2.11. **Salud, bienestar y demografía.** La implementación de la Historia Clínica Electrónica (uno de los pocos casos a nivel mundial de historia clínica interoperable) permitió abarcar a todos los prestadores de salud del país y garantizar a cada usuario el acceso a su

¹⁵ Convivencia y discriminación en Centros de Educación Media en Uruguay. Ministerio de Desarrollo Social y Administración Nacional de Educación Pública (agosto 2019).

información clínica. En seguridad ciudadana, el Banco ha apoyado la mejora de las capacidades de despliegue policial basado en el análisis delictivo y de policiamiento de puntos calientes mediante el Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO). Se encontró que en las áreas de patrullaje del PADO, las rapiñas fueron 23% menores que en áreas que no recibieron el PADO.¹⁶

- 2.12. El apoyo del GBID durante la pandemia incluyó el redireccionamiento de recursos de la cartera en ejecución para la compra de respiradores, monitores y otros insumos sanitarios; el arrendamiento de tobilleras de monitoreo electrónico para prevenir la violencia familiar; y el financiamiento al desarrollo de 10.000 kits PCR de diagnóstico, test serológicos para detectar anticuerpos del virus y la fabricación a nivel nacional de respiradores. Además, BID Lab financió un prototipo para acelerar los procesos de monitoreo epidemiológico del COVID-19, utilizando inteligencia artificial.
- 2.13. **Descarbonización energética e industria sostenible.** El GBID contribuyó a consolidar un importante cambio en la matriz energética y a fortalecer el sistema eléctrico del país. El GBID ha aprobado el financiamiento Sin Garantía Soberana de 5 proyectos de energía renovable eólica y solar fotovoltaica para incrementar la capacidad de generación eléctrica en 227MW de la línea de transmisión eléctrica (Melo–Tacuarembó) bajo esquema de *leasing*, y la refinanciación de proyectos eólicos y solares mediante la emisión de bonos. La capacidad instalada de generación del sistema pasó de 3.989 MW en 2015 a 4.920 MW en 2020,¹⁷ registrando un incremento de 931 MW de los cuales 757 MW (81%) correspondieron a operaciones apoyadas por el GBID (incluyendo proyectos con y sin garantía soberana). En este período, el país pasó a ser exportador neto de energía registrando 2.994 GWh de exportaciones a Argentina y Brasil en 2019. Asimismo, se aprobó financiamiento con GS para la modernización de la Central Hidroeléctrica Binacional de Salto Grande (1.890MW) que además de proveer energía cumple un importante rol de respaldo para las fuentes intermitentes y promueve la integración regional. Con recursos no reembolsables se están apoyando iniciativas innovadoras tales como el proyecto de innovación en los sistemas eléctricos de distribución mediante el uso de baterías (por BID Lab), estudios para un proyecto piloto de hidrógeno, la digitalización de la información energética del Ministerio de Industria, Energía y Minería y mejoras en la eficiencia del suministro de energéticos. De esta forma, el GBID ha continuado apoyando al país a diversificar su matriz eléctrica. Además del impacto ambiental favorable al evitar la emisión de dióxido de carbono, estos esfuerzos posicionan a Uruguay como país a la vanguardia en alcanzar los ODS en estas áreas.
- 2.14. **Alimentación, tierra, agua y océanos sostenibles.** El GBID ha contribuido a aumentar la capacidad de respuesta a las denuncias ambientales (pasaron de cerca de 400 en 2015 a más de 1.000 en 2019) y de auditoría (de cerca de 2.000 en 2014 a alrededor de 9.000 en 2019) ampliando los sectores económicos sujetos a regulación, mejorando la calidad ambiental de la cuenca del río Santa Lucía (principal fuente del área metropolitana de Montevideo), y apoyando la aprobación del primer Plan Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible. Por otro lado, se fortalecieron aspectos de la gestión pública del sector agropecuario, logrando reducir los costos de transacción por medio de la implementación del gobierno electrónico, mejorando la eficiencia en el sistema de

¹⁶ Chainey, S., Serrano, R., Veneri, F. (2017). Evaluando el impacto del Programa de Alta Dedicación Operativa (PADO) en la reducción de robos violentos en Montevideo, Uruguay. En Ministerio del Interior-BID (Eds.) ¿Cómo evitar el delito urbano? El Programa de Alta Dedicación Operativa en la nueva policía uruguaya (pp. 155-179).

¹⁷ Datos del Ministerio de Industria, Energía y Minería. Ver CDC.

laboratorios en los mecanismos de análisis de riesgo para el control de la inocuidad de alimentos, y en los sistemas de barreras sanitarias—todos estos logros importan para contar con alimentos sanos para la población y mantener el prestigio de la producción uruguaya en los mercados mundiales—. Desde BID Lab se ha puesto en funcionamiento un programa que apunta a generar infraestructura sostenible y resiliente a nivel de la producción primaria lechera, alcanzado a más de 200 productores.

- 2.15. **Ciudades y comunidades sostenibles.** Tras cuatro décadas de apoyo del BID al sector de saneamiento de Montevideo, la cobertura de saneamiento gestionado en forma segura aumentó de 65% a 92% de la población en 2020 con la entrada en operación del sistema oeste de la ciudad. Como consecuencia, la capital tendrá uno de los mayores índices de cobertura de saneamiento adecuado de la región. También en Montevideo se ha inaugurado un sistema de drenaje con tanques subterráneos de laminación que evitan la inundación de 1.500 viviendas y se han realizado intervenciones de urbanismo táctico (como la adecuación de esquinas para motorizados) para dignificar y exaltar la labor de poblaciones vulnerables. Asimismo, desde 1999 el BID está apoyando al país en programas destinados a mejorar la calidad de vida de los habitantes en asentamientos, y en el período de la Estrategia 2016-2020 se ejecutaron el segundo y tercer préstamo de una línea CCLIP. Estos programas han realizado avances importantes en: (i) reducir las brechas de acceso a servicios urbanos y sociales; (ii) asegurar la integralidad de sus inversiones; (iii) fortalecer la capacidad de gestión de las Intendencias Departamentales; y (iv) colaborar en la generación de políticas públicas que eviten la conformación de nuevos asentamientos.
- 2.16. **Revolución digital para el desarrollo sostenible.** El GBID ha sido un socio fundamental para la transformación digital del país—un área en que Uruguay se destaca y que le ha permitido continuar operando de forma más resiliente durante la pandemia—. Además de la transformación digital en educación y salud ya mencionadas, el Banco apoyó el desarrollo del gobierno digital y se alcanzó la meta de 90% de los trámites de la Administración Central totalmente digitalizados. Esto fue posible por el desarrollo del marco institucional, la implementación de habilitadores como la identidad digital, la plataforma de interoperabilidad y la capacidad en ciberseguridad. BID Lab está financiando una primera experiencia de transformación digital en PYMES logísticas, a través de asesoramiento técnico e incentivos financieros.
- 2.17. Por último, el BID ha contribuido a una mejor gestión de los recursos públicos. El Banco ha apoyado mejoras significativas en la gestión del presupuesto, que han contribuido a mejorar la previsibilidad del financiamiento para las instituciones públicas y la gestión financiera del Gobierno Central (la no ejecución del presupuesto nacional pasó de 5,5% en 2013 a 3% en 2018). El Banco también ha generado evidencia sobre la gestión de recursos y las ganancias de eficiencia en los contratos de rehabilitación y mantenimiento de carreteras en el país. A nivel subnacional se logró: (i) la mayor sostenibilidad fiscal de las intendencias gracias a sistemas integrados de información fiscal y mejoras en mecanismos de cobro que han contribuido con un incremento de la recaudación departamental por tributos inmobiliarios en hasta 5% entre 2016 y 2018; y (ii) el fortalecimiento de los sistemas de gestión fiscal y financiera departamentales. Además, el Banco ha sido un socio estratégico en la política de endeudamiento precautorio del gobierno, proveyendo créditos contingentes junto a otras multilaterales. Durante la pandemia, dichos créditos aportaron liquidez al sector público mediante el desembolso de USD1.050,8 millones de 5 préstamos Programáticos de Apoyo a Reformas de Política con opción de retiro diferido (PBL DDO).

- 2.18. **Lecciones aprendidas. Lecciones estratégicas.** En países como Uruguay, con fuerte institucionalidad y acceso a financiamiento, el valor agregado del Banco se fundamenta más en su capacidad de generar ágilmente conocimiento de frontera en el diseño e implementación de políticas que en su adicionalidad financiera. Con este objetivo, el GBID ha enfatizado: (i) el aporte de conocimiento en temas de frontera, por ejemplo, mediante intervenciones de economía del comportamiento para inducir salud preventiva; (ii) el apoyo en temas de alta prioridad para el gobierno, como la gestión de la deuda, combinando capacitación, utilización de instrumentos de financiamiento contingente, conversiones de tasa y moneda, y el impulso a las finanzas sostenibles; (iii) la sinergia de las tres ventanillas del GBID para lograr cambios sectoriales transformacionales, como en el desarrollo de la matriz energética (alcanzando casi el 100% de la generación eléctrica con fuentes renovables); (iv) la promoción de enfoques multisectoriales para dar soluciones a problemas complejos, como el desarrollo del *cluster* de innovación y la digitalización de varios servicios esenciales; y (v) la complementariedad en el uso de instrumentos financieros y no financieros, como los préstamos de reformas de política, los proyectos de inversión y las cooperaciones técnicas. En el trabajo con el sector privado, una lección aprendida es que cuando se busca acelerar la penetración de nuevas tecnologías (por ejemplo, energía renovable no convencional), es importante asegurar los prerrequisitos para la participación del sector privado, en particular la disponibilidad de mecanismos de financiamiento adecuados.
- 2.19. **Lecciones operativas.** Se destaca: (i) tener un abanico de instrumentos financieros que permita escoger el que mejor se adapte a los proyectos y las capacidades de ejecución (el país, por ejemplo, es pionero no solo en el uso de los PBL DDO sino también en los préstamos basados en resultados -PBR-, los cuales requieren fuerte capacidad institucional y una sólida teoría del cambio);¹⁸ (ii) la utilización de líneas CCLIP, que permiten dar continuidad a la vez que minimizan costos transaccionales; (iii) desarrollar instrumentos para el monitoreo continuo de la cartera, así como capacitar continuamente a los ejecutores y al personal del GBID y rotar a los equipos; (iv) buscar mejoras a los procesos fiduciarios que permitan una ejecución más ágil, tales como el e-desembolsos, y apertura electrónica de ofertas, entre otros; y (v) revisar el diseño de los proyectos para que puedan adaptarse a circunstancias cambiantes. En el caso de BID Invest, una lección aprendida para expandir el acceso a financiamiento en segmentos tradicionalmente sub-atendidos a través de instituciones financieras, es considerar el uso de deuda subordinada con socios que tengan una estrategia clara de crecimiento disruptivo en el segmento objetivo, lo que además tiene un efecto multiplicador ya que permite apalancar recursos adicionales.

3. ÁREAS PRIORITARIAS

- 3.1. El objetivo de la Estrategia de País 2021–2025 será apoyar el plan del gobierno de Uruguay para lograr un crecimiento inclusivo y sostenible, con énfasis en la generación de empleos de calidad. Para ello, se propone trabajar en tres áreas estratégicas: (i) gestión de los recursos públicos; (ii) desarrollo productivo sostenible; y (iii) equidad e inclusión social. Es importante atender estos desafíos incorporando una perspectiva de género e inclusión social, medioambiental y considerando el uso de tecnologías digitales

¹⁸ Para un resumen de las lecciones aprendidas de la experiencia uruguaya en el uso de instrumentos financieros innovadores, véase "[Informe sobre instrumentos de préstamos](#)" de OVE de mayo 2020 (RE-549).

para superarlos. Esto último es de especial importancia en un país como Uruguay, el cual se destaca en la región en el uso de TIC.

- 3.2. Los desafíos en estas áreas se identificaron a partir del avance de Uruguay respecto a alcanzar los ODS, la experiencia y cartera vigente del GBID en el país, las lecciones aprendidas de la anterior EBP, los hallazgos del documento de Desafíos de Desarrollo del País (CDC, por sus siglas en inglés), las recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión del BID (OVE por sus siglas en inglés), intercambios con la sociedad civil, y las prioridades del gobierno. Estos desafíos, ya presentes en el país, se agudizaron con la irrupción del COVID-19, como se detalla en los siguientes párrafos.
- 3.3. En líneas generales, se mantiene una alineación y continuidad al actual accionar operativo del GBID en el país, muchas de cuyas acciones forman parte de un enfoque de trabajo evolutivo de varias décadas que se consolidará y profundizará durante el nuevo período. Dicho trabajo se caracteriza por una diversificada y amplia gama de áreas de intervención, que responde a la demanda del país por intervenciones innovadoras, buscando maximizar el valor añadido técnico del GBID. Esto se refleja en la cartera del BID en Uruguay, que responde a la valoración que el país le da al apoyo técnico del Banco en una variedad de temas de vanguardia y de alto valor agregado, que a su vez son fundamentales para el estadio de desarrollo del país y que generan externalidades positivas en términos de aprendizaje, buenas prácticas y efecto demostración para el resto de la región. Entre dichos temas de vanguardia, destacan la primera operación con GS en ciberseguridad, la universalización de la tecnología en las políticas educativas, la digitalización en la provisión de servicios de salud y gobierno digital, y proyectos de atracción de talento e inversiones. Por su parte, BID Invest buscará contribuir al desarrollo del país a través del sector privado, construyendo sobre el apoyo histórico al país brindado principalmente en los temas relacionados con energía y cambio climático, infraestructura, y financiamiento al sector exportador y PYMES (especialmente en el área de agronegocios).
- 3.4. **Alineación.** Las áreas priorizadas contribuyen a los objetivos de la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2020-2023 (AB-3190-2) de productividad e innovación, integración económica, e inclusión social e igualdad. A su vez, estas áreas adoptan un enfoque transversal de igualdad de género, diversidad e inclusión, cambio climático y sostenibilidad ambiental, y capacidad institucional y estado de derecho. Las áreas priorizadas también promueven el aumento de la movilización de recursos y se encuentran alineadas con el Plan de Negocios de BID Invest 2020-2022, en particular en cuanto al desarrollo de infraestructura, el fortalecimiento de las capacidades del sector corporativo, y la generación de alianzas con el sector financiero para trabajar en los ámbitos prioritarios de acción, como apoyo a las PYMES. Por último, se alinean al Plan de Negocios de BID Lab 2019-2021 (MIF/GN-235-3).¹⁹
- 3.5. Estas áreas también están alineadas a las prioridades del gobierno vinculadas a la mejora de las cuentas públicas (en particular implementando una nueva institucionalidad fiscal); fortalecimiento de la seguridad ciudadana; mejoras al sistema de protección social y de salud; políticas de medio ambiente, desarrollo productivo y mejora de la competitividad (a través del desarrollo de infraestructura vial, ferroviaria, portuaria y de la mejora del costo de los energéticos); fortalecimiento del mercado de valores y apoyo a las MiPYMES;

¹⁹ Documentos Temáticos Agricultura Climáticamente Inteligente (MIF/GN-237-1), Ciudades Inclusivas (MIF/GN-238-1) y Economía del Conocimiento (MIF/GN-241-1).

diversificación y mejoras en el acceso a mercados internacionales apuntando a una mayor apertura; transformación de la educación y desarrollo de programas de formación técnico-profesional a jóvenes que no estudian ni trabajan; regularización de asentamientos y acceso a vivienda; promoción de programas de cuidado intergeneracional; e impulso a políticas en beneficio de grupos que han sido históricamente perjudicados por su género, su origen étnico, su orientación sexual u otras características personales.

A. Gestión de los recursos públicos

- 3.6. **Eficiencia y sostenibilidad de las políticas públicas.** Uruguay se destaca en la región por su estabilidad institucional y política, su participación democrática y su bajo nivel de corrupción. Sin embargo, el crecimiento del déficit fiscal de los últimos años, que antes de la irrupción del COVID-19 había alcanzado el máximo valor en 30 años, impone retos al manejo de la política fiscal. El alto nivel de presión tributaria y de gasto público implica que las intervenciones para mejorar los indicadores sociales tendrán que ser financiados a través de un uso más eficiente de los recursos públicos.²⁰ Estimaciones del BID muestran que existe espacio para mejorar la eficiencia técnica (i.e. alcanzar los mismos resultados utilizando iguales o menores recursos) y la eficiencia asignativa del gasto (i.e. asignar más gasto donde es más rentable).²¹
- 3.7. En el mediano plazo, por ser Uruguay uno de los países más envejecidos de ALC, se vislumbran presiones adicionales a las finanzas públicas a través de mayores gastos en pensiones, salud y cuidados.²² Si bien Uruguay es uno de los países con mayores niveles de cobertura pensional de la región (87% de los mayores a 65 años tiene pensión), existen riesgos para la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones: se estima que el gasto en pasividades promedió 9,5% del PIB entre 2017 y 2020, y se espera que, de no haber cambios, alcance el 13,5% del PIB en 2040, según estimaciones propias. Por este motivo, a mediados de 2020 el gobierno creó una comisión asesora de expertos encargada de elaborar un diagnóstico del sistema previsional y ofrecer recomendaciones para una reforma. A nivel de salud, el perfil epidemiológico de Uruguay se asemeja al de los países más envejecidos y desarrollados, donde las enfermedades crónicas causan más del 80% de las muertes, lo cual tiene implicancias financieras y para la organización de los servicios de salud y cuidados.
- 3.8. **Seguridad ciudadana.** Antes de la pandemia, la mitad de la población consideraba la inseguridad como el principal problema del país, por lo cual el gobierno estableció a la seguridad pública como un tema prioritario de su gestión. Uruguay presenta mayores tasas de victimización y de delitos contra la propiedad que la región.²³ Los homicidios ascendieron a 11,8 víctimas por cada 100.000 habitantes en 2018, por debajo del promedio de América del Sur (21 en 2018), pero mayor a Chile (4,4) y Argentina (5,3).²⁴

²⁰ Los ingresos tributarios representaron 29,2% del PIB en 2018, mientras que el promedio de ALC fue 23,1% del PIB (OECD data). En tanto, los egresos primarios del SPNM alcanzaron 31,3% del PIB en 2019. Para el promedio de ALC, los egresos primarios del Gobierno General fueron 24% del PIB en 2019 (WEO abril 2020).

²¹ Se estima que la ineficiencia técnica del gasto en Uruguay fue 3,7% del PIB en 2016 (BID Desarrollo en las Américas 2018, Mejor gasto para mejores vidas).

²² Se estima que para el año 2065, de no haber reformas, el envejecimiento poblacional llevaría al gasto público en jubilaciones y salud a 30% del PIB (BID Desarrollo en las Américas 2018, Mejor gasto para mejores vidas).

²³ 29,3% de los ciudadanos declaró en 2018 haber sido víctima de un delito en los 12 meses anteriores, lo que supera la mediana de la región (21,6% en 2016). En 2017, Uruguay ocupó el primer lugar en cuanto a hurtos y el quinto en robos en la región.

²⁴ Ministerio del Interior Uruguay y United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) 2019.

La violencia contra la mujer es un fenómeno de alta incidencia: casi 8 de cada 10 mujeres mayores de 15 años declaran haber sufrido violencia de género a lo largo de su vida (psicológica, patrimonial, sexual o física) y la tasa anual de femicidios alcanza 1,4 por cada 100.000 mujeres.²⁵ La mayoría de los ofensores son jóvenes (69% entre 18 y 35 años) con bajo nivel educativo (40% solo alcanzó a terminar primaria).²⁶ En materia penitenciaria, Uruguay tiene la segunda tasa de uso de prisión en Sudamérica (27 en el mundo), y aproximadamente 62% de la población penitenciaria no es primidelincuente.²⁷ Los programas de nivelación académica, formación profesional, salud mental y reinserción son insuficientes y débiles metodológicamente para atender las necesidades de los reclusos y prevenir la reincidencia.²⁸

- 3.9. **Propuestas de acción.** Para hacer frente al desafío que genera la gestión de los recursos públicos, el GBID apoyará: (i) propuestas que refuercen la estabilidad fiscal, incluyendo el apoyo a una nueva institucionalidad fiscal mediante la implementación de una regla fiscal y un consejo fiscal asesor, así como instrumentos que permitan contar con recursos contingentes para enfrentar emergencias por desastres naturales o de salud pública, entre otros; (ii) iniciativas que generen eficiencias y mejoras en la calidad del gasto e inversión en sectores claves como infraestructura, salud y protección social, entre otros, apoyadas por la incorporación de nuevas tecnologías digitales; (iii) el proceso de reforma del sistema de pensiones; y (iv) el desarrollo de instrumentos y capacidades para el manejo de la deuda, especialmente en cuanto al desarrollo de finanzas sostenibles. Sobre este último punto, el desarrollo de bonos temáticos (que ayudan a cerrar la brecha de financiamiento para el cumplimiento de los ODS) aparece como una oportunidad para un país de las características de Uruguay. Este tipo de bonos podría diversificar las fuentes de financiamiento y expandir la base de inversores, así como fortalecer el posicionamiento del país en materia de ODS, dado el mayor nivel de transparencia, reportes y cumplimiento de compromisos que requieren. En materia de seguridad ciudadana, el GBID se focalizará en: (i) fortalecer los programas y capacidades preventivas del delito, con énfasis en el uso de tecnologías digitales (especialmente en el caso de violencia de género y violencia juvenil, mediante sinergias con las estrategias de mejora y retención educativas); y (ii) mejorar la rehabilitación y reinserción de los privados de libertad.
- 3.10. Estas intervenciones se apoyarán en la experiencia que el GBID tiene en el país y en la cartera activa en todas estas áreas.²⁹ Cabe resaltar que el GBID ha apoyado la primera emisión de finanzas sostenibles de una entidad privada en Uruguay, lo cual representa el primer paso para trabajar con este tipo de activos en el país.

²⁵ Encuesta Nacional de Prevalencia sobre Violencia Basada en Género y Generaciones 2019 y Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de CEPAL.

²⁶ Ver CDC.

²⁷ [Boletín Estadístico del Sistema Penitenciario No 3, 2017.](#)

²⁸ Informe Anual Comisionado Parlamentario Penitenciario (2017).

²⁹ Programa de Desarrollo y Fortalecimiento de la Gestión Fiscal y de Servicios (UR-L1111), Programa de Fortalecimiento de la Política y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica causada por el COVID-19 en Uruguay (UR-L1170), Programa de Mejora de los Servicios Públicos y de la Interacción Estado-Ciudadano (UR-L1109), Proyecto para Gestión de Gobierno Electrónico en el Sector Salud II (UR-L1143), Programa de Gestión Presupuestaria y Financiera (UR-L1151), Programa de Apoyo a la Estrategia de Gobierno Digital (UR-L1159), Fortalecimiento del Monitoreo y Evaluación de Empresas Públicas (UR-T1136), Apoyo a la gestión fiscal (UR-T1230), Fortalecimiento de la Ciberseguridad en Uruguay (UR-L1152), Programa de Fortalecimiento de la gestión de ASSE (UR-L1161), Apoyo a la Mejora de la Efectividad y Eficiencia del Sistema Integrado de Salud (UR-T1210), Programa Integral de Seguridad Ciudadana (UR-L1112).

- 3.11. **Contribución a los ODS.** Las acciones señaladas contribuirán directamente a alcanzar los ODS vinculados con: Salud y bienestar (ODS 3), Igualdad de género (ODS 5), Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), Reducción de las desigualdades (ODS 10), Acción por el clima (ODS 13), y Paz, justicia e instituciones sólidas (ODS 16).

B. Desarrollo productivo sostenible

- 3.12. Uruguay acumula varios años con caídas del empleo e inversión, bajos niveles de productividad y pérdida de competitividad. El COVID-19 agudizó estos problemas: si bien la inversión cayó solamente -0,5% en 2020, la tasa de desempleo aumentó de 8,5% a 10,5% entre 2019 y 2020. En este marco, el GBID tendrá como objetivo aumentar el empleo y la productividad mediante la atracción de inversiones y la participación en cadenas globales de valor, en particular regionales. Para ello, el foco estará puesto en el fomento a la innovación, el apoyo a la política de inserción internacional, el acceso al financiamiento, y el mejoramiento de la infraestructura productiva. Adicionalmente, el GBID apoyará la formación de habilidades del capital humano y la adaptación de la fuerza laboral, lo cual se aborda en la siguiente área estratégica.
- 3.13. **Innovación.** El país invierte 0,4% del PIB en I+D, mientras que ALC invierte 0,8% y los países de la OCDE 2,5%. Esta brecha es particularmente significativa en el sector privado: el gasto en I+D financiado por las empresas asciende a 0,1% del PIB cuando la media de los países de la OCDE es 1,5%. Los principales obstáculos a la innovación son: (i) el tamaño y la estructura del mercado; (ii) el contexto institucional, en cuanto a las capacidades de las instituciones de CTI, su infraestructura y ambiente regulatorio; (iii) problemas de apropiabilidad de los resultados; (iv) problemas de financiamiento; y (v) problemas de acceso a capital humano (la oferta de ingenieros es insuficiente para abastecer la demanda).³⁰ Sumado a estos obstáculos, se identifican brechas de género en materia de emprendedurismo y liderazgo, que podrían impactar sobre los niveles de innovación (la evidencia muestra que las empresas con mujeres en cargos altos suelen invertir más en investigación, innovación y tecnología³¹). A su vez, en carreras STEM, el número de hombres egresados es aproximadamente el doble que el de mujeres.³² La baja inversión en innovación se ve reflejada en el rezago digital que tienen las empresas uruguayas: si bien Uruguay lidera en la región en materia de uso de las TIC en los hogares y el gobierno, el país está rezagado en materia de uso de TIC en las empresas.³³
- 3.14. **Inserción internacional.** La participación de las exportaciones de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos naturales se ha incrementado desde 2003, alcanzando 79% en 2020. La carne bovina, la celulosa, la soja y los productos lácteos

³⁰ Ver CDC.

³¹ Solo 10% de las firmas uruguayas tiene mujeres en puestos de alta gerencia, mientras que en ALC este número asciende a 21%. Las empresas que fomentan el ascenso de las mujeres a cargos más altos suelen tomar decisiones en base a evidencia empírica e invierten más en investigación, innovación y tecnología (ONU MUJERES (2016) *Principios para el empoderamiento de las mujeres en las empresas*). Asimismo, la presencia de mujeres en el equipo directivo genera una mejor combinación de habilidades de liderazgo y comportamientos que potencian el rendimiento empresarial (OIT (2017) *La mujer en la gestión empresarial: cobrando impulso en América Latina y el Caribe*).

³² Ver CDC.

³³ En 2017 solamente 62% de las MIPYMES contaba con una computadora o laptop, 70% utilizaba internet y 38% afirmaba que tenía un programa informático para realizar tareas administrativas, contables o financieras. Además, solo 30% de estas empresas había realizado ventas por internet en los últimos tres meses, en tanto 27% había realizado compras en internet (MIEM, 2018).

representaron 51% de las exportaciones de bienes en 2020.³⁴ A nivel de destinos, destaca la creciente participación de China, que constituye el primer mercado de exportación, y junto a Brasil, Estados Unidos y Argentina, adquirieron más de la mitad de las exportaciones de bienes en 2020. En este sentido, los avances en tecnologías digitales y en biotecnología ofrecen una oportunidad para el sector agropecuario, tanto para lograr aumentos de su productividad como adaptarse a los impactos climáticos. Aspectos que condicionan el modelo de inserción internacional incluyen los costos relativamente elevados (originados en el transporte de las mercancías, el procesamiento administrativo de los embarques y el tiempo requerido por el mismo), barreras de información en cuanto a los mercados de destinos y contrapartes, medidas arancelarias y no arancelarias, y problemas para acceder a financiamiento.³⁵

- 3.15. Uruguay no ha sido ajeno a la tendencia global de expansión del comercio de servicios, los cuales tuvieron un crecimiento promedio de 11% anual entre 2002 y 2019. Los servicios no tradicionales, diferentes del transporte y el turismo, han crecido a un ritmo por encima del promedio y representaron 44% del total de las exportaciones de servicios en 2019. La mayor parte corresponde a servicios empresariales globales. Además, destacan las exportaciones de servicios creativos (arquitectura, ingeniería, diseño y publicidad) y fundamentalmente los servicios de TIC (26,2% de las exportaciones de servicios no tradicionales en 2019). Los servicios no tradicionales de mayor valor agregado podrían impulsar una inserción de mayor calidad y más sustentable, ya que son más intensivos en conocimiento, investigación y desarrollo, implican tareas no rutinarias o estandarizadas, emplean personal de mayor calificación, y generan mayores transferencias de conocimiento—y, por lo tanto, promueven mayores derrames o eslabonamientos con el resto de la economía—. La tendencia mundial hacia una economía *low touch* a consecuencia de la pandemia del COVID-19 aumentará la demanda por servicios apoyados en plataformas digitales, generando oportunidades para aprovechar la reconfiguración de cadenas globales de valor y alcanzar una mejor inserción exportadora. Por su parte, el turismo tiene una importancia notable en la economía del país, ya que teniendo en cuenta los efectos directos, indirectos e inducidos, la actividad turística representó 16,4% del PIB en 2019 y generó 16,3% del empleo,³⁶ generando más divisas que los rubros tradicionales de exportación. Sin embargo, este sector ha sido el más afectado por la pandemia y su reactivación requerirá adaptarse a la nueva normalidad donde la tecnología tendrá un rol más protagónico.
- 3.16. Cabe resaltar que, el gobierno está trabajando para impulsar una mayor apertura internacional, en particular mediante la propuesta de una modernización del Mercosur que dote de mayor flexibilidad a los países del bloque para alcanzar acuerdos con terceros países.
- 3.17. **Financiamiento.** La falta de financiamiento al sector productivo se identifica como una de las principales limitantes para la inversión. Según el Índice de Competitividad Global 2019 del Foro Económico Mundial, Uruguay se encuentra rezagado en cuanto a capitalización del mercado (121/141) y crédito doméstico al sector privado (106/141). El segmento de las MIPYMES, que representa al 99% de las empresas, es uno de los más afectados por la baja profundidad financiera (sólo 17% de las MIPYMES obtuvo un

³⁴ La soja y celulosa tenían una participación casi nula en las exportaciones en 2003 y pasaron a representar aproximadamente 33% del total exportado en 2020 como consecuencia de inversiones extranjeras en estos sectores.

³⁵ Ver CDC.

³⁶ World Travel and Tourism Council, 2019.

préstamo bancario en los tres años previos a la pandemia, aunque este porcentaje fue mayor en el último año por el apoyo que dio el gobierno durante la pandemia mediante el programa de garantías SIGA). Los principales desafíos del sistema financiero uruguayo son: (i) la alta dolarización (78% de los depósitos y 65% de los créditos de la banca son en dólares); (ii) restringida disponibilidad de crédito a mediano y largo plazo (60% de los créditos bancarios son menores a un año); (iii) reducida intermediación financiera en el mercado de valores; (iv) altos costos de transacción y *spread*; (v) altos colaterales por problemas de asimetría de información y altos costos de ejecución; y (vi) poco desarrollo del microcrédito.³⁷ En materia de inclusión financiera, Uruguay se ubica en el tercer puesto en ALC, luego de Colombia y Perú.

3.18. Infraestructura productiva. El crecimiento acelerado de la producción agroindustrial y forestal ha generado una brecha de inversión para atender las necesidades de conservación y capacidad de la red vial, así como la adecuación y mantenimiento de la caminería departamental productiva.³⁸ Dado que 97% de la carga se transporta por carretera, las malas condiciones de las rutas impactan en mayores costos y menor competitividad. La carga transportada en ferrocarril ha llegado a mínimos históricos en los últimos años debido a deficiencias del sistema, pero se espera aumente con la construcción del Ferrocarril Central. En función del posicionamiento de los puertos de Montevideo como *hub* regional y Nueva Palmira como puerto de trasbordo, y su relevancia para el sector exportador, se requiere continuar con las inversiones en dragado fluvio-marítimo y puertos, así como eventuales inversiones adicionales en muelles de atraque para albergar más embarcaciones y de mayor envergadura con el objetivo de mantener las condiciones que permitan la sostenibilidad y crecimiento de la actividad portuaria. La industria logística sufre ineficiencias y es donde la transformación digital puede traer beneficios sociales y ambientales al mejorar la eficiencia y disminuyendo los costos de consumo de energía y emisiones.³⁹ La mayor cobertura de las redes de telecomunicaciones avanzadas y rápidas (LTE) se alcanza en el sur del país, en contraste con zonas rurales, retrasando la adopción de tecnologías digitales más allá de estas zonas.⁴⁰ Dados los efectos positivos que la inversión en infraestructura tiene sobre el empleo, estos aspectos de infraestructura productiva son de particular relevancia en el contexto de la recuperación post-pandemia.

3.19. Como se mencionó anteriormente, Uruguay se destaca a nivel mundial por haber logrado un importante cambio en su matriz de generación eléctrica.⁴¹ El país cuenta con un alto porcentaje de energías renovables en la generación de electricidad (98% en 2019), una amplia cobertura eléctrica y de buena calidad, y conexiones eléctricas con los países vecinos que potencian la integración regional. Sin embargo, el costo de la energía es alto con respecto a otros países de la región y 37% del abastecimiento energético proviene

³⁷ Ver CDC.

³⁸ Si bien alrededor de 60% de la red primaria, incluyendo corredores internacionales, tiene un estado de conservación bueno o muy bueno, las redes secundarias muestran un peor estado.

³⁹ El Índice de Desempeño Logístico (Banco Mundial 2018) ubicó a Uruguay en la posición 85 de 160 países.

⁴⁰ Mientras que la cobertura territorial de redes LTE en Montevideo, San José, Canelones y Colonia superaba el 99% en 2019, en Tacuarembó alcanzaba sólo 60% (URSEC, 2019).

⁴¹ Esta transformación se corresponde con importantes inversiones, entre las cuales se destacan USD6.375 millones entre 2010-2017 en infraestructura de generación de energías limpias y renovables, donde más de la mitad corresponde a financiamiento privado. Casi el 50% de la capacidad instalada del país ha contado con financiamiento del GBID.

de fuentes no renovables (petróleo y gas natural), lo que se explica en gran parte porque 27% de la demanda de energía primaria corresponde al sector transporte.⁴² En este contexto, Uruguay apunta a promover la descarbonización del sector transporte mediante iniciativas que fomenten la incorporación de nuevas tecnologías vehiculares, ya que el país cuenta con condiciones que favorecen la incorporación de estos vehículos (excedentes de electricidad de fuente renovable y distancias cortas entre ciudades).

- 3.20. En general, existe la necesidad de planificar una infraestructura resiliente y baja en carbono, lo que es fundamental para hacer un uso eficiente de los recursos públicos. Asimismo, el sector privado juega un rol fundamental en el financiamiento de la infraestructura, especialmente dadas las restricciones que la situación fiscal impone a la inversión pública —lo cual acelera la necesidad de buscar esquemas público-privados e instrumentos que resuelvan de manera coordinada las fallas existentes—.⁴³ También la gestión de los efectos del cambio climático impone retos al manejo de los recursos públicos, ya que de forma creciente el país tendrá que canalizar presupuesto público para aumentar la resiliencia (prevención) y financiar la reconstrucción por efecto de desastres naturales, sequías e inundaciones.⁴⁴
- 3.21. Por último, cabe resaltar que las brechas de género se manifiestan en los sectores de infraestructura, donde las mujeres están subrepresentadas en el mercado de trabajo. Por ejemplo, las mujeres representan aproximadamente 5% del personal empleado en el sector construcción y 6% en el sector vial, y las tareas que realizan suelen ser administrativas y de limpieza. Las limitantes culturales, los estereotipos, la sobrecarga de las tareas de cuidado y las pocas oportunidades para que las mujeres se capaciten y aprendan los oficios de estos sectores, atentan contra la igualdad de género en infraestructura.
- 3.22. **Propuestas de acción.** El GBID apoyará el desarrollo productivo sostenible del país y su recuperación económica post COVID-19, con el objetivo de aumentar el empleo y la productividad a través de: (i) fomentar la innovación empresarial y la promoción de sectores estratégicos con alto valor agregado con énfasis en el desarrollo y la adopción de tecnologías digitales y verdes (como las TIC, la biotecnología y el sistema de hidrógeno verde, entre otros), y con un enfoque de género; (ii) impulsar la promoción y diversificación de las exportaciones e inversiones fortaleciendo la integración del sector privado en cadenas globales de valor e impulsando al país como un *hub* regional para las exportaciones de servicios, incluyendo el turismo; (iii) fomentar la adopción digital y de nuevos modelos de negocios de las PYMES; y (iv) aumentar el financiamiento productivo, especialmente para PYMES, mediante el uso de instrumentos innovadores como garantías y bonos temáticos, además de las líneas de financiamiento tradicionales. En cuanto a infraestructura, el GBID buscará: (i) mejorar la red de transporte (vial, fluvio-marítimo y ferrocarriles) y los servicios logísticos, con un enfoque de eficiencia, incorporando tecnologías digitales y considerando los temas de resiliencia al cambio climático y sostenibilidad; (ii) continuar apoyando la descarbonización energética, con énfasis en el desarrollo de nuevas tecnologías como vehículos eléctricos y a hidrógeno, y una mayor eficiencia energética; (iii) extender la infraestructura de las redes avanzadas

⁴² Balance energético 2019, MIEM.

⁴³ A marzo de 2021, había 7 proyectos de PPP viales, 4 proyectos de PPP educativas, 1 ferroviario, y uno penitenciario (en operación).

⁴⁴ Uruguay es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático ya que aproximadamente 70% de la población vive en zonas costeras y la economía se basa en la producción agroindustrial y turismo de costa.

de telecomunicaciones para promover el despliegue masivo de soluciones tecnológicas; (iv) apoyar el desarrollo y aplicación de modelos contractuales o nuevas estructuras financieras que fomenten la participación del sector privado para aumentar la disponibilidad de financiamiento de largo plazo; y (v) aumentar la participación de las mujeres en todos estos sectores. El GBID también apoyará el aumento del empleo y la productividad mediante políticas de formación profesional, capacitación, *upskilling*, *reskilling*, como se detalla en la siguiente área estratégica.

- 3.23. Durante el anterior período estratégico, el GBID logró posicionarse en estas áreas, por lo cual las propuestas de acción indicadas representan una oportunidad para profundizar y consolidar las intervenciones existentes e incrementar su efectividad sobre la base de lecciones aprendidas.⁴⁵ El trabajo del GBID dará prioridad a la coordinación entre las ventanillas públicas y privadas con el objetivo de acelerar el despeque del sector productivo del país.
- 3.24. **Contribución a los ODS.** Las acciones señaladas tienen el potencial de contribuir con los siguientes ODS: Igualdad de género (ODS 5), Energía asequible y no contaminante (ODS 7), Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), Industria, innovación e infraestructura (ODS 9), Producción y consumo responsables (ODS 12), Acción por el clima (ODS 13), Alianzas para lograr los objetivos (ODS 17).

C. Equidad e inclusión social

- 3.25. El COVID-19 amplificó brechas de equidad e inclusión que el país ya presentaba, al impactar más severamente sobre los grupos más vulnerables (trabajadores informales y menos calificados, jóvenes y niños). En este contexto, el GBID promoverá una agenda social que apunte a mejorar la equidad, la inclusión social y la empleabilidad.
- 3.26. **Educación y formación para el trabajo.** El sistema educativo uruguayo presenta importantes desafíos para lograr trayectorias continuas, completas y exitosas de los jóvenes. La asistencia es casi universal desde los 4 hasta los 11 años (finalización del ciclo primario), pero comienza a descender hasta alcanzar bajos niveles de culminación en la educación secundaria: en 2019, solamente 43,3% de los jóvenes entre 20 y 24 años había culminado la educación secundaria (en ALC ese porcentaje fue 62%). Con relación a la calidad educativa, Uruguay muestra peores resultados que los países de la OCDE en todas las áreas evaluadas según PISA 2018. El tercer reto de la educación es el de

⁴⁵ Proyecto de Innovación Empresarial y Emprendimiento I y II (UR-L1142, UR-L1158), Programa de apoyo a la investigación e innovación en alimentos y salud (UR-L1162), Innovación para la Reactivación y Resiliencia de las PYMES (UR-T1245), Uruguay Global: Promoción de destrezas digitales para la internacionalización (UR-L1150), Programa de Desarrollo de Destinos Turísticos Emergentes, Programa Financiero para el Desarrollo Productivo II (UR-L1115), Programa Global de Crédito para la Defensa del Tejido Productivo y el Empleo (UR-L1171), Programa para el Mejoramiento de Caminos Rurales Productivos (UR-L1114), Programa de Mejora de Corredores Viales de uso Agroindustrial y Forestal (UR-L1153), Modernización del Complejo Hidroeléctrico Binacional Salto Grande (RG-L1124). También se apoyó el desarrollo productivo sostenible con cooperaciones técnicas no reembolsables: Promoción de la Inserción Internacional de Uruguay en Servicios y Bienes Intensivos en Conocimiento (UR-T1188), Apoyo al diseño e implementación de políticas de promoción y facilitación de la internacionalización en Uruguay (UR-T1206), y Apoyo a la Creación de un Ecosistema de Hidrógeno en Uruguay: Fomentando un Sistema de Movilidad Sostenible (UR-T1223). Por el lado de las ventanillas del sector privado, se destaca el rol de BID Invest en la operación Railway PPP Project Ferrocarril Central (12278-01) y el rol de BID Lab con las iniciativas Vouchers de innovación en Industrias Creativas en Uruguay (UR-T1150), Laboratorio de Aprendizaje en Soluciones Digitales en Logística (UR-T1198), Innovación en los Sistemas Eléctricos de Distribución mediante el Uso de Baterías de Almacenamiento (UR-T1225), e Innovación para la Reactivación y Resiliencia de las PYMES (UR-T1245).

la equidad, ya que apenas 18,5% de los jóvenes de 20 a 24 años pertenecientes al primer quintil se gradúa de la secundaria, comparado con 81,9% de los quintiles de mayores ingresos. Los resultados de las pruebas PISA 2018 también reflejan que los estudiantes del quintil más alto obtienen aproximadamente 100 puntos más en lectura que los del quintil más bajo, lo que equivale a aproximadamente 3 años de escolaridad. Como causas de estos problemas se citan el uso generalizado de la repetición de grado como mecanismo de evaluación; un marco curricular enciclopedista y una desarticulación entre ciclos; baja carga horaria y alto número de asignaturas por grado; alto porcentaje de docentes no titulados; una carrera docente que premia demasiado la antigüedad; y un sistema de gestión de los docentes que genera alta dispersión.⁴⁶ Estos problemas se intensificaron con el COVID-19 y se estima que la desvinculación estudiantil aumentará luego de la pandemia. Al respecto, si bien Uruguay tiene herramientas para llevar a cabo el proceso educativo a distancia (a través de Ceibal), 23% de los niños no logró conectarse a las plataformas de educación en línea mientras los centros educativos permanecieron cerrados a principios de 2020.

3.27. Por otro lado, se evidencian déficits de habilidades y competencias requeridas en el mercado laboral.⁴⁷ Uruguay está entre los países más rezagados en aspectos como la relevancia de su sistema educativo para la economía (125/132 según el Índice de Competitividad por Talento Global 2020) y la disponibilidad de científicos e ingenieros (103/132). En particular, como ya se mencionó, hay un déficit de científicos e ingenieros, especialmente en el caso de las mujeres, que no logra abastecer la demanda del sector productivo. El impulso y la equidad de género en las carreras de ciencia, tecnología, ingeniería y matemática (denominadas STEM) se torna especialmente deseable ya que en Uruguay dichas carreras muestran un retorno a la educación aproximadamente 10% mayor al resto de las carreras.⁴⁸ Al respecto, las diferencias de género se observan en la elección de áreas de estudio desde la secundaria, que luego se reflejan en menores salarios.⁴⁹ Además, la crisis del COVID-19 ha puesto de manifiesto la importancia de dotar a la fuerza laboral de mayores capacidades digitales.⁵⁰

3.28. **Poblaciones más vulnerables.** En 2020 la pobreza alcanzó 11,6% de la población y antes de la pandemia, aproximadamente dos tercios de la población pertenecía a la clase media. Sin embargo, parte de la población se encontraba en situación de vulnerabilidad y la pobreza infantil ya era uno de los principales desafíos del país. La pobreza en niños entre 0 y 6 años fue 17% en 2019—casi 10 veces mayor que entre los adultos mayores de 65 años—y aproximadamente 1 de cada 4 niños menores de 14 años vivía en hogares con carencias a nivel de vivienda. En el caso de los jóvenes entre 15 y 24 años del primer quintil de ingreso, la desvinculación funcional (NiNiNi, no estudia, no trabaja y no busca trabajo) ascendía a 43% en el caso de los hombres y 51% en las mujeres. Esta diferencia según género se explica por el alto porcentaje de jóvenes mujeres que trabaja realizando tareas de cuidado del hogar (34% del total de las jóvenes entre 15 y 29 años del primer

⁴⁶ Ver CDC.

⁴⁷ 37% de las empresas reportan retos a la hora de encontrar mano de obra suficientemente calificada comparado con un promedio de 32% en ALC (Enterprise Surveys, Banco Mundial 2017).

⁴⁸ (OCDE/CEPAL/CAF (2016). *Latin American Economic Outlook 2017: Youth, Skills and Entrepreneurship*).

⁴⁹ En el último año de secundaria, las mujeres están sobrerrepresentadas en las áreas humanísticas y arte (65% mujeres vs 35% varones en 2017), pero subrepresentadas en ingenierías y cursos físico-matemáticos (34% vs 66%). Las mujeres ocupadas (15 y 64 años) ganan 79% de lo que ganan los hombres de la misma edad.

⁵⁰ Según una encuesta relevada por la Cámara de Industrias del Uruguay en marzo de 2020, la falta de internet de alta capacidad en el domicilio de los trabajadores y la calificación del personal para trabajar a distancia se encuentran en el top cinco de dificultades para implementar home office (El Covid-19 y sus efectos en la industria manufacturera uruguaya, CIU).

quintil de ingresos no estudia y trabaja solamente realizando tareas del hogar). Asimismo, más de la mitad de los trabajadores del primer quintil trabaja en situación de informalidad, prescindiendo de cobertura de seguridad social.

- 3.29. Además, existen en el país grupos que presentan mayores vulnerabilidades como los afrodescendientes, algunos grupos de inmigrantes y personas con discapacidad. Se observan rezagos educativos en la población afrodescendiente y mayor tasa de desempleo en comparación a los no afrodescendientes.⁵¹ Los inmigrantes recientes enfrentan desigualdades en el mercado laboral al tener menores oportunidades de empleo en comparación a los nativos no migrantes.⁵² Con relación a las personas con discapacidad, también se observan brechas en el ámbito educativo y laboral.⁵³
- 3.30. **Servicios urbanos y vivienda.** Uruguay presenta segregación urbana territorial, en particular en el Área Metropolitana de Montevideo, donde parte de la población que reside en áreas periféricas presenta alta vulnerabilidad.⁵⁴ En 2018, 18% de la población urbana enfrentaba al menos un tipo de carencia en la vivienda (problemas constructivos en los materiales, falta de agua potable o saneamiento, hacinamiento, entre otros)⁵⁵, porcentaje que se acentúa en los asentamientos irregulares (5,4% de la población urbana vivía en asentamientos irregulares en 2018). En materia de saneamiento, solo 45% de la población urbana cuenta con servicios de saneamiento seguro, o sea la evacuación se realiza por medio de red general y los efluentes son conducidos a una planta de tratamiento con disposición final adecuada. Estos problemas se deben, entre otros, a: (i) restricciones para acceder a soluciones formales de vivienda, derivadas de barreras de entrada de la población (la informalidad representa una restricción para obtener créditos y garantías y sólo 7% de la población reporta tener un crédito de vivienda); (ii) baja articulación de políticas públicas de gestión metropolitana en lo referente a vivienda, saneamiento, residuos, seguridad, y transporte; y (iii) existencia de vacíos urbanos y/o fincas abandonadas en zonas centrales de la ciudad, combinado con una política de suelo que no promueve su utilización y la integración social y territorial.⁵⁶
- 3.31. **Propuesta de acción.** El GBID apoyará: (i) iniciativas que apunten a mejorar los logros educativos, con énfasis en la gestión y calidad, mediante la modernización de las prácticas pedagógicas, una mayor transformación digital del sistema educativo y arreglos institucionales tendientes a articular los distintos ciclos educativos y a fortalecer las instancias territoriales; (ii) la adaptación productiva de los trabajadores, por ejemplo mediante prácticas de *re-skilling* y *up-skilling* de la fuerza laboral; (iii) el análisis sobre la calidad de los servicios de cuidado y su importancia en aumentar la oferta laboral femenina y la corresponsabilidad de género en el cuidado; y (iv) medidas específicas para

⁵¹ En 2019, alrededor de 40% de los jóvenes afrodescendientes de 18 años asistía a un centro educativo, comparado con 66% para los no afrodescendientes.

⁵² El desempleo para los inmigrantes recientes supera al de los nativos no migrantes (10,7% vs. 8,3% en 2018). Para más detalles, véase el CDC.

⁵³ Con relación a la culminación de secundaria, existe una brecha en detrimento de los jóvenes con discapacidad entre 25 y 34 años, que asciende a 15 p.p. para las mujeres y 12 p.p. para los varones. La desocupación para las personas con discapacidad es diez veces mayor que en el resto de la población y se estima que aproximadamente 80% de las personas con discapacidad se encuentran desempleadas (*Informe Inserción laboral de personas con discapacidad en el ámbito privado (2016) – Comisión de Legislación del Trabajo – Cámara de Representantes*).

⁵⁴ Ver CDC. El Área Metropolitana de Montevideo concentra alrededor del 60% de la población del país.

⁵⁵ Para el cálculo se incluye: vivienda con materiales de desecho, hacinamiento, vivienda sin cocina, sin agua potable, sin baño, sin energía eléctrica, sin calefacción, sin heladera, sin calentador para agua. Cálculos propios en base a Encuesta Continua de Hogares 2018 para poblaciones con más de 5.000 habitantes.

⁵⁶ Ver CDC.

atenuar las brechas que enfrentan los jóvenes, mujeres, afrodescendiente, inmigrantes, personas con discapacidad y trabajadores informales. En cuanto a los servicios urbanos y vivienda, la nueva EBP se focalizará en: (i) recuperar barrios informales de manera integrada considerando no solo el acceso a servicios como agua potable y saneamiento sino también los espacios públicos y los servicios sociales; (ii) potenciar mecanismos para el desarrollo de vivienda social (incluyendo soluciones a través del sector privado) y fomentar operaciones urbanas en pro de ciudades más compactas que permitan la integración territorial y social; (iii) apoyar acciones integrales (y en algunos casos a nivel nacional) en temas como drenaje pluvial, suministro eléctrico, saneamiento, residuos, agua potable, y vialidad, incorporando instrumentos propicios para alcanzar mayores niveles de sustentabilidad y fomentar la resiliencia en torno al cambio climático; y (iv) apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental.

3.32. En los últimos años, el GBID ha apoyado al país en estas áreas, constituyendo un punto de partida para diseñar e implementar las nuevas intervenciones.⁵⁷

3.33. **Contribución a los ODS.** Las acciones señaladas tienen el potencial de contribuir con los siguientes ODS: Fin de la pobreza (ODS 1), Hambre cero (ODS 2), Salud y bienestar (ODS 3), Educación de calidad (ODS 4), Igualdad de género (ODS 5), Agua limpia y saneamiento (ODS 6), Trabajo decente y crecimiento económico (ODS 8), Reducción de las desigualdades (ODS 10), Ciudades y comunidades sostenibles (ODS 11), Acción por el Clima (ODS 13), Vida submarina (14), y Vida de ecosistemas terrestres (ODS 15).

D. Temas transversales y áreas de diálogo

3.34. Los tres ejes estratégicos descriptos muestran oportunidades y propuestas de acción en tres áreas transversales: (i) género y diversidad; (ii) cambio climático; y (iii) transformación digital. Este último eje se vuelve de particular relevancia dadas las crecientes demandas de digitalización en la etapa de recuperación post-COVID-19. La transformación digital del gobierno y de las empresas es crítica para lograr mayor eficiencia, efectividad y transparencia del estado y el desarrollo productivo, además de ser crucial para la etapa de recuperación hacia una economía *low touch* y más intensiva en teletrabajo. A su vez, una mayor inclusión y alfabetismo digital puede contribuir a una mayor igualdad de oportunidades, a través de mejores servicios de salud y educación, y más herramientas para el mercado de trabajo, entre otros. En este sentido, es importante continuar

⁵⁷ Por el lado de la ventanilla pública, se destacan las siguientes operaciones de préstamo: Programa de Apoyo a la Educación Media y a la Formación en Educación: Hacia Trayectorias Educativas Continuas y Completas (UR-L1116), Generación C: Consolidando Innovaciones Educativas para las Habilidades y Competencias del Siglo XXI (UR-L1141), Programa de Mejoramiento de Barrios III (UR-L1146), Programa de Saneamiento Urbano de Montevideo (PSU V) (UR-L1136), Proyecto de Saneamiento de Ciudad de la Costa-zona oeste (UR-L1094), Programa de Saneamiento de Ciudad del Plata, Etapa I (UR-L1149), Programa de Apoyo al Sistema Nacional Integrado de Cuidados (UR-L1110). También se apoyó la equidad social y la inclusión con cooperaciones técnicas no reembolsables: High Touch High Tech: Maestros e Inteligencia Artificial construyendo una respuesta mejorada a la emergencia COVID fomentando el conocimiento y las habilidades (UR-T1244), Formación de Talentos y Habilidades para el Sector Agroforestal en Uruguay (UR-T1186), Apoyo a Bootcamps para el Desarrollo de Skills en Temas Digitales (UR-T1236), Fortalecimiento de las políticas y programas de primera infancia en Uruguay (UR-T1137), Exclusión Social con Base en la Orientación Sexual y la Identidad de Género en Colegios de Educación Secundaria en Uruguay (UR-T1197), Innovación e Integración Socio-Urbana para Población Migrante (RG-T3440), Plan Director de Abastecimiento de Agua Potable del Departamento de Maldonado (UR-T1171), Mejora de la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos en Montevideo (UR-T1173). Por el lado de las ventanillas del sector privado, se destaca el rol de BID Invest en la operación PPP Educativa II (12340-01) y el rol de BID Lab con la iniciativa Jóvenes a Programar (UR-T1168).

fortaleciendo las instituciones y el marco normativo con énfasis en el desarrollo de talento digital, mejoras en políticas de gobernanza de datos (en particular ética en el uso de datos) y transparencia. Asimismo, se va a seguir promoviendo la adopción y uso de herramientas clave como la ciberseguridad, inteligencia artificial, interoperabilidad (incorporación del sector privado), e identidad y firma digital.

- 3.35. **Áreas de diálogo.** El GBID continuará el diálogo con Uruguay en lo relativo a la integración energética regional y participará en los esfuerzos de coordinación en estas áreas. Complementando las acciones para mejorar los servicios urbanos y vivienda, se apoyarán los temas de transporte urbano y seguridad vial. También se explorarán las oportunidades que trae el desarrollo de la *economía plateada* en un país envejecido como Uruguay.⁵⁸ Por último, se seguirá acompañado al gobierno en temas relacionados con seguridad hídrica y en la creación del Ministerio de Medio Ambiente. Al respecto, de acuerdo con la Primera Contribución Determinada Nacional (NDC por sus siglas en inglés) que cubre el periodo 2017 – 2022,⁵⁹ el país se compromete a reducir para 2025 (respecto a 1990) 24% las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), 48% las de óxido nitroso (N₂O) y 57% las de metano (CH₄), todas ellas con relación al PIB. Mediante el apoyo a la creación del Ministerio de Medio Ambiente, y el apoyo multisectorial del GBID plasmado en esta estrategia, se contribuirá a las metas de la NDC por medio de: (i) el apoyo a la descarbonización energética; (ii) la gestión de riesgos de desastres naturales; y (iii) la inversión en infraestructura resiliente.

4. MARCO DE FINANCIAMIENTO

- 4.1. El BID es la principal agencia multilateral en el país, representando en los últimos 5 años alrededor de 52% del endeudamiento del sector público con los organismos multilaterales y 5,5% de la deuda pública global. En 2020, el endeudamiento del sector público con el BID creció a 7,2% del endeudamiento público total, como consecuencia del financiamiento durante la pandemia.
- 4.2. Se prevé que las necesidades de financiamiento del sector público no monetario (SPNM) para el período 2021-2025 estén en torno a USD20.500 millones. El BID prevé aprobaciones de operaciones con garantía soberana por aproximadamente USD2.000 millones en el período 2021-2025 con desembolsos de USD1.083 millones y flujos netos anuales de préstamos de USD109 millones en promedio. En este escenario, la deuda de Uruguay con el BID promediaría 4,9% del PIB en el período, con una participación de 6,7% en la deuda pública total.

5. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 5.1. **Ejecución de la cartera.** Uruguay demanda instrumentos y procesos flexibles y efectivos que faciliten la ejecución de los proyectos, transparencia, y rendición de cuentas. En este

⁵⁸ El envejecimiento poblacional conlleva oportunidades de desarrollo económico, a través de la generación de nuevos emprendimientos y oportunidades laborales, así como la contribución económica de los adultos mayores, dado que la mejora en las condiciones de salud permite una longevidad más productiva. A modo de ejemplo, BID Lab recientemente aprobó una operación que se propone desarrollar una primera experiencia piloto para promover un ecosistema emprendedor en torno a la Economía Plateada en Uruguay, de forma tal que aumente la oferta de servicios y productos dirigidos a esta población, contribuyendo a su mayor bienestar.

⁵⁹ El país presentará su segunda NDC en el 2022, que fijará metas con mayor ambición a las presentadas en la actual NDC, como establecido en el *Acuerdo de París*.

contexto, cabe destacar: (i) el uso de PBR, instrumento ágil valorado por las agencias de gobierno (4 operaciones, 50% del total de PBR aprobados en el BID); (ii) la disponibilidad de 11 líneas CLIPP (aproximadamente USD2.000 millones) que ha permitido optimizar los tiempos de preparación de las operaciones, dar continuidad a intervenciones con visión de largo plazo y desarrollar un enfoque multisectorial en las operaciones; (iii) la utilización de modalidades financieras innovadoras que permitió reducir los riesgos de moneda de la cartera de préstamos, realizándose conversiones de moneda a Yenes, Francos Suizos, Unidades Indexadas y Pesos Uruguayos por un monto superior a USD1.400 millones; y (iv) la combinación de financiamiento contingente y de inversión que resultó clave para la política prudencial de gestión de deuda del gobierno, impulsar reformas institucionales de mediano plazo y contar con liquidez en tiempos de crisis. Al respecto, Uruguay, a pesar de tener acceso a los mercados de capitales internacionales a precios competitivos, recurrió al desembolso de los PBL-DDO para gestionar los riesgos de liquidez en el marco de la pandemia del COVID-19. A corto y mediano plazo, la ejecución de la cartera encuentra desafíos, ya que parte de las acciones y resultados previstos deberán revisarse a la luz de las prioridades de las autoridades, restricciones presupuestales, y el redireccionamiento de recursos ante la pandemia. Sin embargo, existen oportunidades, ya que la cartera actual tiene el potencial de profundizar y expandir los avances logrados en materia de transformación digital, posicionado al país en temas como telemedicina, teleducación, servicios en línea, y ciberseguridad, entre otros.

- 5.2. **Uso y fortalecimiento de sistemas nacionales.** Actualmente el BID utiliza plenamente los subsistemas de presupuesto, tesorería y sistema informativo de compras. Se utilizan parcialmente los subsistemas de contabilidad y reportes, auditoría externa, comparación de precios, consultores individuales y licitación pública nacional avanzada. Durante el periodo de la estrategia, se espera apoyar al gobierno en iniciativas de gestión fiduciaria relacionadas con: (i) mejoras en el proceso de ejecución del presupuesto; (ii) mejoras en controles de la Cuenta Única del Tesoro; (iii) desarrollo del sistema integrado de información financiera; (iv) convergencia hacia Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público; y (v) mejoras en el sistema de control interno gubernamental. Adicionalmente, se aportará: (i) apoyo técnico al fortalecimiento del conocimiento y profesionalización en las compras públicas; (ii) el estudio y eventual implementación de nuevas estrategias y modalidades innovadoras de compras permitiendo la agregación de demanda para incrementar eficiencia y valor por el dinero, como por ejemplo las compras centralizadas, consolidación del convenio marco, sistemas de gestión de contratos, compras coordinadas, y compra menor mediante el procedimiento de concurso de precios; y (iii) apoyo técnico para la consolidación y el fortalecimiento de los sistemas electrónicos de compras públicas. En cuanto al sistema de compras, se realizó un diagnóstico del sistema de compras y contrataciones públicas bajo la metodología OECD/MAPS en 2019. De manera general y en función del marco normativo y regulatorio, y de las prácticas de rendición de cuentas, el riesgo fiduciario en Uruguay es bajo. El sistema nacional de compras de Uruguay fue validado para uso avanzado en las operaciones que financia el BID conforme lo dispuesto en las políticas para el uso de los sistemas nacionales. Durante el período de la estrategia, se implementará el sistema nacional para llegar al 100% de su uso. La siguiente tabla resume el nivel de uso de los sistemas nacionales fiduciarios al 31 de diciembre de 2019.

SISTEMAS NACIONALES	LÍNEA DE BASE 2019	Uso ESTIMADO 2025	ACCIONES PREVISTAS DURANTE LA EBP
PRESUPUESTO	100%	100%	Acompañamiento a las mejoras en la ejecución del presupuesto
TESORERÍA	100%	100%	Acompañamiento en las mejoras a los controles de la Cuenta Única del Tesoro.
CONTABILIDAD Y REPORTES	39%	50%	Acompañamiento al Plan de Implementación de NICSP (préstamo 4705/OC-UR), al desarrollo del SIIF II (préstamo 3161/OC-UR) y al desarrollo y expansión del SPI (Sistema Nacional).
AUDITORÍA INTERNA	11%	11%	Acompañamiento a las mejoras del sistema integrado de control interno.
CONTROL EXTERNO	78%	80%	Apoyo al TCR en actividades de capacitación.
SISTEMA INFORMATIVO	100%	100%	Monitoreo y Supervisión
COMPARACIÓN DE PRECIOS	59%	100%	Implementación del sistema nacional de compras en las operaciones financiadas por el BID.
CONSULTORES INDIVIDUALES	15%	100%	
LICITACIÓN NACIONAL	15%	100%	
LICITACIÓN NACIONAL AVANZADA	15%	100%	

- 5.3. **Coordinación al interior del GBID.** La coordinación estratégica entre el BID, BID Invest y BID LAB podría potenciar el impacto del GBID en el país hacia el futuro, tal como ocurrió durante la pandemia del COVID-19, donde el desarrollo de ideas innovadoras apoyadas por BID Lab se articuló con la disponibilidad de financiamiento a través de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación y el escalamiento a través del sector privado. Hacia los próximos años, se prevé continuar un modelo de coordinación/sinergia BID/BID Lab/BID Invest que, aprovechando las ventajas comparativas de cada ventanilla, permita avanzar en un esquema de experimentación-desarrollo de política pública-consolidación institucional y escalamiento en áreas como infraestructura productiva y social, agtech, telemedicina, teleeducación, innovación empresarial aplicada a las ciencias de la salud e industria farmacéutica, y eficiencia energética.
- 5.4. **Coordinación con otros donantes y actores.** Se continuará el diálogo y la coordinación de cofinanciamiento con otras instituciones financieras: (i) la JICA podría fondear parte del PBP fiscal aprobado en 2020 en estrecha coordinación con el Banco Mundial; (ii) con el BEI se podrían cofinanciar proyectos de educación; (iii) con Naciones Unidas se está

apoyando la conformación del nuevo Ministerio de Medio Ambiente y acciones para avanzar en el alcance de los ODS y finanzas sostenibles; (iv) con CAF se analizan oportunidades de financiación con participación público y privada de iniciativas educativas y viales; (v) con JBIC y FONPLATA se continuarán explorando oportunidades de cofinanciamiento en diversos sectores; y (vi) con Corea, a través de la Universidad Nacional de Seúl, se seguirá explorando el apoyo al Centro de Biotecnología. A su vez, se seguirá trabajando en la identificación y ejecución de alianzas con empresas del sector privado, fundaciones, universidades y ONGs para promover el ecosistema de finanzas sostenibles y la financiación de las brechas de los ODS.

6. RIESGOS





- 6.1. **Riesgos macroeconómicos.** Como se explicó en secciones anteriores, el deterioro de las finanzas públicas en los últimos años impone desafíos al manejo de la política pública. Existe el riesgo de que, en un entorno menos favorable, el gobierno no pueda cumplir con la mejora fiscal prevista, generando consecuencias negativas sobre la dinámica de la deuda y la percepción de agentes económicos relevantes, e impactando sobre las acciones propuestas en este documento. Por esta razón, la elección de las áreas prioritarias de esta Estrategia de País apunta a fortalecer las finanzas públicas, a alcanzar un mayor desarrollo productivo y crecimiento de la economía que otorgue un renovado protagonismo al sector privado, y a apoyar programas sociales focalizados en las poblaciones más vulnerables. El GBID dará un seguimiento estrecho a los riesgos macroeconómicos mediante los instrumentos de monitoreo que dispone.
- 6.2. **Riesgos de desastres naturales y de salud pública.** Uruguay se encuentra expuesto a múltiples amenazas hidrometeorológicas y climatológicas, como sequías, inundaciones y heladas, los cuales han incrementado su severidad y recurrencia.⁶⁰ El país también es vulnerable a eventos de salud pública, lo cual se evidenció con la pandemia del COVID-19. La materialización de alguno de estos eventos durante el periodo de la nueva Estrategia podría tener consecuencias negativas sobre el proceso de desarrollo, llevar a cambios en las prioridades de las autoridades, y afectar la ejecución de los proyectos financiados por el GBID. Para mitigar el impacto que estos eventos podrían tener sobre las finanzas públicas, se incluyó en el primer pilar como propuesta de acción el fortalecimiento de la estabilidad fiscal, incluyendo instrumentos que permitan contar con recursos contingentes para enfrentar emergencias por desastres naturales o de salud pública.⁶¹ Además, aspectos sobre la mitigación y adaptación al cambio climático se incluyeron como área transversal de esta Estrategia de País. Se buscará, por tanto, que las operaciones aprobadas durante el nuevo periodo estratégico incorporen y/o tengan en cuenta medidas de reducción del riesgo de desastres naturales y de salud pública.
- 6.3. **Riesgos de implementación.** La nueva administración ha planteado una agenda de reformas incluyendo cambios en la política fiscal y de gasto, reforma del sistema de pensiones, y cambios en las políticas educativas, entre otras. Existe el riesgo de que, dada la envergadura y complejidad político-institucional de estas iniciativas, las dificultades en su implementación impacten sobre el programa del GBID en esos campos. En este sentido, las intervenciones propuestas están diseñadas de forma consistente con la agenda del gobierno y reconocen la importancia de contar con programas flexibles que puedan ajustarse a potenciales cambios en las necesidades y requerimientos del

⁶⁰ Entre 1967 y 2019, el país experimentó 32 eventos severos, de los cuales 23 ocurrieron a partir de 2000.

⁶¹ En 2020 el BID aprobó un Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública.






gobierno. Al mismo tiempo, el GBID acompañará con apoyo técnico y diálogo con las autoridades las acciones de monitoreo y mitigación requeridas. Las operaciones sin garantía soberana enfrentan riesgos específicos derivados de: (i) fluctuaciones del mercado asociadas a la demanda por financiamiento de proyectos de inversión empresarial; y (ii) las capacidades de gestión de los potenciales clientes y entidades financieras. Estos riesgos podrían impactar sobre la identificación de potenciales clientes, el costo de las operaciones, y los tiempos de preparación y ejecución. Para mitigar estos riesgos, BID Invest buscará fortalecer las capacidades de gestión de sus clientes directos, así como de instituciones financieras con las que BID Invest trabaja.

MATRIZ DE RESULTADOS Y MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES

Objetivo del Gobierno	Área prioritaria	Objetivo estratégico	Resultados esperados	Indicadores	Línea base (año y fuente)	Contribución a los ODS
Reducir el déficit fiscal e identificar oportunidades de ahorro en el gasto público, incluyendo la reforma del sistema de seguridad social.	Gestión de los recursos públicos	Generar eficiencias y sostenibilidad de las políticas públicas	Reducir el crecimiento del gasto corriente	Tasa de crecimiento anual del gasto corriente real del gobierno central, promedio en los últimos tres años	1,9% (promedio 2017-2019) MEF	
			Mejorar la sostenibilidad del sistema de pensiones	Gasto previsional como % del PIB, promedio en los últimos tres años	9,4% (promedio 2017-2019) MEF	
Mejorar la seguridad ciudadana		Reducir los niveles de reincidencia	% de la población penitenciaria que no es primidelincuente ⁶²	62% 2017, Boletín Estadístico del Sistema Penitenciario		
		Reducir los niveles de violencia de género	Tasa anual de femicidios ⁶³ por cada 100,000 mujeres	1,4 2019, Observatorio de Igualdad de Género - CEPAL		

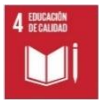






⁶² Total de la población penitenciaria que no es primidelincuente respecto al total de la población penitenciaria en un determinado año. Se considera población penitenciaria primidelincuente a aquella que no ha tenido ningún procesamiento previo, aún sin prisión (según concepto amplio del Ministerio del Interior).

⁶³ El homicidio de una mujer en manos de su pareja o expareja es considerado un femicidio.

Objetivo del Gobierno	Área prioritaria	Objetivo estratégico	Resultados esperados	Indicadores	Línea base (año y fuente)	Contribución a los ODS
Fomento a la cultura emprendedora. La generación de nuevos emprendimientos crea empleo, pero además debe ser concebida como una herramienta para el desarrollo tecnológico, la innovación y la mejora de las condiciones de vida.	Desarrollo productivo sostenible	Aumentar la innovación	Aumentar la inversión en innovación por parte del sector privado	Inversión del sector privado en I+D como % del PIB	0,1% 2018, ANII	
Diversificación y mejoras en el acceso a mercados internacionales.		Mejorar la inserción comercial internacional	Aumentar las exportaciones de servicios no tradicionales	Exportaciones de servicios de TIC como % del total de exportaciones de servicios no tradicionales	26% 2019, Uruguay XXI	
Fortalecer el mercado de valores y apoyo a las MIPYMES.		Profundizar el financiamiento productivo	Aumentar el crédito a las MIPYMES	% de MIPYMES que accede a un préstamo bancario, últimos 3 años	17% 2017, MIEM	
Desarrollo productivo y mejora de la competitividad a través del desarrollo de infraestructura.		Mejorar la infraestructura productiva y resiliente	Mejorar la calidad de la infraestructura	Índice de infraestructura ⁶⁴ (basado en transporte y servicios públicos)	68,7 2019, Global Competitiveness Index	
			Avanzar hacia la descarbonización energética	% de fuentes no renovables en la matriz primaria energética para un determinado año ⁶⁵	37%, 2019, MIEM	

⁶⁴ Promedio simple del puntaje otorgado a infraestructura en transporte e infraestructura de servicios públicos. Ranquea 65/141 países.

⁶⁵ Son consideradas fuentes no renovables el petróleo y sus derivados, gas natural, carbón mineral y coque. El MIEM publica dicho dato anualmente.

Prioridad del Gobierno	Área prioritaria	Objetivo estratégico	Resultados esperados	Indicadores	Línea base	Contribución a los ODS
Ampliación de la cobertura educativa.	Equidad e inclusión social	Mejorar la educación y formación para el trabajo	Aumentar la culminación de la educación secundaria	% de jóvenes entre 20 y 24 años que culmina la educación secundaria	41% 2019, ECH	
			Mejorar la relevancia del sistema educativo para la economía	Índice de relevancia del sistema educativo para la economía ⁶⁶	2,5 2020, Global Talent Competitiveness Index	 
Educación inclusiva y promoción de la contratación de colectivos vulnerables por parte de las empresas.		Apoyar a las poblaciones más vulnerables	Reducir la desvinculación funcional en el primer quintil de ingresos, con enfoque de género	Desvinculación funcional en jóvenes entre 15 y 24 años pertenecientes al primer quintil de ingresos ⁶⁷	51% mujeres 43% hombres 2019, ECH	 
Regularización de asentamientos. Acceso a vivienda.		Facilitar servicios urbanos y de vivienda	Aumentar el acceso a servicios de saneamiento seguros	% de la población urbana que tiene acceso a servicios de saneamiento manejados de forma segura ⁶⁸	45% 2018, Plan Nacional de Saneamiento	 

⁶⁶ Respuesta promedio a la pregunta: En su país, ¿en qué medida el sistema educativo satisface las necesidades de una economía competitiva? [1 = nada bien; 7 = extremadamente bien]. Uruguay rankea 125/132 en este indicador.

⁶⁷ Proporción de mujeres/hombres entre 15 y 24 años pertenecientes al primer quintil de ingresos que (no estudian, no trabajan, y no buscan trabajo), respecto al total de la población de esa franja etaria que pertenecen al primer quintil de ingresos.

⁶⁸ El saneamiento es considerado seguro cuando la evacuación se realiza por medio de red general y los efluentes son conducidos a una planta de tratamiento.

Matriz de sistemas nacionales

Objetivo estratégico	Resultado esperado	Indicador	Unidad de medida	Línea base	Año base	Objetivo principal	Distribución del tiempo	Alineación CRF
Incremento del Uso de Sistemas Nacionales	Incrementar el Uso del Subsistema de Contabilidad y Reportes	Cartera Activa que usa el Subsistema de Contabilidad y Reportes	% de la cartera activa	39%	2019	50%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de Comparación de Precios	Cartera Activa que usa el Subsistema de Comparación de Precios	% de la cartera activa	0%	2019	100%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de Consultoría Individual	Cartera Activa que usa el Subsistema de Consultoría Individual	% de la cartera activa	0%	2019	100%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de LPN Parcial	Cartera Activa que usa el Subsistema de LPN Parcial	% de la cartera activa	0%	2019	100%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Incrementar el Uso del Subsistema de LPN Avanzado	Cartera Activa que usa el Subsistema de LPN Avanzado	% de la cartera activa	0%	2019	100%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
Fortalecimiento de Sistemas Nacionales	Implementación del plan de acción para adopción de NICSP	Avance en la implementación del plan de acción	% de avance en la implementación del plan	0%	2020	30%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad
	Implementación del plan de acción resultado de la evaluación MAPS (**)	Avance en la implementación del plan de acción	% de avance en la implementación del plan	0%	2020	50%	Al final de la EBP	- Capacidad institucional y el estado de derecho - Productividad e innovación - Inclusión social e igualdad

INDICADORES SOCIALES Y ECONÓMICOS

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Producto						
Crecimiento real del PBI (%)	0.03	1.6	1.6	0.5	0.4	-5.9
PBI (millones de USD)	53,150	59,744	63,531	61,036	57,533	52,864
PBI per cápita (dólares)	15,330	17,167	18,187	17,409	16,351	14,972
Formación bruta de capital (% del PBI)	NA	17.5	16.6	15.7	14.8	17.0
Tasa de desempleo (%)	7.4	7.7	6.9	8.4	8.5	10.5
Monetario						
Inflación (%)	9.4	8.1	6.6	8.0	8.8	9.4
Tipo de cambio (peso/dólar)	29.9	29.3	28.8	32.4	37.3	42.3
Sector externo						
Cuenta corriente (% del PBI)	-0.3	0.7	-0.03	-0.6	1.4	-0.6
Balanza comercial (% del PBI)	4.2	5.1	5.4	5.3	6.4	4.3
Cuenta financiera (% del PBI)	-3.1	-4.4	3.9	-0.2	-2.7	3.6
Inversión extranjera directa (% del PBI)	1.5	-3.1	-3.3	-0.8	2.2	4.9
Indicador de riesgo país (EMBI)	280	244	146	207	148	135
Fiscal						
Balance global SPNM	-1.9	-2.7	-2.5	-3.1	-3.9	-5.4
Balance primario SPNM	0.2	-0.2	-0.1	-0.6	-1.6	-2.8
Deuda SPNM (% del PBI)	57.8	55.9	56.9	58.7	60.8	68.6
Reservas internacionales (mill. de dólares)	15,634	13,436	15,959	15,557	14,505	16,250
Social						
Población (millones)	3.47	3.48	3.49	3.51	3.52	3.53
Pobreza (% pob. total)	9.70	9.40	7.90	8.10	8.80	11.60
Índice de Gini	0.39	0.38	0.38	0.38	0.38	0.39

Fuentes: MEF, BCU, INE, Bloomberg

MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO

Proyección Flujos y Razones de Deuda con Garantía Soberana Sector Público Global (SPG)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021p	2022p	2023p	2024p	2025p	Total EBP 2021-2025p	Promedio 2021-2025p
Aprobaciones Mill. USD ⁽¹⁾	329	311	189	409	561	410	400	400	400	390	2,000	400
a. Desembolsos de préstamos al SPG	174	196	451	193	1,240	219	234	135	213	283	1,083	217
b. Repago (Principal)	119	119	127	409	121	120	129	196	230	299	974	195
c. Flujo Neto de Préstamos al SPG (a-b)	55	77	324	-216	1,119	99	105	-61	-17	-17	109	22
d. Intereses y comisiones	87	101	118	121	93	90	88	85	83	76	423	85
e. Flujo neto de caja (c-d)	-32	-24	206	-337	1,026	9	17	-146	-100	-93	-314	-63
Deuda SPG con el BID												
Mill. US\$	1,751	1,814	2,103	1,831	2,870	2,969	3,074	3,013	2,995	2,979		3,006
% Deuda Multilaterales	48%	49%	54%	48%	58%	58%	58%	58%	58%	58%		58%
% Deuda	5.2%	4.7%	5.5%	4.9%	7.2%	7.1%	7.1%	6.7%	6.5%	6.2%		6.7%
% PIB	3.1%	2.8%	3.3%	3.0%	5.3%	5.4%	5.3%	4.9%	4.7%	4.4%		4.9%
Deuda Multilateral/Deuda Bruta SPG	10.8%	9.4%	10.1%	10.4%	12.4%	12.2%	12.2%	11.6%	11.2%	10.8%		11.6%
Deuda Multilateral/Deuda Externa SPG	21.1%	20.5%	21.1%	19.9%	23.3%	22.9%	22.9%	21.7%	21.0%	20.2%		21.7%

Nota: El cuadro de flujos de fondos no considera préstamos al sector privado, préstamos regionales u otro tipo de préstamos fuera del sobre financiero del Banco.

SPG = Sector público global

(1) Los montos anuales de aprobaciones son indicativos y están sujetos a disponibilidad de recursos por parte del Banco.

Fuentes:

Aprobaciones y Desembolsos de operaciones SG: estimaciones en base a diálogo preliminar con el país.

Deuda BID y flujos netos: Finance Department IADB/Finance Data Mart y cálculos propios.

Deuda BID/Multilaterales se asume que se mantiene constante durante el período de la Estrategia.

Deuda Pública Total proyecciones propias en base a estimaciones de las necesidades de financiamiento.

MATRIZ DE EFECTIVIDAD DEL DESARROLLO

The Development Effectiveness Matrix for Country Strategies (DEM-CS) is a checklist of the elements that are necessary to evaluate a country strategy. It is based on the evaluation criteria developed by the Evaluation Cooperation Group of the Multilateral Development Banks in the "Good Practice Standards for Country Strategy and Program Evaluation."

COUNTRY STRATEGY: Uruguay

STRATEGIC ALIGNMENT

Refers to the degree to which the design and objectives of the CS are consistent with the country development challenges and with the government's development plans and priorities.

EFFECTIVENESS

This measures whether the country strategy is likely to achieve its intended objectives, through an examination of three dimensions: (i) the quality of the diagnostics on which Bank action is based in each area of work; (ii) the quality of the results matrix for the strategy; (iii) the use and build up of country systems.

Effectiveness dimensions	
I. Country Diagnosis - Country Development Challenges (CDC)*	Yes/No
- The CDC is comprehensive / holistic / complete	Yes
- The CDC clearly identifies the main development challenges	Yes
- The CDC presents magnitudes of the main development challenges that are based on empirical evidence	Yes
II. Priority Areas Diagnostics	%
- That clearly identify and dimension, based on empirical evidence, the priority area's specific constraints and challenges	100%
- That clearly identify and dimension, based on empirical evidence, the main factors or causes contributing to the specific constraints and challenges	100%
- That provide corresponding policy recommendations	100%
III. Results matrix**	%
- The strategic objectives are clearly defined	100%
- The expected outcomes are clearly defined	100%
- The strategic objectives and expected results that are directly related to the main constraints identified in the Diagnosis	100%
- The indicators are outcome indicators and are SMART	100%
- The indicators have baselines	100%
IV. Vertical logic	Yes/No
- The CS has vertical logic	Yes

* This analysis includes any potential diagnostic document used to inform.

** The Results Matrix is composed by indicators that are meaningful to, and capture progress towards, the expected results. The expected results stem from the strategic objectives.

RESPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN A LAS RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS 2016-2020 (CPE)

Recomendación OVE	Respuesta de la Administración
<p><u>RECOMENDACIÓN 1:</u></p> <p>Retrasar la aprobación de una nueva EBP hasta que se entiendan mejor los efectos de la pandemia del COVID-19. La actual EBP con Uruguay expira a fines de 2020. Dados los efectos sanitarios, sociales y económicos aún desconocidos de la pandemia del COVID-19 en Uruguay, OVE recomienda que el Grupo BID no proceda a acordar una nueva EBP con el Gobierno hasta que se comprenda mejor el alcance del impacto de la crisis y pueda comprometerse con una nueva EBP plurianual con mayor certeza. Mientras tanto, OVE recomienda que el Grupo BID continúe su diálogo y apoyo al país en virtud de las medidas de transición previstas en los lineamientos para las EBP y de cualquier medida especial para abordar la emergencia, al tiempo que se mantenga informado al Directorio sobre la evolución de la situación hasta que se podrá presentar una nueva EBP para su consideración.</p>	<p>De acuerdo. La Administración considera apropiada esta recomendación.</p> <p>Desde el inicio de la pandemia y hasta la elaboración de la nueva estrategia, el GBID está y continuará apoyando medidas de atención a la emergencia y de necesidades de recuperación post pandemia. Estas intervenciones acordadas con el gobierno se sustentan en: (i) aportes de liquidez (PBLs DDO); (ii) redireccionamiento de recursos de la cartera en ejecución para compra de insumos médicos; (iii) aprobación de nuevas operaciones con garantía soberana (prototipos fiscal, de reactivación económica y de atención a poblaciones vulnerables) y no soberana (monitoreo de la pandemia e industrias creativas por medio de BID Lab).</p> <p>La EBP actual está vigente hasta el 31/12/2020, por lo que el período de transición iniciará el 01/01/2021 y culminará el 31/12/2021. La Administración contempla llevar la nueva EBP a aprobación del Directorio durante el período de transición de la EBP actual.</p> <p>Acciones propuestas por la Administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdo con el Gobierno para redireccionar/reformular operaciones en apoyo a la crisis. • Procesamiento y aprobación de operaciones con foco en las necesidades de salud, atención a grupos vulnerables, sostenibilidad fiscal y recuperación económica. • Aprobación de la EBP durante el segundo semestre de 2021.
<p><u>RECOMENDACIÓN 2:</u></p> <p>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 una gran cantidad de operaciones pequeñas y atomizadas con altos costos de preparación y un impacto general limitado. Por lo tanto, OVE recomienda que el BID concentre mejor su apoyo</p>	<p>De acuerdo parcialmente. La Administración concuerda con la importancia de focalizar esfuerzos en áreas de alto valor agregado donde el Banco posea ventajas comparativas, lo cual ha realizado durante el período de evaluación del CPE y contempla seguir profundizando por medio de la próxima EBP.</p> <p>La estrategia actual ha permitido trabajar con las autoridades, por medio de operaciones de préstamos y/o asistencia técnica, en temas de vanguardia fundamentales para el desarrollo del país. Entre ellos, destacan la primera operación del Banco en ciberseguridad, la universalización de la tecnología en</p>

<p>futuro a Uruguay, incluso a través de un mayor apoyo programático que le permita aprovechar su contribución y reducir los costos de transacción, al tiempo que concentra operaciones más pequeñas en un número limitado de áreas donde pueden tener un efecto de demostración.</p>	<p>las políticas educativas, y la digitalización en la provisión de servicios de salud. Adicionalmente, el Banco ha desplegado un conjunto de instrumentos de financiamiento innovadores, como los PBL DDO, CCLIP sectoriales y PBRs, adaptados a las necesidades de un país como Uruguay, que cuenta con acceso a los mercados financieros internacionales (grado inversor).</p> <p>Estas intervenciones de alto valor agregado, por su naturaleza innovadora, no se prestan a ser analizadas exclusivamente de un punto de vista de costo, sino tendrían que ser valoradas por su dimensión estratégica y efecto de demostración de la capacidad de aporte del GBID al desarrollo de países de renta media alta.</p> <p>Acciones propuestas por la Administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Programación multianual de alto valor agregado, que considera las restricciones de espacio fiscal. • Incorporación transversal de agenda digital y acciones innovadoras en todas las operaciones.
<p><u>RECOMENDACIÓN 3:</u></p> <p>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 papel muy valioso como asesor en materia fiscal y de gestión de la deuda, incluso mediante el uso eficaz de una variedad de instrumentos crediticios. Al mismo tiempo, dadas las restricciones fiscales, hay espacio para que el GBID también ayude a fortalecer la capacidad analítica de Uruguay para priorizar eficazmente las inversiones públicas al brindar apoyo de cooperación técnica en áreas como la gestión fiscal y las capacidades de seguimiento y evaluación.</p>	<p>De acuerdo. El GBID hará todos los esfuerzos por continuar trabajando en el fortalecimiento de la gestión fiscal y del manejo de deuda en base a las prioridades estratégicas a ser acordadas con el gobierno. El Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica Causada por el COVID-19, recientemente aprobado, no sólo reconoce los esfuerzos fiscales de Uruguay en la pandemia, sino que plantea una hoja de ruta para el fortalecimiento de la institucionalidad fiscal en los próximos años.</p> <p>Acciones propuestas por la Administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incluir la temática fiscal como área prioritaria de la nueva EBP. • Continuar apoyando al Gobierno en temas fiscales mediante estudios, cooperación técnica y operaciones de préstamos en los próximos años. • Apoyar el desarrollo de las finanzas sostenibles en Uruguay como forma de diversificar las fuentes de financiamiento y expandir la base de inversores, lo que también fortalecería el posicionamiento del país en materia de los Objetivos de Desarrollo Sustentables (ODS).
<p><u>RECOMENDACIÓN 4:</u></p> <p>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 conocimientos con otros países de la región, por ejemplo, en innovación, gobierno electrónico y agua. Para garantizar que el intercambio de</p>	<p>De acuerdo. La Administración continuará promoviendo el uso estratégico del intercambio de conocimientos en apoyo al diálogo Sur-Sur. Sin embargo, la posterior adaptación al contexto de cada país plantea acciones y desafíos que van más allá de la EBP y del accionar del Banco en Uruguay. Esto requiere de un abordaje más amplio, particularmente, en términos de la definición y alcance del Programa de Cooperación Técnica Intrarregional (CT/INTRA) coordinado por ORP/GCM.</p>

<p>conocimientos de Uruguay produzca los resultados esperados, dichos esfuerzos deben adaptarse mejor a los antecedentes y capacidades de los diversos destinatarios y deben centrarse más en la aplicación de las lecciones de Uruguay a los contextos específicos de los destinatarios.</p>	<p>Acciones propuestas por la Administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecer el conocimiento previo en cuanto a los destinatarios de experiencias de intercambio.
<p>RECOMENDACIÓN 5:</p> <p>Identificar oportunidades de negocio donde BID Invest pueda continuar agregando valor. BID Invest ha agregado un valor significativo en áreas clave como la energía renovable y la infraestructura, pero al mismo tiempo tuvo dificultades para participar de manera efectiva en áreas como la salud y la educación. En el futuro, a medida que el financiamiento comercial esté más disponible para áreas de trabajo tradicionales de BID Invest, BID Invest deberá identificar nuevas oportunidades de negocio donde pueda agregar valor a través de efectos de demostración y, cuando sea posible, explotar sinergias con el BID, como lo hizo en energías renovables.</p>	<p>De acuerdo. El ejercicio de elaboración de la EBP, junto con la respuesta estratégica al COVID-19 y las prioridades definidas en el Plan de Negocios, identificará las áreas en las cuales BID Invest tiene potencial de continuar agregando valor y generando sinergias con el Grupo BID. La presencia de BID Invest en Uruguay se está ampliando, el portafolio ha crecido durante el periodo 2016-2020 generando contribuciones significativas (financieras y no financieras) en sectores claves de la economía, profundizando el rol del sector privado en su desarrollo sostenible. Vale la pena destacar el impacto en el desarrollo de las operaciones de BID Invest en término de la contribución al cumplimiento de los ODS del país. El 95% del financiamiento provisto contribuye de manera directa al ODS 8 (trabajo decente y crecimiento económico), el 90% al ODS 17 (alianzas para lograr los objetivos) y el 87% al ODS 9 (industria, innovación e infraestructura). Estos indicadores dan cuenta del impacto promovido por BID Invest al pilar de impulso a la competitividad y productividad definido en la actual EBP.</p> <p>Acciones propuestas por la Administración:</p> <ul style="list-style-type: none"> Explorar nuevas oportunidades de negocio alineados con la nueva EBP, en sectores como transporte y educación.