

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**URUGUAY**

**ESTRATEGIA DEL BID CON EL PAÍS  
2016–2020**

**NOVIEMBRE, 2015**

El presente documento fue liderado por Juan José Taccone (CSC/CUR) y José Luis Lupo (CSC/CSC), y preparado por un equipo de trabajo integrado por: Virginia Queijo von Heideken (CSC/CUR) y Pablo Roldán (CSC/CSC) con aportes de: Miguel Taborga (CSC/CUR), Veronica Adler (FMM/CUR), Ivanna Cal (CSC/CSC), Ana Castillo (MIF/CUR), Santiago Cat (DBT/FUR) Gustavo Crespi (CTI/CUR), Francisco Demichelis (CMF/CAR), Jesus Duarte (SCL/EDU), Martín Duhart (CFI/CUR), Roberto Fernández (ICS/CUR), Pablo Garcia (TIU/CUR), Luis Hintze (RND/CUR), Fernando Luciani (PMD/FUR), Tania Paez (WSA/CUR), Marcelo Perez Alfaro (EDU/CUR), Emilio Pineda (FMM/CUR), Nadia Rauschert (FMP/CUR), Paola Regueira (CSC/CUR), Elias Rubinstein (TSP/CUR), Graciana Rucci (SCL/LMK), Emilio Sawada (ENE/CUR), David Salazar (FMP/CUR), Rodrigo Serrano Berthet (ICS/CUR), Rita Sorio (SPH/CUR), Jorge Srur (IFD/ICS). Se agradecen los comentarios recibidos de: Juliana Almeida (VPC/VPC), Gastón Astesiano (VPC/VPC), y Eduardo Borensztein (CSC/CSC).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

## TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO  
MATRIZ DE RESULTADOS  
MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES

I.	CONTEXTO DEL PAÍS.....	11
II.	EL BID EN URUGUAY.....	13
III.	ÁREAS PRIORITARIAS.....	17
IV.	MARCO DE FINANCIAMIENTO.....	35
V.	IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA.....	35
VI.	RIESGOS.....	38

<b>Anexos</b>	
Anexo I	Principales Indicadores Económicos y Sociales
Anexo II	Contexto Macroeconómico y Social
Anexo III	Principales resultados en el marco de la Estrategia 2010-2015
Anexo IV	Marco de Financiamiento Indicativo
Anexo V	Comentarios de la Evaluación del Programa de País 2010-2015
Anexo VI	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo

<b>Enlaces Electrónicos</b>	
1	<a href="#">Informe de Cartera</a>
2	<a href="#">Análisis de Sostenibilidad de la Deuda Pública</a>
3	<a href="#">Consulta con la Sociedad Civil</a>
4	<a href="#">Crecimiento Económico y Brechas de Desarrollo en Uruguay</a>
5	<a href="#">Mitigación y adaptación al cambio climático en Uruguay</a>
6	<a href="#">Nota Sectorial de Competitividad e Innovación</a>
7	<a href="#">Nota Sectorial sobre Fortalecimiento de la Gestión y Finanzas Públicas</a>
8	<a href="#">Nota Sectorial de Energía</a>
9	<a href="#">Nota Sectorial de Mercados Laborales</a>
10	<a href="#">Nota Sectorial de Salud</a>
11	<a href="#">Nota Sectorial de Educación</a>
12	<a href="#">Nota Sectorial de Descentralización</a>
13	<a href="#">Nota Sectorial de Protección Social</a>
14	<a href="#">Nota Sectorial de Hábitat y Vivienda</a>
15	<a href="#">Nota Sectorial de Seguridad Ciudadana</a>
16	<a href="#">Nota Sectorial Agropecuaria</a>
17	<a href="#">Nota Sectorial de Comercio e Inversiones</a>
18	<a href="#">Nota Sectorial de Transporte de Cargas y Movilidad Urbana</a>
19	<a href="#">Nota Sectorial de Mercados Financieros</a>
20	<a href="#">Nota Sectorial Agua, Saneamiento y Recursos Hídricos</a>
21	<a href="#">Nota Técnica Fiduciaria</a>
22	<a href="#">Coordinación con Donantes</a>

## SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
APP	Asociación Público-Privada
ASSE	Administración de los Servicios de Salud del Estado
AUCI	Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional
BCU	Banco Central del Uruguay
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CII	Corporación Interamericana de Inversiones
CTI	Ciencia, Tecnología e Innovación
EBP	Estrategia del Banco con el País
ECH	Encuesta Continua de Hogares
DINAPYME	Dirección Nacional de Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas
DNV	Dirección Nacional de Vialidad
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
FONASA	Fondo Nacional de Salud
I+D	Investigación y desarrollo
IED	Inversión Extranjera Directa
INE	Instituto Nacional de Estadística
INEFOP	Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional
MEC	Ministerio de Educación y Cultura
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MSP	Ministerio de Salud Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OMJ	Oportunidades para la Mayoría
OPP	Oficina de Planeamiento y Presupuesto
OVE	Office of Evaluation and Oversight
PBL	Policy Based Loan
PIB	Producto Interno Bruto
PISA	Programme for International Student Assessment
VPC	Vicepresidencia de Países
VPP	Vicepresidencia del Sector Privado y Operaciones sin Garantía Soberana
VPS	Vicepresidencia de Sectores y Conocimiento
PTF	Productividad Total de los Factores
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas
RICYT	Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología
SCF	Structured and Corporate Finance Department
RIEPS	Red Integrada de Efectores Públicos de Salud
SNC	Sistema Nacional de Competitividad
SNIC	Sistema Nacional Integrado de Cuidados
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
SPNF	Sector Público No Financiero
TIC	Tecnologías de información y comunicación
WEO	World Economic Outlook
WEF	World Economic Forum
WHO	World Health Organization

## RESUMEN EJECUTIVO

### Contexto del país

A partir de 2003 la economía uruguaya acumula doce años de crecimiento ininterrumpidos, creciendo a una tasa anual promedio de 5,0% entre 2003 y 2014. Este crecimiento estuvo impulsado por el buen desempeño de algunos sectores agroindustriales, dinamizados por importantes inversiones en el sector forestal, así como el desarrollo del sector de servicios, la construcción y las exportaciones. Sin embargo, en los últimos 3 años la economía inició un proceso de desaceleración creciendo 3,5% en 2014. El dinamismo económico se vio reflejado en mejoras de los principales indicadores sociales pero aún existen importantes desigualdades, y se han detectado déficits en la formación de capital humano, infraestructura productiva, tecnología e innovación, mercados financieros, y desarrollo comercial que podrían limitar el crecimiento en el mediano y largo plazo.

### El BID en Uruguay

La Estrategia de País con Uruguay para el período 2010-2015 se enfocó en los siguientes sectores prioritarios: (i) Transporte; (ii) Energía; (iii) Agua y saneamiento y residuos sólidos; (iv) Ciencia y tecnología; (v) Protección social; (vi) Educación y formación laboral; (vii) Agroindustria; (viii) Exportación de servicios; (ix) Gestión y finanzas públicas; y (x) Desarrollo urbano y seguridad. Durante el período de vigencia de la estrategia hasta la fecha de distribución de este documento, se aprobaron 29 operaciones de préstamo con garantía soberana por un monto total de US\$1.908 millones<sup>1</sup>, y 35 operaciones sin garantía soberana por un monto de US\$967 millones<sup>2</sup>.

### Áreas prioritarias 2016-2020

Los objetivos de la Estrategia de País 2016–2020<sup>3</sup> son: (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.

---

<sup>1</sup> Incluye US\$366 millones aprobados mediante el uso del Programa de Reasignación y US\$50 millones del Fondo Chino.

<sup>2</sup> De estas operaciones, 10 operaciones por un monto total de US\$914,4 millones son de SCF.

<sup>3</sup> La presente Estrategia de País tendrá vigencia desde el 1º de enero de 2016 hasta diciembre de 2020.

**Marco de  
financiamiento**

El Banco anticipa aprobaciones de operaciones con garantía soberana por aproximadamente US\$1.800 millones para el período 2016-2020. En este escenario, la deuda de Uruguay con el Banco se mantendría alrededor de 3,6% del PIB en promedio para todo el período.

**Principales  
riesgos**

Los principales riesgos para la implementación de la Estrategia son: (i) un entorno internacional más incierto que podría impactar las prioridades establecidas por el Gobierno; y (ii) dada la envergadura y complejidad político-institucional de algunas iniciativas propuestas por el Gobierno podrían existir dificultades para su implementación lo que podría impactar sobre el programa del Banco en esas áreas.

## MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Gobierno	Eje estratégico	Área prioritaria	Objetivo estratégico BID	Resultados esperados	Indicadores	Línea base
CTI como política pública que permita la mejora del trabajo y el ingreso, la inclusión social y la integración regional, articulación de la ciencia y tecnología con el aparato productivo mediante la creación del Sistema Nacional de Competitividad (SNC)	<b>Productividad y competitividad</b>	Fomento a la innovación	Promover la innovación empresarial	Aumento de la inversión en innovación del sector privado	Inversión en I+D del sector privado en relación al PIB	0,1% (ANII 2013, anual)
			Mejorar la coordinación de las políticas de CTI	Puesta en marcha del SNC	% del presupuesto público de agencias públicas de CTI monitoreado por SNC	0% (OPP 2015, anual)
Invertir en infraestructura de transporte y logística, privilegiar el transporte fluvio-marítimo y transporte ferroviario de cargas, crear el Sistema Nacional de Infraestructura, autosuficiencia energética, apostando a energías autóctonas y renovables		Mejoramiento de la infraestructura productiva	Mejorar la infraestructura del transporte	Mejora de la red vial nacional	% de la red vial nacional en estado muy bueno y bueno <sup>a</sup>	45% (DNV 2012, anual)
			Desarrollar la capacidad instalada de generación eléctrica	Incremento de la capacidad instalada de generación de energía eólica y solar fotovoltaica	MW de capacidad instalada de generación de energía eólica y solar fotovoltaica	Eólica: 481MW Solar Fotov: 3,7MW (DNE 2014, anual)
		Aumentar el financiamiento a mediano y largo plazo <sup>b</sup>	Mayor crédito bancario a mediano y largo plazo	Monto total de créditos del sistema bancario con plazo de vencimiento mayor a 1 año/monto total de créditos del sistema bancario vigentes al 31 diciembre	4% (BCU 2013, anual)	
Diversificación de la estructura productiva y de mercados; políticas de atracción de inversiones focalizadas en sectores de alto valor agregado; creación del SNC		Inserción internacional integral y coordinada	Diversificar los mercados de exportación	Mayor diversificación de los mercados de exportación	Índice de Concentración de exportaciones Herfindahl-Hirschman (IHH) por mercados	0,11 <sup>c</sup> (DNA 2014, anual)

Objetivo del Gobierno	Eje estratégico	Área prioritaria	Objetivo estratégico BID	Resultados esperados	Indicadores	Línea base
Universalización de educación inicial (desde 3 años), transformar la educación media y avanzar en el desarrollo de la educación media tecnológica y formación para el trabajo, profundizar la utilización de tecnologías en la educación	Equidad e inclusión social	Fortalecimiento del capital humano y empleabilidad de la población	Mejorar el acceso a la educación inicial	Aumento en la tasa de cobertura de educación inicial	% niños de 3 años que asisten a centros de educación inicial	60% (MEC 2013, anual)
			Aumentar la tasa de graduación de la educación media <sup>d</sup>	Aumento en la tasa de terminación de ambos ciclos de educación media	% jóvenes 17-18 años que terminan ciclo básico; % jóvenes 21-22 años que terminan 2º ciclo	65% 38% (MEC 2013, anual)
			Mejorar la calidad de la educación	Estudiantes mejoran su aprendizaje en educación primaria y media básica	Puntaje promedio en prueba PISA	Lectura 411 Matemática 409 Ciencias 416 (PISA 2012, c/3 años)
			Mejorar el acceso a capacitación laboral	Aumento de la cobertura de capacitación laboral financiada a través del sector público	% personas capacitadas anualmente a través del INEFOP/ población activa	1,1% (INEFOP 2014, anual)
Programas prioritarios de salud; fortalecimiento del primer nivel de atención, redes integradas de servicios de salud, liderazgo de ASSE y RIEPS; plan estratégico de personal de salud; adecuación de financiamiento		Apoyo a la reforma de la salud	Mejorar el primer nivel de atención de salud	Mejora de la atención primaria y preventiva de la salud en la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE) e Instituciones de Asistencia Médica Colectiva (IAMC)	% de embarazos captados en el 1º trimestre  Razón de consultas no urgentes/urgentes	ASSE 54% IAMC 87%  ASSE 2,6 IAMC 5,3 (SINADI 2013, anual)
Eliminar emergencia habitacional; optimizar uso intensivo del stock de vivienda y hábitat; incrementar cobertura de agua potable y saneamiento; fortalecer financiamiento público para vivienda		Mejoramiento del hábitat	Disminuir el déficit cualitativo de vivienda <sup>e</sup>	Disminución del número de personas residentes en asentamientos irregulares	% personas que viven en asentamientos irregulares	5,0% (ECH 2014, anual)
				Aumento de la cobertura de saneamiento en el área metropolitana de Montevideo	% hogares con conexión a la red de saneamiento en área metropolitana de Montevideo	70,7% (ECH 2014, anual)
Garantizar el ejercicio de los derechos sociales para toda la población, creación de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) orientado a la atención de poblaciones en situación de dependencia		Apoyo a la primera infancia y juventud en las poblaciones más vulnerables	Mejorar el acceso y la calidad de prestaciones y servicios sociales a los niños y jóvenes más vulnerables (quintil 1 y 2)	Aumentar el acceso a talleres de formación de competencias parentales y "Experiencias Oportunas" <sup>f</sup> de niños de familias más vulnerables	% niños de 0-24 meses de familias del quintil 1 y 2 que asisten a talleres de formación de competencias parentales y "Experiencias Oportunas" diariamente	18,4% (En base a ECH y SIIAS/MIDES 2013, anual)
				Reducir tasa de desvinculación funcional (no estudia ni trabaja fuera del hogar) en jóvenes más vulnerables	% jóvenes de 15-29 años con desvinculación funcional en quintil 1 y 2	Mujeres: Q1 41%, Q2 21% Hombres: Q1 22%, Q2 13% (ECH 2014, anual)



Objetivo del Gobierno	Eje estratégico	Área prioritaria	Objetivo estratégico BID	Resultados esperados	Indicadores	Línea base
Gestión pública moderna, eficaz y eficiente	Gestión del Estado	Mayor eficiencia de instituciones públicas	Fortalecer los sistemas de gestión pública	Mejorar la gestión del presupuesto	Presupuesto no ejecutado del total del Presupuesto Nacional (calculado como el porcentaje no ejecutado del presupuesto al final de cada ejercicio fiscal, de los organismos de la Administración Central y del Artículo 220, más subsidios y créditos diversos)	5,5% (MEF 2013, anual)
			Incrementar la eficacia de la Policía Nacional para prevenir el delito	Reducción de rapiñas	Número de rapiñas reportadas <sup>9</sup> a la Policía Nacional en el país en los últimos 12 meses	20.097 (Ministerio del Interior, dic 2014, anual)
				Aumento de la proporción de víctimas de rapiñas que reporta a la Policía Nacional	% víctimas de rapiña o intento de rapiña que reporta el crimen a la Policía Nacional en los últimos cinco años	47% (Encuesta de Victimización, Ministerio del Interior 2011)
Consolidar la institucionalidad de los municipios		Fortalecimiento gestión urbana y departamental	Fortalecer el proceso de descentralización	Desarrollo del tercer nivel de Gobierno	% del territorio municipalizado	20% (OPP 2014, anual)

<sup>a</sup> Un pavimento se considera en estado muy bueno si el Índice de Estado Superficial (IES) es superior a 85, bueno entre 70 y 85, regular entre 50 y 70, y malo menor a 50. La metodología está descrita en un Instructivo de Evaluación Visual de pavimentos elaborado por la Dirección Nacional de Vialidad (DNV) y se basa en el Performance Condition Index (ASTM D6433-11) adaptado y calibrado a las condiciones locales.

<sup>b</sup> Se considera crédito a mediano plazo al crédito entre 12 y 24 meses, y crédito a largo plazo al crédito mayor a 24 meses.

<sup>c</sup> El IHH mide la concentración de las exportaciones a nivel de mercados y tiene un rango entre 0 y 1, donde valores cercanos a 0 (1) indican una baja (alta) concentración. En 2008, el IHH promediaba 0,06 en las economías avanzadas y 0,14 en los países emergentes.

<sup>d</sup> La Educación Media se organiza en 2 niveles: Educación Media Básica (1º a 3º año de Educación Media); y Educación Media Superior (4º a 6º año de Educación Media), que tiene un mayor grado de orientación o especialización.

<sup>e</sup> Se define como déficit cualitativo a viviendas que presentan problemas constructivos en los materiales, falta de agua potable o saneamiento, hacinamiento, etc.

<sup>f</sup> El servicio de “Experiencias Oportunas” es una modalidad de servicios de los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) que brinda apoyo a las madres/y o referentes adultos en relación a pautas de crianza (nutrición, salud, cuidados) y prácticas de estimulación para el desarrollo de los niños, desde las edades más tempranas.

<sup>9</sup> Incluye rapiñas consumadas y tentativas de rapiñas que fueron reportadas.

### MATRIZ DE SISTEMAS NACIONALES

Objetivo del Gobierno	Objetivo estratégico BID	Resultados esperados	Indicador	Línea base	Metas indicativas
Mayor eficiencia, eficacia y transparencia en materia de compras y finanzas públicas	Fortalecimiento sistemas o subsistemas nacionales	Implementación del Sistema Integrado de Control de Auditorías (SICA) en los proyectos del Banco auditados por el Tribunal de Cuentas de la República	% de proyectos auditados por el Tribunal de Cuentas de la República que usan el SICA	13% (2014)	100% (2020)
		Fortalecimiento del subsistema de licitación pública nacional	Número de nuevos mecanismos de compra del TOCAF que son reglamentados e implementados	0 (2014)	3 (2020)
	Uso de sistemas fiduciarios nacionales	Convenios Marco y Pregón Electrónico implementados y en uso en las operaciones con el Banco	% de la cartera que utiliza como método de compra algún Convenio Marco o la facilidad de Pregón Electrónico	0% (2014)	40% (2020)
		Incremento en el uso de los sistemas nacionales de gestión financiera en las operaciones	% de uso del subsistema de contabilidad y reportes (Sistema de Proyectos Internacionales - SPI)	22% (2014)	50% <sup>a</sup> (2020)

<sup>a</sup> El SPI es un módulo contable que conecta con el SIIF y sólo los préstamos que se ejecutan bajo la Administración Central lo usan. La meta indicativa refiere al 100% de estos préstamos; que según la composición actual de la cartera, sería el 50% del total de la cartera vigente de préstamos.

## I. CONTEXTO DEL PAÍS

- 1.1 A partir de 2003 la economía uruguaya acumula doce años de crecimiento ininterrumpidos, impulsados por un entorno internacional altamente favorable y un entorno macroeconómico estable sustentado por políticas económicas adecuadas. Entre 2003 y 2014, la economía creció a una tasa anual promedio de 5,0%. Este crecimiento estuvo impulsado por el buen desempeño de algunos sectores agroindustriales, dinamizados por importantes inversiones en el sector forestal, así como el desarrollo del sector de servicios, el dinamismo de la construcción y las exportaciones.<sup>4</sup> Además de los altos niveles de inversión, parte de este crecimiento se debió a una mayor participación laboral y a mejoras en la productividad.<sup>5</sup>
- 1.2 En los últimos 3 años la economía inició un proceso de desaceleración, creciendo 3,5% en 2014. Las perspectivas para 2015 y 2016 apuntan a tasas de crecimiento esperadas entre 2,0% y 2,5%. Las perspectivas de moderación en la actividad se explican por el menor crecimiento de socios comerciales importantes como Brasil, Argentina y China, la apreciación del tipo de cambio bilateral con Brasil, disminuciones en los precios de materias primas, y el posible aumento en la tasa de interés de Estados Unidos lo cual podría afectar la llegada de capitales privados al país. El déficit fiscal (3,5% del PIB en 2014) y el nivel de inflación (8,3% en 2014) son los principales retos de política macroeconómica. La inflación persiste por encima del rango meta del Banco Central (3-7%) desde 2011.
- 1.3 El dinamismo económico se vio reflejado en mejoras de los principales indicadores sociales. Se destaca la reducción de la pobreza pasando de 33% de la población en 2006 a 10% en 2014, mientras que la indigencia se redujo de 2,5% a 0,3% en ese mismo período. Asimismo, los indicadores de desigualdad muestran una tendencia a la baja y el coeficiente Gini disminuyó de 0,46 a 0,38 entre 2007 y 2014.<sup>6</sup>
- 1.4 Sin embargo, persisten importantes desigualdades y un aumento de la inseguridad y la violencia urbana. A pesar que el impacto del crecimiento económico sobre la redistribución ha sido significativo, los efectos entre los grupos de distintos niveles de ingresos han sido desiguales y persisten importantes niveles de exclusión social (por edad, sexo y localidad geográfica). Por ejemplo, mientras que la tasa de desempleo fue 6,6% en 2014, la misma fue 8,3% en el caso de las mujeres, y 20,4% en el caso de menores de 25 años. En

---

<sup>4</sup> Entre 2004 y 2014 las exportaciones de bienes y servicios contribuyeron en promedio 2,1 puntos porcentuales al crecimiento del PIB. El comercio de servicios ha venido ganando importancia, pasando del 28% de las exportaciones en 2005 al 32% en 2012 (incluye exportaciones desde zonas francas). Uruguay posee ventajas comparadas en los sectores de turismo, transporte y servicios globales. En particular, entre 2003 y 2010, las exportaciones de software en dólares corrientes se incrementaron por un factor de casi 3,8, mientras que el total de las exportaciones se multiplicaron por 2,6 durante el mismo período (OCDE, 2014).

<sup>5</sup> Entre 2005-2014 el ratio inversión/PIB pasó de 17% a 23%, la tasa de actividad de 60% a 65% y la productividad total de los factores creció a una tasa promedio anual de 1,3% (BCU, INE y cálculos propios).

<sup>6</sup> La desigualdad del ingreso en Uruguay, a pesar de ser elevada para los estándares de los países de la OCDE, es la más baja en términos de la región (INE y Banco Mundial).

el caso de la educación, mientras el 74% de los jóvenes pertenecientes a hogares del quintil con mayores ingresos completa la secundaria, solamente lo hace el 17% en los del primer quintil. Adicionalmente, el aumento en los homicidios y rapiñas<sup>7</sup>, entre otros delitos, está imponiendo un alto costo al país, no sólo a su economía, donde se estima que el costo económico de contener la violencia alcanza 3,4% del PIB, sino también al tejido social que lo sostiene.<sup>8</sup>

- 1.5 En los próximos años Uruguay enfrenta importantes desafíos para abordar algunas brechas que podrían limitar el crecimiento en el mediano y largo plazo.<sup>9</sup> La insuficiente e inadecuada provisión de capital humano es una de las limitantes más importantes para el crecimiento económico, especialmente en la medida que las exportaciones se tornan más intensivas en mano de obra especializada. Uruguay presenta déficits de calidad, pertinencia y equidad de la educación secundaria y técnico-profesional donde más del 60% de los jóvenes no completa la educación media, y se evidencian déficits de habilidades y destrezas en la fuerza laboral<sup>10</sup>.
- 1.6 Adicionalmente, los costos asociados al déficit en infraestructura y las dificultades para acceder a su financiamiento<sup>11</sup> están afectando al crecimiento y la competitividad de la economía. De acuerdo al Índice de Competitividad Global 2014-2015, Uruguay se encuentra en la posición 80 entre 144 países: 96 en el sub índice de infraestructura del transporte, 90 en el de calidad de carreteras y 103 en el de infraestructura ferroviaria. Por otro lado, el costo de la energía es superior a la media que se registra en la región, en especial la energía eléctrica.<sup>12</sup>
- 1.7 Otra limitante para lograr mejoras sobre la productividad y competitividad del país es el escaso nivel de inversión en tecnología e innovación.<sup>13</sup> La inversión en tecnología e innovación explica menos del 10% del crecimiento reciente de la productividad. Una comparación con el caso de economías pequeñas exitosas, sugiere que esta cifra es insuficiente para garantizar un crecimiento sustentable de la productividad<sup>14</sup>, la cual es central para mantener el crecimiento económico

---

<sup>7</sup> Entre 2009 y 2013, los homicidios han aumentado 15% y las rapiñas 48%, lo que explica que más de la mitad de la población señala la inseguridad como su principal preocupación.

<sup>8</sup> Ver “Nota Sectorial de Seguridad Ciudadana”, BID, 2015.

<sup>9</sup> Ver Nota Técnica “Crecimiento Económico y Brechas de Desarrollo en Uruguay”, BID, 2015.

<sup>10</sup> Ver “Nota Sectorial de Mercados Laborales”, BID, 2015.

<sup>11</sup> El sector financiero en Uruguay presenta un bajo nivel de desarrollo (bajo crédito al sector privado, volumen de primas de seguro, número de sucursales bancarias, y capitalización en el mercado de capitales) y los niveles de inclusión financiera no se corresponden con el nivel de ingresos del país, siendo bajos aun dentro del contexto regional. La ley de Inclusión Financiera aprobada en 2014 persigue el objetivo de incrementar los niveles de inclusión financiera de la población, fundamentalmente de la de bajos ingresos.

<sup>12</sup> Ver “Nota Sectorial de Energía”, BID, 2015.

<sup>13</sup> Uruguay invierte en innovación 0,3% del PIB, mientras que la región en su conjunto lo hace en 0,7% y los países de la OCDE en 2,5% (“Nota Sectorial de Competitividad e Innovación”, BID, 2015).

<sup>14</sup> Mientras que la contribución de la innovación al crecimiento de la productividad total de los factores (PTF) entre 1991-2010 en Uruguay fue menor al 10%, en Corea del Sur, Irlanda y Finlandia fue superior al 50%.

en el largo plazo y evitar que se entre en una fase crítica del desarrollo conocida como “la trampa de ingreso medio”.<sup>15</sup>

- 1.8 En cuanto al desarrollo comercial, Uruguay presenta una brecha importante en lo que se refiere al nivel de diversificación de sus exportaciones. A pesar del dinamismo observado en los últimos años, las exportaciones uruguayas siguen dependiendo de pocos productos que son susceptibles a la variación del precio internacional de las materias primas.<sup>16</sup>
- 1.9 La Estrategia de País 2016-2020 propone abordar algunos de estos desafíos en torno a 3 ejes fundamentales: (i) mejoramiento de la productividad y competitividad; (ii) impulso a la equidad e inclusión social; y (iii) fortalecimiento de la gestión del Estado.

## II. EL BID EN URUGUAY

- 2.1 El BID es la principal agencia multilateral en el país, representando en los últimos 5 años alrededor del 50% del endeudamiento del sector público con los organismos multilaterales y el 5% de la deuda pública global. En lo que respecta al sector privado, el Grupo BID ha financiado directamente alrededor de 1,1% de la inversión privada (formación bruta de capital fijo privada) entre 2011 y 2014, básicamente en los sectores de energía y agroindustrial (0,4% y 0,7% de la inversión privada total, respectivamente), con un componente muy importante de inversión extranjera directa.<sup>17</sup>
- 2.2 La Estrategia de País con Uruguay para el período 2010-2015 (GN-2626)<sup>18</sup>, se enfocó en los siguientes sectores prioritarios: (i) Transporte; (ii) Energía; (iii) Agua y Saneamiento y Residuos Sólidos; (iv) Ciencia y Tecnología; (v) Protección Social; (vi) Educación y Formación laboral; (vii) Agroindustria; (viii) Exportación de Servicios; (ix) Gestión y Finanzas Públicas; y (x) Desarrollo Urbano y Seguridad.
- 2.3 Durante el período de vigencia de la estrategia hasta la fecha de distribución de este documento, se aprobaron 29 operaciones de préstamo con garantía soberana (GS) por un monto total de US\$1.908,3 millones, que incluye US\$366,3 millones aprobados mediante el uso del Programa de Reasignación y US\$50 millones del Fondo Chino. De estas operaciones, 3 corresponden a

---

<sup>15</sup> Esta etapa se caracteriza por una desaceleración del crecimiento debido a la incapacidad de lograr mejoras continuas en términos de eficiencia productiva, dificultando la transición de la economía a estructuras productivas de mayor valor agregado.

<sup>16</sup> En 2014, el 51% de las exportaciones de bienes correspondieron a 5 productos: soja, carne bovina, productos lácteos, celulosa y arroz; mientras que más de la mitad de las exportaciones se destinaron a 6 países: China, Brasil, Argentina, Países Bajos, Estados Unidos y Venezuela (Uruguay XXI, 2015).

<sup>17</sup> Si se considera la inversión total de los proyectos que recibieron financiamiento del BID, esta alcanza alrededor del 8% del total de la formación bruta de capital fijo privada entre 2011 y 2014, y más aún si se suman las inversiones complementarias realizadas por otras empresas proveedoras de los proyectos.

<sup>18</sup> Estrategia vigente desde diciembre 2010 hasta diciembre 2015.

- Préstamos en Apoyo a Reformas de Políticas (PBL, según sus siglas en inglés) con opción de retiro diferido por un total de US\$917,0 millones<sup>19</sup>. Las aprobaciones se dieron en los siguientes sectores: exportaciones de servicios (49% del monto aprobado, los cuales incluyen los 3 PBL), energía (15%), agua y saneamiento (9%), desarrollo urbano (8%), gestión pública (6%), transporte (4%), sector agroindustrial (4%), ciencia y tecnología (3%), y educación y formación laboral (3%).<sup>20</sup> Además, se esperan aprobar 2 operaciones por US\$111 millones correspondientes a la Estrategia País 2010-2015.
- 2.4 Respecto a los préstamos sin garantía soberana (SGS), se aprobaron 35 operaciones por un monto de US\$966,9 millones.<sup>21</sup> Las ventanillas del sector privado contribuyeron principalmente a los sectores de energía (68%) y agroindustrial (27%). En los últimos años, el Banco ha aumentado fuertemente su presencia en el sector privado en Uruguay, complementando y fortaleciendo las actividades con el Gobierno, mediante el apoyo al desarrollo de grandes inversiones estratégicas que arribaron al país en áreas relacionadas con la diversificación de la matriz energética (energía eólica y solar), el complejo industrial agroforestal y la agroindustria. Dado que la mayor parte de las operaciones SGS han estado dirigidas a proyectos *greenfield* y en inversiones de activos fijos, el financiamiento puede ser comparado con los flujos de inversiones extranjeras directas a Uruguay. Si se toma en cuenta la suma total de inversiones que han acompañado a los proyectos SGS, el Banco ha facilitado inversiones por al menos US\$3.315,7 millones, representando casi el 25% de las inversiones extranjeras directas al país entre 2011 y 2015.
- 2.5 A julio de 2015, la cartera en ejecución cuenta con 38 préstamos con GS por US\$1.827,3 millones. De este total 35 son operaciones de préstamo de inversión por un total de US\$1.276,4 millones, de los cuales US\$679,8 millones se encuentran por desembolsar, y 3 PBL por US\$550,8 millones que tienen la opción de retiro diferido. Los principales sectores que componen la cartera activa con el sector público son: promoción de exportaciones e inversiones (31%), agua, saneamiento y residuos sólidos (18%), energía (16%), desarrollo urbano y seguridad (13%), ciencia y tecnología (5%), sector agroindustrial (4%), transporte (4%), gestión y finanzas públicas (4%), educación y formación laboral (3%), y protección social (2%).
- 2.6 La cartera activa del sector privado (SGS) está compuesta por 27 préstamos por US\$842,0 millones, e incluye 8 préstamos de SCF por US\$795,5 millones, 17 operaciones de la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) por US\$40,6 millones, 1 préstamo del FOMIN a través del Programa de Empresariado Social (PES) por US\$1 millón, y 1 préstamo de OMJ por US\$5 millones. La cartera se concentra principalmente en el sector energético (64%) y agroindustrial (32%).

---

<sup>19</sup> De dicho total, US\$366,3 millones, aprobados mediante el uso del Programa de Reasignación, fueron cancelados en febrero de 2015.

<sup>20</sup> El préstamo al Banco de la República Oriental del Uruguay (UR-L1099) por un monto de US\$125 millones y cuyo objetivo es financiar proyectos de inversión en infraestructura productiva fue distribuido entre los sectores de energía y agroindustrial.

<sup>21</sup> De estas operaciones, 10 operaciones por un monto total de US\$914,4 millones son de SCF.

- 2.7 En cuanto al aporte técnico, en el sector público se están ejecutando 33 cooperaciones técnicas no-reembolsables y 1 donación de inversión (IGR), por un total de US\$25,0 millones que financian un amplio espectro de actividades tales como: fortalecimiento de las entidades públicas, estudios sectoriales estratégicos (innovación, educación y formación para el trabajo, agua y saneamiento), así como el apoyo al mejoramiento de la calidad de servicios sociales. Al mismo tiempo, se están ejecutando 14 cooperaciones técnicas del FOMIN por un monto de US\$11,2 millones, con un enfoque en el desarrollo del sector agropecuario, emprendedurismo, inclusión financiera, desarrollo turístico y Asociaciones Público-Privadas (APP).
- 2.8 **Resultados logrados y en vías de completarse.**<sup>22</sup> Considerando los resultados obtenidos en el marco de la Estrategia 2010-2015 se destacan 4 áreas por su importancia transformacional. En primer lugar, el Banco ha sido un socio fundamental para llevar a cabo un importante cambio en la matriz energética del país.<sup>23</sup> El Grupo BID ha aprobado el financiamiento con GS de una terminal térmica de ciclo combinado y de 6 proyectos SGS de energía renovable eólica y solar que contribuirán a incrementar la capacidad de generación eléctrica en 950MW (35% de la capacidad instalada en 2011). La intervención del Banco en cuanto al apoyo a las modificaciones del marco regulatorio previsto para la inversión privada en esta área representó un impulso clave para promover dicha inversión, incluyendo la atracción de entidades de financiamiento local, internacional y multilateral. Asimismo, el Banco ha apoyado estudios para el desarrollo de la planta regasificadora y la modernización de la central hidroeléctrica binacional Salto Grande.<sup>24</sup>
- 2.9 En segundo lugar, el Banco ha contribuido al fomento de la innovación empresarial y al desarrollo de tecnologías de punta en el sector agroindustrial.<sup>25</sup> El Grupo BID ha financiado: (i) casi 300 proyectos de innovación en PYMES a través de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) encontrándose que las empresas beneficiarias aumentan su gasto en I+D entre 3 y 4 veces más que el grupo de control y el 20% de ellas introduce innovaciones de producto; (ii) la construcción de una planta de celulosa de última tecnología que significó la mayor inversión privada en la historia del país y se espera aumente las exportaciones de celulosa en US\$700 millones anuales;

---

<sup>22</sup> En el Anexo III se detallan más extensamente los resultados obtenidos en el marco de la Estrategia 2010-2015. Incluye resultados logrados durante el período 2010-2015 provenientes de la cartera en ejecución, así como de las aprobaciones registradas durante el período de la Estrategia.

<sup>23</sup> A fines de 2015 Uruguay podría alcanzar a generar más del 90% de su energía eléctrica proveniente de fuentes renovables (dependiendo de la hidrología) y transformarse en uno de los países con mayor participación (28% de la capacidad instalada) de energía eólica en su matriz eléctrica del mundo. ("Energías renovables: Oportunidades de inversión", Uruguay XXI, 2014).

<sup>24</sup> Proyecto de Generación Eléctrica Ciclo Combinado Punta del Tigre (UR-L1070), Proyecto de Energía Eólica de Palmatir (UR-L1080), Proyecto Eólico Carape I&II (UR-L1086), Proyecto Energía Solar La Jacinta (UR-L1092), Proyecto Eólico Colonia Arias (UR-L1103), Proyecto Eólico Valentines (UR-L1105), y Proyectos FV Casa Blanca y Giacote (UR-L1100). Adicionalmente, existe una línea de crédito al BROU que incluye un componente para financiamiento de proyectos de energía renovable (UR-L1099) y la ventanilla del sector privado está considerando el financiamiento para la terminal regasificadora (UR-L1045 y UR-L1095).

<sup>25</sup> Programa de desarrollo tecnológico II (UR-L1030), Estancias del Lago (UR-L1059), Montes del Plata (UR-L1068).

- y (iii) la construcción de un complejo agroindustrial sostenible para la producción de leche en polvo que pretende liderar el sector de la producción láctea en Uruguay destinado a la industrialización de leche en polvo<sup>26</sup>.
- 2.10 En tercer lugar, el Banco ha apoyado la expansión del uso de nuevas tecnologías de información y comunicación en: (i) centros escolares mediante el Plan Ceibal resultando en 100% de los alumnos del ciclo básico de secundaria con laptops y sus escuelas con equipamiento informático; (ii) la salud donde 9 instituciones de salud públicas y privadas han adoptado la historia clínica electrónica; (iii) sistemas de gestión presupuestaria y mejoras en materia de gobierno electrónico<sup>27</sup>; y (iv) seguridad ciudadana mediante la dotación de software predictivo del delito para el patrullaje preventivo.<sup>28</sup>
- 2.11 Por último, se ha dado impulso al desarrollo de áreas urbanas centrales de la capital. La intervención en el Barrio Goes<sup>29</sup>, área central degradada de Montevideo, contribuyó a la dinamización socioeconómica del barrio en torno a un bien que a pesar de su estado de deterioro constituyó una inversión detonante para revitalizar el barrio: el Mercado Agrícola de Montevideo (MAM). La intervención incluyó además inversiones en el mejoramiento del espacio físico y equipamiento urbano del entorno, y un fondo de mejoramiento de viviendas y proyectos de iniciativa comunitaria. Esta intervención no sólo dinamizó y mejoró el perfil social y comercial del barrio sino también movilizó inversiones privadas habiéndose generado 500 nuevas soluciones de vivienda y oportunidades laborales para vecinos del entorno. La actividad en la zona ha contribuido a la mejora de la seguridad en el barrio.<sup>30</sup>
- 2.12 Un aspecto que puede resaltarse del accionar del Banco en estas y otras áreas es la transversalidad de las acciones encaradas en materia de innovación a nivel de las diversas intervenciones. Ello se refleja en una fuerte adicionalidad en materia de innovación en la cartera del Banco a nivel de préstamos GS como SGS en los distintos sectores, especialmente en los campos mencionados de energías renovables, tecnologías de punta, fomento a la investigación científica y uso de tecnologías de información y comunicación, como por ejemplo en las áreas de educación y gobierno electrónico.

---

<sup>26</sup> Se producirán unas 20.000 toneladas anuales de leche en polvo, obtenidas de un tambo propio que es el de mayores dimensiones en el país y la región, y que contará con más de 13.000 animales en ordeño.

<sup>27</sup> Incluyendo 17 organismos utilizando sistemas de expediente electrónico y 74 trámites de los ciudadanos con el Estado realizables al menos parcialmente online.

<sup>28</sup> Plan Ceibal II: apoyo a la educación en matemáticas e inglés en primaria y media (UR-L1093), Historia clínica electrónica en hospitales públicos de Uruguay (UR-T1091), FOMIN ATN/ME-10681-UR, Programa de apoyo a la gestión del gobierno electrónico en Uruguay II (UR-L1065), Programa de fortalecimiento de la gestión presupuestaria (UR-L1098), y Programa de seguridad ciudadana (UR-L1062). En el marco de estas acciones, se destaca el rol del FOMIN en las etapas pioneras del desarrollo de la industria del software en Uruguay, mediante apoyos al fortalecimiento de la institucionalidad del sector y su inserción internacional.

<sup>29</sup> Mediante la acción conjunta del FOMIN y la División de Gestión Fiscal y Municipal. Proyecto Mercado Agrícola Montevideo como Elemento de Dinamización Socioeconómica de Goes (UR-M1030) y Primer Préstamo de Mejoramiento de Barrios (UR-L1009).

<sup>30</sup> Esta intervención se vio favorecida por sinergias con el Programa de seguridad ciudadana (UR-L1062).



- 2.13 En materia de cooperación regional, el país es referente en torno a iniciativas de corte regional apoyadas por el Banco como el desarrollo de la Red de Conocimiento Local en Juventud, el Marco Regional para la promoción de intervenciones efectivas sobre la juventud en riesgo, la Red de Historia Clínica Electrónica, de articulación en materia de Seguridad Ciudadana, y de intercambio en temas de innovación, mejoramiento de barrios, descentralización y APP, entre otras.

### III. ÁREAS PRIORITARIAS

- 3.1 El objetivo de la Estrategia de País 2016–2020 es apoyar el Plan del Gobierno de Uruguay, de manera de lograr un crecimiento inclusivo y sostenible, y alineado con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del BID, conforme se detalla a continuación. Para ello, se propone trabajar en áreas prioritarias que se enmarcan alrededor de **3 ejes estratégicos** que guiarán las acciones operativas con y sin garantía soberana: (i) **Productividad y competitividad**; (ii) **Equidad e inclusión social**; y (iii) **Gestión del Estado**.

#### A. Productividad y competitividad

- 3.2 Las intervenciones del Banco tendrán como objetivo aumentar la productividad y competitividad por medio de: (i) el fomento a la innovación, (ii) el mejoramiento de la infraestructura productiva, y (iii) el apoyo a una política de inserción internacional integral y coordinada.
- 3.3 Estas 3 líneas de acción contribuyen a los siguientes objetivos de la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco: establecer marcos institucionales idóneos, ofrecer ecosistemas adecuados de conocimiento e innovación, mejorar la infraestructura regional, incorporar empresas en cadenas de valor, y propiciar la alineación de instrumentos y políticas de integración.
- 3.4 Adicionalmente, con el objetivo de aumentar la productividad y el crecimiento sustentable, el Banco va a fomentar el desarrollo del capital humano mediante intervenciones que se orienten a reducir la exclusión social y la desigualdad, las cuales se detallan en el siguiente eje estratégico.
- 3.5 **Fomento a la innovación.** A pesar del crecimiento económico reciente, el ratio entre el PIB por habitante de Uruguay y de Estados Unidos es hoy menor que en 1960. La razón de esta falta de convergencia en el largo plazo se encuentra en el pobre comportamiento de la productividad total de los factores (PTF). Si bien la PTF creció en promedio 1,3% anual en los últimos 10 años<sup>31</sup>, contribuyendo al crecimiento económico, el país necesita acelerar, y sobre todo darle sostenibilidad, al crecimiento de la productividad en los próximos años si quiere seguir creciendo a tasas elevadas, evitando los rendimientos decrecientes que

---

<sup>31</sup> Según cálculos del Gobierno la PTF creció 2,9% entre 2005 y 2014. Parte de las diferencias surgen como consecuencia del método de ajuste que se hace a las variables explicativas a los efectos de eliminar efectos cíclicos. En las estimaciones realizadas por el BID, el stock de capital es ajustado por su nivel de utilización.

- acompañan a la acumulación del capital físico y humano. Las firmas aumentan su productividad cuando introducen mejoras organizacionales en la gestión y mejoras tecnológicas en productos y procesos productivos, es decir cuando innovan. El país invierte en innovación 0,3% del PIB, mientras la región en su conjunto lo hace en 0,7% y los países de la OCDE en 2,5%. Lo anterior obedece a 2 problemas: (i) una elevada heterogeneidad en las capacidades productivas de las empresas, lo cual conduce a una masa crítica de empresas en condiciones de innovar que todavía es reducida; y (ii) la relativamente baja presencia de sectores intensivos en conocimiento dentro de la estructura productiva nacional<sup>32</sup>. Estos problemas se originan en limitadas capacidades de gestión empresarial y de la innovación al interior de las empresas domésticas; así como también a bajos niveles de articulación de las mismas dentro de cadenas de valor y con otros actores del sistema nacional de innovación (ej. universidades, centros tecnológicos, etc.).
- 3.6 En materia de condiciones de entorno, la existencia de externalidades y el bajo nivel de competencia en algunos mercados tampoco generan estímulos suficientes para que las empresas decidan innovar y mejorar su productividad. Además, las restricciones para acceder al financiamiento son una limitante tanto para la adopción de tecnología por parte de las empresas existentes, como para escalar el crecimiento de nuevas empresas de base tecnológica.<sup>33</sup>
- 3.7 El Programa de Gobierno 2015-2020 plantea profundizar la Innovación, Ciencia y Tecnología, como política pública que permita la mejora del trabajo y el ingreso, la inclusión social y la integración regional, así como propulsar la articulación de la ciencia y la tecnología con el aparato productivo mediante la creación del Sistema Nacional de Competitividad (SNC).<sup>34</sup>
- 3.8 La EBP se focalizará en apoyar el fortalecimiento del marco regulador y de programas que fomenten la innovación y el emprendimiento de base tecnológica, como así también el acceso de las PYMES a servicios de desarrollo empresarial, asistencia técnica y desarrollo de proveedores, y al financiamiento para acortar las brechas de productividad. Durante el anterior período

---

<sup>32</sup> Esto a pesar de que los sectores intensivos en innovación han aumentado su participación en el PIB, pasando de 19% del PIB en 1997-99 a 25% en 2009-11. Sin embargo, la complejidad económica de las exportaciones de bienes se ha mantenido más o menos constante y la canasta de exportaciones de bienes sigue alejada de los nodos más sofisticados del espacio de productos. Una excepción son las exportaciones de servicios intensivos en TIC (software), debido a la existencia de una masa crítica de capital humano y subsidios específicos al sector, posibilitando el desarrollo de un cluster dinámico de empresas de informática. (OCDE 2014).

<sup>33</sup> Una de cada 4 empresas locales señala que la falta de financiamiento y su costo son una restricción para innovar. En muchos casos, los préstamos que ofrecen los bancos comerciales no se ajustan a las necesidades y riesgo de los proyectos que involucran la adopción de tecnología novedosa para la empresa, como tampoco existen instrumentos que favorezcan el desarrollo de una industria de capital de riesgo. ("Nota sectorial de Competitividad e Innovación", BID, 2015)

<sup>34</sup> Proyecto de Ley enviado al Parlamento en marzo de 2015. El Gobierno quiere avanzar hacia un Sistema Nacional de Competitividad, que promueva la coordinación entre organismos asociados al desarrollo de los factores productivos y apunte a que Uruguay avance en innovación, calidad del capital humano y la incorporación de tecnología. El SNC procurará integrar las actividades de diversos organismos públicos a efectos de proponer objetivos, políticas y estrategias coordinadas en relación con la inserción económica internacional, el desarrollo productivo y la ciencia, tecnología e innovación.

estratégico, el Banco logró posicionarse en el sector a través del apoyo a políticas de mejora de la productividad de las empresas uruguayas, ya sea a través de programas de ciencia, tecnología e innovación (CTI), de desarrollo productivo, o mediante la provisión de financiamiento de mediano y largo plazo a través del Banco de la República Oriental del Uruguay.<sup>35</sup> Por lo tanto, la propuesta de actuación en el sector representa una oportunidad para continuar con este proceso, consolidando las intervenciones existentes para incrementar su efectividad sobre la base de lecciones aprendidas, como también fortaleciendo la complementariedad entre las políticas a través del apoyo al nuevo Sistema Nacional de Competitividad. El trabajo del BID dará prioridad a la coordinación entre las ventanillas públicas y privadas con el objetivo de acelerar el despegue de la industria de capital de riesgo.

3.9 Dentro de los principales riesgos se identifican: (i) incertidumbre operativa en las agencias involucradas en la implementación de programas de competitividad e innovación dado que las reformas propuestas por el Gobierno pueden llevar tiempo en institucionalizarse, lo cual se podría mitigar mediante un diálogo permanente en temas de CTI con las autoridades; y (ii) las incipientes capacidades institucionales para implementar novedosos programas de asistencia técnica y desarrollo de proveedores de amplia cobertura como también instrumentos de apoyo a la innovación orientada por desafíos, lo cual se mitigará a través de la incorporación de componentes de fortalecimiento institucional dentro de las agencias involucradas.

3.10 **Mejoramiento de la infraestructura productiva.** El crecimiento económico de la última década, y en particular del sector agroindustrial, ha generado presión sobre la infraestructura y servicios de transporte y logística, especialmente sobre la red de carreteras y caminos rurales, donde el país experimenta un rezago en la inversión.<sup>36</sup> A pesar del incremento notable de la demanda, no son requeridas inversiones en aumento de capacidad (salvo en los tramos inmediatos al área metropolitana), sino en un mejoramiento de las mismas. El gasto ejecutado en los 2 últimos quinquenios no ha sido suficiente para evitar el deterioro de la misma, producto del incremento de la demanda.<sup>37</sup> En la medida que más del 92% de la carga comercial en Uruguay se transporta por carretera, las malas condiciones de las rutas tienen un impacto significativo en la actividad económica en términos de mayores costos y menor competitividad de las industrias. Si bien es cierto que el índice de desempeño logístico (IDL) ha mejorado marginalmente desde 2007, sigue habiendo una brecha importante

---

<sup>35</sup> Programa de desarrollo tecnológico II (UR-L1030), Programa de Apoyo a Futuros Empresarios (UR-L1071), Programa de innovación para el desarrollo productivo (UR-L1096), Programa de financiamiento de infraestructura productiva (UR-L1099), Estancias del Lago (UR-L1059), Montes del Plata (UR-L1068).

<sup>36</sup> Según el World Economic Forum 2014-2015, las limitaciones en infraestructura son la quinta restricción más importante para hacer negocios en el país.

<sup>37</sup> La calidad de las carreteras se ha venido deteriorando; en 2005 el 50% de su longitud se calificaba como regular o malo, mientras que en 2012 este porcentaje subió a 55% (DNV). Estimaciones del BID indican que se requerirían aproximadamente US\$2.000 millones en el quinquenio 2015-2019 para lograr un estado de conservación que permita una gestión económica adecuada de la red.

con respecto a los países de la OCDE.<sup>38</sup> En función del posicionamiento de los puertos de Montevideo y Nueva Palmira como hub regional, y su relevancia para el sector exportador, es imprescindible mantener las condiciones que permitan la sostenibilidad y crecimiento de la actividad portuaria tomando en cuenta el importante crecimiento que han tenido en ese contexto las cargas de trasbordo destinadas a otros mercados. Para ello, 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 de carga. En el sector ferroviario, cuyo impacto en la eficiencia logística es acotado por las dimensiones del país y la localización de su producción, se requiere continuar con las inversiones en vía férrea<sup>39</sup> y equipamiento, pero fundamentalmente avanzar en el fortalecimiento de su institucionalidad. Estas inversiones deben tomar en cuenta los temas de resiliencia al cambio climático y sostenibilidad. Por otro lado, el poco desarrollo del mercado de capitales y la falta de financiamiento de largo plazo constituyen una barrera para la inversión en infraestructura productiva en Uruguay.

- 3.11 El Programa de Gobierno 2015-2020 propone invertir en infraestructura de transporte y logística, privilegiar el impulso al transporte fluvio-marítimo con la consecuente promoción de puertos y su accesibilidad, así como el transporte ferroviario de cargas; realizar el necesario rediseño, desarrollo y mantenimiento de la red vial nacional y departamental para mantener los corredores de la producción; y crear el Sistema Nacional de Infraestructura con el propósito de orientar el proceso de inversión pública y privada. Considerando el elevado nivel de inversión en infraestructura de transporte y logística requerido, el Gobierno espera que la inversión privada juegue un rol importante en el financiamiento de la misma, para lo cual considera tanto promover las APP, como la utilización de instrumentos financieros a través del mercado de capitales, experiencia esta última que ya ha aplicado en el sector exitosamente en el pasado.
- 3.12 La EBP apoyará al país en las mejoras de la red de transporte (vial, fluvio-marítimo y ferrocarriles) y logística, con un enfoque de eficiencia del sector, y considerando los temas de resiliencia al cambio climático y sostenibilidad. Estas acciones complementarán el apoyo que el Banco ha dado para mejorar la infraestructura y logística de cargas, mayormente vial y fluvio-marítima, así como para desarrollar la institucionalidad específica para el sector logístico y la generación de conocimiento sectorial.<sup>40</sup> El Banco continuará colaborando a través de préstamos con garantía soberana, pero también promoviendo y apoyando el desarrollo de capacidades institucionales y de mercado para el desarrollo de APP y la generación de financiamiento para inversión pública y privada a través del mercado de capitales. Por ejemplo, se ha detectado la

---

<sup>38</sup> El IDL calculado por el Banco Mundial utiliza una escala de 1 a 5. Este índice ha subido de 2,5 en 2007 a 2,7 en 2014.

<sup>39</sup> Se encuentran en curso obras de rehabilitación de vía férrea por US\$200 millones; se estima en US\$400 millones el monto necesario para rehabilitar la longitud restante de la red activa.

<sup>40</sup> Programa de Infraestructura Vial II (UR-L1067, que incluye un componente de reforma institucional del sector ferroviario), Financiamiento Suplementario al Programa de Modernización del Puerto Montevideo (UR-L1054), Programa de la Corporación Vial del Uruguay (UR-L1022), y Apoyo al desarrollo de TIC para la Logística de Cargas en Uruguay (UR-T1066).

- importancia de contribuir a la estructuración de proyectos que se adecúen a los requerimientos para promover las APP, así como examinar instrumentos financieros que respondan a las eventuales demandas que surjan en ese campo.<sup>41</sup>
- 3.13 En virtud de aspectos contractuales de la agencia portuaria y los operadores del puerto de Montevideo, existe el riesgo de que se desarrolle infraestructura pero que no sean incorporados modelos de operación que permitan un alto aprovechamiento de la capacidad generada. Del mismo modo, si la inversión en infraestructura ferroviaria no se acompaña con reingeniería organizacional, así como de incorporación de nuevas prácticas reglamentarias y operativas, los resultados no permitirán alcanzar el potencial de demanda ferroviaria previsto, afectando la oportunidad de desarrollo del modo y tornando ineficiente el gasto. En ambos casos, el Banco podrá mitigar estos riesgos mediante el acompañamiento técnico previo que permita el desarrollo institucional necesario para lograr el éxito en la ejecución de los proyectos, así como el desarrollo de acciones tendientes a mejorar la eficiencia de las instituciones mediante una adecuada combinación de recursos reembolsables y no reembolsables.
- 3.14 Por su parte, la infraestructura energética se ha caracterizado históricamente por la dependencia de importación de energía y vulnerabilidad del sistema eléctrico frente a la hidrología.<sup>42</sup> Esta situación ha venido afectando, entre otros, el costo de la energía en el país el cual es superior a la media que se registra en la región, en especial la energía eléctrica, con sus implicancias para la población y la competitividad del sector productivo.<sup>43</sup> Desde el año 2008 Uruguay viene impulsando medidas para asegurar el suministro de energía, diversificar la matriz energética y mitigar la vulnerabilidad del sector frente a la hidrología, incluyendo una fuerte apuesta en las energías renovables (eólico y solar fotovoltaico), la construcción de una planta de ciclo combinado a gas, de una terminal regasificadora de gas natural licuado (GNL), y el fortalecimiento de la interconexión eléctrica regional. Como se detallara anteriormente, el Banco ha sido un socio fundamental en estas áreas apoyando el financiamiento de varios de estos proyectos.
- 3.15 El Banco continuará apoyando acciones que contribuyan a consolidar la diversificación de las fuentes energéticas y aprovechar sus beneficios, incluyendo las iniciativas del sector privado, con énfasis en los proyectos de energía renovable, medidas que promuevan el uso eficiente de la energía y minimicen el impacto ambiental, la utilización del gas natural disponible con la

---

<sup>41</sup> En este sentido, se trabajará sobre la base del apoyo prestado por el Banco para el diseño de la ley respectiva y su implementación mediante la oportuna generación de capacidades en la Corporación Nacional para el Desarrollo y la creación en el Ministerio de Economía y Finanzas de la Unidad de Participación Público-Privada.

<sup>42</sup> En 2010-2012 más de la mitad de la matriz de abastecimiento energético se importaba (“Energías renovables: Oportunidades de inversión”, Uruguay XXI, 2014).

<sup>43</sup> Para un cliente industrial en media tensión que consume 25 MWh/mes el costo en Uruguay es de US\$198/MWh (2013, con impuestos) vs un rango (dependiendo de la empresa distribuidora) de US\$90-139/MWh/mes en Perú; US\$155-210/MWh en Colombia; US\$109/MWh en Chile (Chilectra); US\$152/MWh en Brasil (Copel) y US\$70/MWh en Ecuador (EEQSA) (CIER, 2013).

puesta en operación de la planta regasificadora<sup>44</sup>, y la integración energética regional. La cartera activa en esta materia totaliza US\$286,3 millones en préstamos con GS y US\$530,5 millones SGS.<sup>45</sup>

3.16 En el marco de la rápida transformación del sector, existen riesgos vinculados a una gestión eficiente e integrada del sistema eléctrico y del gas natural, la eventual limitación de la capacidad de transporte en algunos segmentos de la red interconectada para despachar la creciente energía eólica que es intermitente, y el riesgo de desaprovechamiento de oportunidades de exportación de energía utilizando la infraestructura disponible. Para mitigar estos riesgos es importante acelerar la capacitación de los agentes del sistema, incluyendo la capacidad de pronosticar escenarios eólicos e hidrológicos (incluyendo temas de adaptación al cambio climático), generar un mayor conocimiento del mercado eléctrico regional e internacional del GNL, como así también identificar y ejecutar inversiones críticas tales como los refuerzos en la red de transmisión y de almacenamiento de energía eléctrica. El Banco va a apoyar al Gobierno a identificar el mejor equilibrio entre los requerimientos energéticos eficientes del país y el óptimo aprovechamiento de los recursos energéticos de los que se dispone y aquellos en desarrollo.

3.17 **Inserción internacional integral y coordinada.** El sector externo uruguayo ha mostrado un alto dinamismo en materia de exportaciones e inversiones en los últimos años. Este proceso de expansión involucró cambios significativos en la estructura sectorial que llevó a una mayor concentración, tanto en términos de productos como de destinos, lo cual implica una vulnerabilidad para la evolución futura de la economía.<sup>46</sup> Los productos agrícolas y agroindustriales representaron el 78% de las exportaciones de bienes en 2013. Si bien este comportamiento ha estado determinado en parte por factores exógenos como la extraordinaria coyuntura de precios internacionales de los commodities agroalimentarios, resulta imperioso que el país enfrente el desafío de diversificar su canasta exportadora haciendo un esfuerzo de promoción que conjugue una focalización sectorial y al mismo tiempo trabaje de forma estratégica para conseguir nuevos mercados de exportación. Esto se debe hacer al mismo tiempo que se mejoran las condiciones de acceso a mercados y se lleva adelante una política activa de atracción de inversiones en sectores estratégicos. Estas acciones, a su vez, se deben conjugar con políticas públicas internas

---

<sup>44</sup> El Banco está apoyando el tema con una cooperación técnica no reembolsable (UR-T1102).

<sup>45</sup> Proyecto de Generación Eléctrica Ciclo Combinado Punta del Tigre (UR-L1070), Proyecto de Energía Eólica de Palmatir (UR-L1080), Proyecto Eólico Carape I&II (UR-L1086), Proyecto Energía Solar La Jacinta (UR-L1092), Proyecto Eólico Colonia Arias (UR-L1103), Proyecto Eólico Valentines (UR-L1105), y Proyectos FV Casa Blanca y Giacote (UR-L1100). Adicionalmente, línea de crédito al BROU que incluye un componente para financiamiento de proyectos de energía renovable (UR-L1099).

<sup>46</sup> Se observa una creciente concentración de las exportaciones en “nuevos” productos como la soja y la pasta de celulosa, que prácticamente tenían una nula participación en las exportaciones hace una década atrás. En términos de destinos la principal transformación es el sustancial incremento en la participación de China, que pasó de 4% a 23% entre 2004 y 2013. Respecto a la IED, se ha profundizado la tendencia identificada en los años noventa de direccionamiento hacia sectores primarios e industriales intensivos en recursos naturales. Al tiempo que los países del MERCOSUR (y en especial Argentina) han aumentado sustancialmente su participación en las IED en el país alcanzando en el año 2012 una participación record del 47% del total de la IED (Argentina 38%).

dirigidas a generar un entorno propicio para que la oferta productiva local se ajuste a los requerimientos de los mercados internacionales (por ej. en términos de normas técnicas, capital humano, innovación, etc.).

- 3.18 Los principales lineamientos de la política del nuevo gobierno en esta área son: (i) avanzar en la especialización y diversificación de la estructura productiva y de los mercados (apuntando a sectores con mayor potencial de incorporación de tecnología, alta productividad y una mayor generación de puestos de trabajo de calidad); (ii) darle continuidad a las políticas de atracción de inversiones focalizando las mismas en sectores de alto valor agregado que sean desarrolladores de “nuevas ventajas competitivas”; (iii) minimizar la atomización de programas y la dispersión de recursos creando el Sistema Nacional de Competitividad; y (iv) institucionalizar la gestión de la marca país.
- 3.19 La EBP se focalizará en apoyar la implementación de una política de inserción internacional integral y focalizada, y que busque la maximización del impacto local de dicha inserción. Para esto se prevén acciones que consoliden la institucionalidad del sector externo, mejoren las capacidades de negociación internacional y consoliden las reformas en materia de facilitación comercial y relacionamiento en zonas de frontera. Como se mencionara en el párrafo 3.8, también se apoyarán programas que fomenten la innovación y el emprendimiento de base tecnológica, y que busquen diversificar la canasta exportadora, y reduzcan su vulnerabilidad climática. Al mismo tiempo, se buscará mejorar las capacidades de promoción de exportaciones e inversiones poniendo especial atención a los servicios de post-inversión que buscan generar movimientos ascendentes en la cadena de valor y maximizar el impacto local de las inversiones. A la vez, se prevé apoyar de forma selectiva el desarrollo de sectores no tradicionales específicos que se identifiquen como estratégicos para la inserción internacional del país en el marco del Sistema Nacional de Competitividad, como el sector de servicios globales. La experiencia adquirida por el Banco en el país en cuanto al apoyo a la gestión del comercio exterior y a los servicios globales de exportación constituirán un punto de partida para diseñar e implementar las nuevas intervenciones en estas áreas.<sup>47</sup>
- 3.20 El principal riesgo asociado a la implementación de las acciones planteadas está relacionado a la posibilidad de resistencias internas a los cambios institucionales propuestos, lo cual podría hacer que se postergue el necesario reordenamiento institucional, o incluso, que el alcance del mismo sea menor al planteado. El Banco mitigará este riesgo mediante un diálogo permanente con las autoridades de forma de proveer insumos que sirvan de antecedentes para un efectivo diseño e implementación de las reformas planteadas.

## **B. Equidad e inclusión social**

- 3.21 Dentro de este eje las intervenciones del Banco tendrán como objetivo aumentar la equidad y alcanzar una mayor inclusión social mediante: (i) el fortalecimiento

---

<sup>47</sup> Programa de Apoyo a la Gestión del Comercio Exterior (UR-L1015) y Programa de Apoyo a los Servicios Globales de Exportación (UR-L1060).

- del capital humano y empleabilidad de la población, (ii) el apoyo a la reforma de la salud, (iii) el mejoramiento del hábitat, y (iv) el apoyo a la primera infancia y juventud en las poblaciones más vulnerables.
- 3.22 Las intervenciones en estas 4 áreas prioritarias se alinean a los siguientes objetivos de la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020: erradicar la pobreza extrema, crear una política fiscal más redistributiva, ofrecer infraestructura incluyente y servicios de infraestructura, y desarrollar capital humano de calidad.
- 3.23 **Fortalecimiento del capital humano y empleabilidad de la población.** Uruguay ha realizado esfuerzos importantes en el último decenio orientados a mejorar las condiciones de enseñanza de la población, con énfasis en la equidad e inclusión social. Sin embargo, continúan existiendo desafíos en todos los niveles educativos, pero en especial en la educación secundaria, donde, si bien ha habido ganancias en cobertura neta, especialmente de niños y jóvenes de los 2 quintiles más pobres de la población, se detectan problemas de retención de los estudiantes, bajas tasas de graduación y deficiente calidad. El 35% de los jóvenes de 17 y 18 años no culminaron el ciclo básico de secundaria, y el 62% de los jóvenes de 21 y 22 años no culminaron el segundo ciclo de secundaria (MEC 2013).<sup>48</sup> Los resultados de la prueba internacional PISA 2012 indicaron que el nivel de aprendizaje de los jóvenes en lenguaje, matemática y ciencias está estancado desde 2003 y que las brechas de calidad con los sistemas educativos de los países desarrollados no se están cerrando. Los adolescentes pertenecientes a los grupos más pobres de la población son los más afectados. Los problemas de cobertura, bajas tasas de terminación de la secundaria y deficiente calidad están asociados, entre otros, con: uso generalizado de la repetición de grado como mecanismo de evaluación de los estudiantes; marco curricular enciclopedista y desarticulación entre ciclos; baja carga horaria y alto número de asignaturas por grado; alto porcentaje de docentes no titulados, suplentes o interinos; carrera docente que premia demasiado la antigüedad; y sistema de gestión de los docentes que genera alta dispersión e impide una buena planificación.
- 3.24 Por otro lado, es necesario mejorar la relación entre la oferta formativa (educación y capacitación laboral) y la demanda de mano de obra calificada, ya que se evidencian déficits de habilidades y destrezas en la fuerza laboral.<sup>49</sup> Desde el punto de vista institucional, el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP) es un organismo central en lo atinente a la formación para el trabajo. El mismo cuenta con recursos públicos significativos para invertir en servicios de formación, información y orientación, de forma tal de

---

<sup>48</sup> Existe evidencia de que la salida del sistema educativo predispone a las jóvenes a tener hijos a edades más tempranas que sus pares que continúan escolarizadas (Varela Petito et al, 2012). Esto afecta principalmente las posibilidades de trabajo de las mujeres, dadas las deficiencias del sistema de cuidados de niños. La puesta en marcha del SNIC facilitaría la participación de las mujeres en el mercado laboral.

<sup>49</sup> Según una encuesta del BID para 801 empresas durante 2012, el 16% de las que buscaron personal no lograron cubrir todos los puestos requeridos. Las categorías más difíciles de cubrir fueron trabajadores semicalificados o en oficios (común en economías que atraviesan períodos de modernización y que requieren nuevas calificaciones), y profesionales y técnicos.



- contribuir al desarrollo productivo impactando en las habilidades de las personas, y por ende en la productividad de los trabajadores y de las empresas.<sup>50</sup> Sin embargo, su cobertura, pertinencia y efectividad plantean algunos desafíos, en especial en cuanto a una mejor articulación con el sector privado y sus necesidades, transformando el enfoque hacia la implantación de una cultura del trabajo para el desarrollo. Esto involucra tanto a trabajadores desempleados, como a los trabajadores en actividad, promoviendo opciones de capacitación en el trabajo y reconocimiento de experiencia laboral.
- 3.25 El Programa de Gobierno propone crear un Plan Nacional de Educación a largo plazo, continuando con el proceso de mejora salarial, priorizar la universalización de la educación inicial a niños y niñas de 3 años, transformar sustancialmente la educación media para disminuir la repetición a la mitad; lograr la cobertura universal de los jóvenes entre 15 y 17; mejorar la graduación en los 2 ciclos de secundaria (básico y superior); mejorar los aprendizajes escolares; avanzar en el desarrollo de la educación media tecnológica, y profundizar la utilización de tecnologías en la educación. En el ámbito de formación para el trabajo, las líneas prioritarias de la nueva Administración son el fortalecimiento institucional del sistema de formación profesional y programa nacional de certificación ocupacional (de competencias laborales), la vinculación y articulación de la gestión y accionar de las instituciones públicas vinculadas al empleo y formación para el trabajo, y la implementación de la Ley de Empleo Juvenil aprobada en el período anterior.
- 3.26 El Banco ha logrado posicionarse en el sector a través del apoyo a infraestructura escolar, la formación docente y la promoción de intervenciones orientadas a mejorar las tasas de graduación, especialmente en secundaria.<sup>51</sup> Por otro lado, el Banco apoyó desde el inicio la expansión del uso de nuevas tecnologías en los centros escolares, promovida por el Plan Ceibal. En la nueva estrategia se dará continuidad a este trabajo, pero se buscará abordar con mayor énfasis los temas de gestión escolar y de calidad, con un enfoque además de equidad social e igualdad de género, que son claves para elevar la productividad y generar un crecimiento más equitativo. El Banco colaborará apoyando intervenciones en la educación, particularmente en educación inicial relacionado con la expansión de la matrícula de 3 años y en preescolar, media y técnico-profesional y fortaleciendo las herramientas institucionales y de gestión disponibles para enfatizar la formación para el trabajo.<sup>52</sup> En este campo, el ingreso al mercado laboral formal también se va a fortalecer mediante el apoyo a acciones de implementación de la recientemente aprobada Ley de Inclusión Financiera (Ley N° 19.210) que facilitaría el acceso a servicios que hoy se

---

<sup>50</sup> Según sus estados contables, en diciembre de 2013 el INEFOP disponía de un patrimonio neto cercano a los US\$100 millones.

<sup>51</sup> Programa de apoyo a la educación media y técnica y a la formación en educación (UR-L1050) y Plan Ceibal II: apoyo a la educación en matemáticas e inglés en primaria y media (UR-L1032).

<sup>52</sup> El Banco Mundial se ha focalizado en los últimos años en apoyar la educación primaria.

encuentran fuera del alcance del segmento más vulnerable de la población, particularmente jóvenes y mujeres.<sup>53</sup>

3.27 Las intervenciones en educación inicial así como las del Plan Ceibal, tienen bajo riesgo porque existe consenso político sobre su importancia y prioridad. Las acciones de secundaria y las de mejoramiento de la gestión del sistema, en cambio, tienen un mayor riesgo porque no cuentan aún con consensos entre los distintos actores involucrados. Cabe señalar también el complejo contexto institucional de la educación uruguaya que se caracteriza por la autonomía de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), quien orienta y gestiona la educación pública, con la potestad de formular e implementar las políticas educativas en el nivel inicial (4 y 5 años), primaria (6 a 11 años), media (12 a 18 años) y la formación docente. Esto hace muy complejo la implementación de cualquier tipo de acción o programa. En lo que concierne a la formación laboral, el mayor riesgo se concentra en la debilidad institucional del INEFOP como brazo ejecutor de la política pública en este campo para responder al desafío de responder a las demandas del sector privado en forma oportuna pero también en cuanto al contenido de sus programas de capacitación. El Banco puede ser un aliado estratégico del Gobierno y ayudar a mitigar los riesgos mencionados otorgando asistencia técnica para colaborar en el logro de una agenda común apoyada por la mayoría de los actores políticos del país, como ya está ocurriendo en materia de formación laboral.

3.28 **Apoyo a la reforma de la salud.** A partir de 2007 se comenzó a implementar una reforma del sector salud en Uruguay cuyo objetivo es lograr el acceso universal a la atención integral en salud.<sup>54</sup> El modelo ha sido altamente exitoso<sup>55</sup> pero enfrenta desafíos en cuanto a la sostenibilidad de largo plazo en temas de eficiencia, en la mejoría continua de la calidad de los servicios, y en consolidar el modelo de atención con foco en el primer nivel de atención. La baja asignación presupuestaria a la atención primaria<sup>56</sup> y el predominio de las consultas médicas en los niveles especializados respecto a las de nivel primario son un signo que este nivel requiere ser fortalecido técnica y presupuestariamente. Otra de las principales innovaciones de la reforma es el pago capitado con ajuste por riesgo que el Fondo Nacional de Salud (FONASA) transfiere a los prestadores. Actualmente, el valor de la cápita está definido por edad y sexo, y se ajusta periódicamente por factores inflacionarios. La experiencia internacional muestra que la inclusión progresiva de otros factores en la actualización de la cápita (ej. accesibilidad, discapacidad, nivel socioeconómico, escala del prestador) inhibe la generación de ineficiencias debido a que prestadores con poblaciones de

---

<sup>53</sup> La implementación de esta ley acompaña una serie de iniciativas que vienen siendo apoyadas por el Banco en materia de regulación y supervisión financiera (Programa de Fortalecimiento de la Superintendencia de Servicios Financieros, (UR-L1052).

<sup>54</sup> Se pasó de aproximadamente 725 mil personas (22% de la población) incorporadas al Sistema Nacional de Salud al inicio de la reforma, a 2,4 millones de personas (68% de la población) en el año 2014.

<sup>55</sup> El gasto del bolsillo se ha reducido de 56,5% en 2006 a 35,5% en 2012 (WHO, 2013).

<sup>56</sup> Del total del presupuesto de ASSE sólo 12% está asignado a las redes de atención primaria mientras que 30% está asignado al nivel central ("Nota Sectorial de Salud", BID, 2015).

mayor riesgo queden desfinanciados y otros con poblaciones de menor riesgo sobrefinanciados.<sup>57</sup>

- 3.29 El Programa de Gobierno apunta a consolidar los logros de la reforma y para esto se propone fortalecer la rectoría del sistema con el liderazgo del MSP; priorizar algunos programas de salud (infancia, enfermedades crónicas no transmisibles, salud sexual y reproductiva, salud mental, prevención de accidentes, salud bucal); avanzar hacia cambios del modelo de atención adecuado al perfil demográfico y epidemiológico de la población, promoviendo el primer nivel de atención y el fortalecimiento de las Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS); potenciar el liderazgo de la Administración de Servicios de Salud del Estado (ASSE) y la Red Integrada de Efectores Públicos de Salud (RIEPS); desarrollar un plan estratégico de personal de salud; y perfeccionar los mecanismos de financiamiento que posibilite la sostenibilidad del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS).
- 3.30 El trabajo del Banco en el país estará enfocado a apoyar al SNIS en el fortalecimiento de las capacidades para el ejercicio de la rectoría en salud, con énfasis en la gestión para la eficiencia y los resultados, y en la implementación de acciones para la mejoría de la calidad de la atención. Para ello, se apoyará al MSP, a la Junta Nacional de Salud y a ASSE, en áreas estratégicas tales como la mejoría de la información para monitoreo y seguimiento del sistema de salud, la profundización de la historia clínica electrónica<sup>58</sup>, el perfeccionamiento del modelo de pagos capitados y el fortalecimiento del primer nivel de atención y su integración a los niveles especializados. En los últimos años, el Banco ha apoyado al país contribuyendo en la mejora en la calidad y eficiencia del sistema de salud, principalmente a través de cooperaciones técnicas,<sup>59</sup> cuyos resultados constituyen un punto de partida para diseñar e implementar las nuevas intervenciones en estas áreas.
- 3.31 En el caso del apoyo al MSP, un riesgo podría ser la dificultad al acceso de información para hacer un diagnóstico de calidad. Sin embargo, el compromiso de las autoridades con el fortalecimiento del MSP en su rol de rectoría es lo suficientemente elevado como para considerar este riesgo bajo. En el apoyo al perfeccionamiento del ajuste por riesgo de la cápita no se divisan riesgos de consideración por tratarse de manejos de información que dominan los técnicos del MSP y los prestadores, y se trabajaría conjuntamente con el MSP y el MEF. En la mejoría de la capacidad de resolución del primer nivel de ASSE un riesgo posible sería un cambio en la dirección de la institución que modifique las

---

<sup>57</sup> Estudios a nivel internacional señalan que el ajuste de cápitás sólo por edad y sexo capturan un porcentaje limitado de la variabilidad en el gasto en salud. En la experiencia de otros países, los ajustes de riesgo también comenzaron por estos 2 factores dado que son los más objetivos de medir, pero a medida que los sistemas buscaron perfeccionarse avanzaron en la indagación de factores adicionales de riesgo. Estos son los procesos por lo que transitaron Holanda, Alemania, Israel, Finlandia, y Australia; y en el contexto latinoamericano algunos avances en este sentido los llevan adelante Colombia y Chile (“Nota Sectorial de Salud”, BID, 2015).

<sup>58</sup> Al mes de marzo de 2015, el 42% de los profesionales del primer nivel de atención de ASSE ingresaron alguna consulta a la HCE (“Nota Sectorial de Salud”, BID, 2015).

<sup>59</sup> Historia Clínica Electrónica en Hospitales Públicos de Uruguay (UR-T1091), FOMIN ATN/ME-10681-UR, y Proyecto para Gestión de Gobierno Electrónico en el Sector Salud (UR-L1082),

definiciones estratégicas a favor de otro modelo de atención, pero dado el consenso con esta agenda, se avizora que los riesgos son bajos. Para todos estos riesgos potenciales, la principal medida de mitigación es el acompañamiento técnico permanente del Banco que permita poner a disposición evidencias y mejores condiciones para la toma de decisión.

- 3.32 **Mejoramiento del hábitat.** Según datos censales a 2011, aproximadamente 15.760 hogares presentan un déficit cuantitativo habitacional (1,4% del total)<sup>60</sup> y 42% de los hogares presentan algún déficit cualitativo de vivienda (problemas constructivos en los materiales, falta de agua potable o saneamiento, hacinamiento). Estos resultados ponen de manifiesto que el principal problema habitacional que enfrentan los hogares en Uruguay no corresponde a uno de carencia de unidades de viviendas faltantes, sino a sus condiciones de infraestructura o calidad en un sentido más amplio. Por otro lado, la tasa de propiedad en Uruguay es menor a lo esperado de acuerdo a las características demográficas y a la comparación internacional, y además existen grandes desigualdades según los niveles de ingreso.<sup>61</sup> Esto se debe a que durante las últimas décadas, el mercado uruguayo se ha caracterizado por dificultades de acceso a soluciones de vivienda. Tanto la ausencia de créditos de largo plazo como temas vinculados a la política habitacional ayudan a explicar esta situación. La consecuencia de estos factores resulta en un acervo de unidades de menor calidad, que han contribuido a incrementar el déficit cualitativo, así como una presión de demanda en el mercado de arriendo que repercute negativamente en el ingreso de los hogares. Por último, Uruguay evidencia una creciente integración del paradigma del desarrollo sustentable en las estructuras institucionales, sobre las cuales podría anidar la perspectiva de la vivienda resiliente.<sup>62</sup> Así también, el país cuenta con una vasta experiencia en materia de política habitacional que en estos últimos años ha ido diversificando las estrategias de abordaje al acceso a la vivienda, entre las cuales se encuentran acciones que, si bien no se identifican expresamente con la resiliencia, pueden enmarcarse en la misma, e incorporar instrumentos propicios para alcanzar mayores niveles de sustentabilidad y fomentar la resiliencia en torno al cambio climático.
- 3.33 El Programa de Gobierno consolida las líneas de trabajo abordadas en los últimos 10 años y establece como objetivos programáticos eliminar las situaciones de emergencia habitacional; implementar políticas de vivienda y hábitat dirigidas a todos los sectores de la población; optimizar el uso intensivo

---

<sup>60</sup> Se entiende por déficit cuantitativo a la cantidad de viviendas habitables que llevarían a que cada hogar tenga su techo. Es decir, se asume que cada familia desearía tener su propia casa y no convivir con otros hogares.

<sup>61</sup> Uruguay tiene una de las tasas de propiedad más bajas en América Latina, con la quinta tasa más baja en la región después de Bolivia, Colombia, República Dominicana y Honduras. Asimismo, el ratio de la tasa de propiedad de vivienda en los 2 primeros quintiles de ingreso respecto a la tasa de propiedad de la vivienda en los 2 quintiles inferiores de ingreso alcanza a 172%, muy por encima a otros países de América Latina que no alcanzan 130%. (OCDE, 2014).

<sup>62</sup> Algunos factores de esta aptitud resiliente podrían alcanzarse en una vivienda cuando basado en el diseño, se logra una orientación adecuada para cada ubicación y tiene además, entre otras cosas, materiales térmicos y aislantes, focos de menor consumo de energía, sistemas de energía solar, calentadores de agua eficientes, etc.

del stock de vivienda y mejorar el hábitat a través de la generación de mejores infraestructuras urbanas, incluyendo eficiencia en el uso de energía y agua; incrementar la cobertura de agua potable y saneamiento; y fortalecer el sistema de financiamiento público para posibilitar el acceso a la vivienda de los sectores de población de menores recursos.

- 3.34 Dando continuidad al trabajo que el Banco ha realizado en el país en cuanto a mejoramiento de barrios y acceso a servicios básicos, principalmente agua y saneamiento, durante las últimas 2 décadas<sup>63</sup>, la nueva EBP promoverá: (i) mecanismos para mejorar el desarrollo de la vivienda social y entornos urbanos; (ii) mejora y recuperación de barrios informales de manera integrada considerando no solo el acceso a servicios como agua potable y saneamiento sino también los entornos y espacios públicos; (iii) explorar espacios innovadores como la experimentación de vivienda resiliente; (iv) dado el éxito observado en el modelo de intervención en el barrio Goes mencionado en la Sección II, se trabajará en la realización de actuaciones urbanas integradas que posibiliten un mejor aprovechamiento de las infraestructuras existentes en otras áreas centrales de Montevideo o ciudades del interior; y (v) estrategias para la mejora de la gestión integral de residuos sólidos, incluyendo optimización del servicio de limpieza y soluciones de disposición final adecuada en todo el país.
- 3.35 Los principales riesgos identificados están relacionados a un cambio en las prioridades del gobierno dado el reducido espacio fiscal, y a la limitada capacidad de los gobiernos departamentales para acompañar los procesos de cambio. Para mitigar estos riesgos, se desarrollará una estrategia de comunicación de la experiencia del Banco en estos temas, como así también se intentará mantener un diálogo con autoridades municipales, departamentales y nacionales sectoriales sobre las ventajas de su implementación.
- 3.36 **Apoyo a la primera infancia y juventud en las poblaciones más vulnerables.** La falta de equidad intergeneracional en Uruguay se hace evidente al comparar la incidencia de la pobreza para el total de la población (9,7% en 2014) con la incidencia de la pobreza en menores de 6 años (20,4%).<sup>64</sup> Esto es resultado de mayores tasas de natalidad en los hogares más pobres<sup>65</sup>, lo que lleva a una concentración de niños en estos hogares: casi el 50% de los niños menores de 6 años vive en hogares del primer quintil. Como se mencionara anteriormente, estas inequidades persisten en otras etapas de la vida generándose una fuerte desigualdad en la culminación de los ciclos educativos según el nivel de ingreso. Asimismo, en 2014 el porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años con desvinculación funcional (no estudia ni trabaja fuera del hogar) en el primer quintil de ingreso ascendía a 22% en el caso de los hombres y 41% en las

---

<sup>63</sup> Primer préstamo de mejoramiento de barrios (UR-L1009), Programa de mejoramiento de barrios II (UR-L1084), Programas de saneamiento de Montevideo (UR-L1005 y UR-L1063), Programas integrado de saneamiento de ciudad de la costa (UR-L1017, UR-L1075 y UR-L1081), Drenaje y saneamiento ambiental (UR-L1069), Proyecto de saneamiento de ciudad de la costa zona oeste (UR-L1094).

<sup>64</sup> En el caso de la incidencia de la indigencia, ésta se situó en 0,3% para el total de la población en 2014, siendo 0,9% en los menores de 6 años.

<sup>65</sup> Mientras que el promedio de menores de 14 años en los hogares del primer quintil de ingresos cuyos jefes de hogar son menores de 50 alcanza a 1,7, en el quintil 4 y 5 el promedio es 0,4 (ECH, 2013).

- mujeres. Esta diferencia según género se explica básicamente por el alto porcentaje de jóvenes mujeres que trabaja realizando tareas del hogar (22% del total de las jóvenes entre 15 y 29 años del primer quintil de ingresos no estudia y trabaja solamente realizando tareas del hogar).
- 3.37 El Gobierno se propone, entre otras cosas, establecer y/o reforzar políticas y programas para apoyar trayectorias específicas de protección atendiendo etapas claves del ciclo de vida de las personas (infancia, juventud y vejez). En este contexto, el Gobierno ha definido a las políticas de primera infancia como una prioridad nacional para la sustentabilidad social del país. Adicionalmente, el Gobierno apunta a la creación de un Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)<sup>66</sup> orientado a la atención de poblaciones en situación de dependencia (transitoria o permanente), que abarca niños, adultos mayores y personas con discapacidades, en las que los cuidados socio-asistenciales cobran especial relevancia. Se entiende que el creciente déficit de cuidados en el país atenta contra el bienestar de la población, limita el ejercicio de derechos y constituye un factor de desigualdad en la medida en que el acceso a servicios de cuidados depende de la capacidad adquisitiva de quien los necesita y además se basa en trabajo no remunerado de las mujeres.<sup>67</sup> Por ejemplo, mientras que el 95% de los niños de 3 años pertenecientes a los hogares del quintil con mayores ingresos asisten a algún centro educativo, solamente lo hace el 44% en el quintil más bajo.
- 3.38 La EBP va a seguir apoyando el Gobierno de Uruguay en su política de protección social basada en un enfoque de universalización de los derechos bajo principios de equidad e igualdad de género y diversidad, dirigida al cierre de brechas de acceso a los más pobres y vulnerables y concentrando las intervenciones en la primera infancia, especialmente niños/as de 0 a 3 años, como ventana de oportunidad para el desarrollo de capacidades cognitivas y socioemocionales y en la juventud, ambas en el caso de las poblaciones más vulnerables. Para ello el Banco va a apoyar: (i) la conformación de un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia con énfasis en la construcción de rutas de atención y definición de estándares de calidad en provisión de servicios y en la medición de sus resultados, incluyendo medidas para la mitigación del embarazo adolescente y el monitoreo de mujeres provenientes de los estratos más vulnerables durante su período de embarazo<sup>68</sup>; (ii) la ampliación y mejoría de intervenciones centradas en pautas de crianza para atención de niños de 0-24 meses, y la expansión de cobertura con calidad en centros de atención diaria para niños de 24-36 meses; (iii) la mejora de políticas e intervenciones de juventud multisectoriales e integrales, con énfasis en la expansión con calidad de programas especializados para adolescentes y jóvenes en riesgo; y (iv) la

---

<sup>66</sup> Proyecto de Ley enviado al Parlamento en marzo de 2015.

<sup>67</sup> Ver Bases Programáticas Tercer Gobierno Nacional del Frente Amplio 2015-2020. Algunos de los cuidados mencionados en el documento para la infancia incluyen: ampliación de licencia de maternidad y paternidad, universalización de los cuidados para primera infancia concentrando los esfuerzos en la cobertura de 1 y 2 años, y universalizar la oferta pública de atención diaria para niños y niñas de 3 años.

<sup>68</sup> El Banco viene apoyando este tema a través del financiamiento de espacios de coordinación y el desarrollo de conocimiento para la formulación, planificación, y monitoreo de las políticas públicas dirigidas a consolidar el Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia (UR-T1101).

puesta en funcionamiento del SNIC, con énfasis en el apoyo al diseño y regulación de las acciones, así como en la producción de conocimiento sobre modelos de servicios costo-efectivos.

- 3.39 La multiplicidad de sectores involucrados que tienen a su cargo la responsabilidad de proveer servicios para niños y jóvenes con participación en diferentes instancias deliberativas intersectoriales implica un riesgo en cuanto no alcanzar decisiones en los tiempos necesarios. La mitigación de este riesgo se abordará procurando mantener presente los acuerdos con el gobierno y planificando instancias de acompañamiento en ámbitos colectivos y con participación de las entidades involucradas para analizar los progresos en la implementación. Asimismo, como en todo proceso de cambio, existe el riesgo de que los equipos técnicos tengan dificultades para adaptarse a las nuevas prácticas y los nuevos protocolos de atención que incorporen estándares de mayor calidad. La amplia experiencia del BID en temas de primera infancia y el apoyo a la construcción de rutas de atención a lo largo del ciclo de vida (realizada en diferentes países), además del consenso internacional sobre la importancia de medir el éxito de estas intervenciones, son ventajas para sostener un diálogo sectorial y político que permita generar acuerdos para la implementación.

### C. Gestión del Estado

- 3.40 El Banco apoyará al país en el proceso de mejora en la gestión del Estado mediante: (i) la mayor eficiencia de instituciones públicas, y (ii) el fortalecimiento de la gestión urbana y departamental.
- 3.41 Las intervenciones en estas áreas prioritarias se alinean a los siguientes objetivos de la Actualización de la Estrategia Institucional del Banco 2010-2020: crear una política fiscal más distributiva, fortalecer la capacidad del Estado, y establecer marcos institucionales idóneos.
- 3.42 **Mayor eficiencia de instituciones públicas.** En la última década, Uruguay ha introducido mejoras en la gestión del sector público y ha sido exitoso en movilizar recursos y reducir la desigualdad. No obstante, el relativamente alto nivel de presión tributaria (27%)<sup>69</sup> y gasto público (más del 30% del PIB) ya existente, implica que hacia adelante mejoras en los indicadores sociales tendrán que provenir principalmente de un uso más eficiente de los recursos públicos ya existentes. Los estudios DEA (Data Envelopment Analysis por sus siglas en inglés), muestran que existe espacio para mejorar la eficiencia del gasto en los sectores con mayor peso en el gasto público, como son la

---

<sup>69</sup> Este ratio fue en 2013 de 25,4% en Estados Unidos, 20,2% en Chile y 34,1% para el promedio de la OCDE.

- educación y la salud.<sup>70</sup> Además, existe espacio para profundizar la coordinación y gestión de la política de seguridad ciudadana.<sup>71</sup>
- 3.43 Entre los objetivos de la nueva Administración figura el lograr una gestión pública moderna, eficaz y eficiente. Para ello se propone la simplificación de trámites, así como su acceso vía internet, e implementar soluciones de gobierno electrónico. Adicionalmente, se prevé fortalecer el papel de las oficinas públicas dedicadas a evaluar la calidad del gasto y de los proyectos de inversión, y extender el uso de indicadores de desempeño y compromisos de gestión a todo el sector público, incluyendo las Empresas Públicas. En materia de seguridad ciudadana, el Gobierno pretende profundizar la reforma organizativa de la Policía Nacional orientada a la gestión basada en el conocimiento y la inteligencia aplicada, el desarrollo de un nuevo currículo educativo para la formación policial, y la consolidación de un nuevo modelo de gestión de prisiones.
- 3.44 En ese contexto, y apoyándose en la cartera activa que el Banco ya tiene en apoyo a una mejor gestión del Estado<sup>72</sup>, la EBP va a apoyar el fortalecimiento de instituciones claves que ejerzan la rectoría, entre otros, en sectores tales como salud, educación, presupuesto, medio ambiente y cambio climático, sector agropecuario, y gobierno electrónico; promoviendo la planificación, la coordinación de políticas sectoriales, la articulación entre niveles de gobierno, y la gestión por resultados con el objetivo central de mejorar la eficiencia del gasto. Debe destacarse también el impulso a mejoras en el seguimiento de la gestión de las empresas públicas. En materia de inversiones, se continuará apoyando la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública, aspecto considerado clave como herramienta para coordinar y monitorear la inversión pública, tanto a nivel central como departamental.
- 3.45 En materia de seguridad ciudadana, los altos costos de la inseguridad y el abordaje multisectorial necesario para atenderla requieren de un esfuerzo profundo por mejorar la calidad del gasto y los mecanismos de coordinación y rectoría del sector. Para ello, el Banco fortalecerá la capacidad de analizar los fenómenos delictuales de manera integral y científica, y apoyará la implementación de intervenciones innovadoras y costo-efectivas basadas en evidencia, con énfasis en la eficiencia policial para la reducción de rapiñas, y el abordaje integral de la violencia juvenil y contra la mujer.
- 3.46 Los riesgos más significativos para las acciones de apoyo propuestas se relacionan con la natural resistencia al cambio y a emprender transformaciones

---

<sup>70</sup> Ver “Nota Sectorial sobre Fortalecimiento de la Gestión y Finanzas Públicas”, BID, 2015.

<sup>71</sup> Por ejemplo, mientras el 70% de los delitos ocurre entre las 6:00 p.m. y 6:00 a.m., la mayor cantidad de efectivos en las 25 seccionales de Montevideo están operando entre las 6:00 a.m. y 2:00 p.m. (“Nota Sectorial de Seguridad Ciudadana”, BID, 2015).

<sup>72</sup> Programa de apoyo a la gestión del gobierno electrónico (UR-L1065), Programa de gestión integrada local de seguridad ciudadana (UR-L1062), Program de capacidad institucional del ministerio de economía y finanzas (UR-L1074), Proyecto para gestión de gobierno electrónico en el sector salud (UR-L1082), Programa de fortalecimiento de la gestión presupuestaria (UR-L1098), Programa de modernización de la gestión financiera pública (UR-L1089), Apoyo a la gestión pública agropecuaria (UR-L1016).



en el ámbito de la administración pública, así como ciertas debilidades en materia de capacidad de gestión dentro de la administración pública. Como medidas mitigatorias, los proyectos y acciones de apoyo que se instrumenten deberán contar con componentes relevantes de gestión del cambio y capacitación que contribuyan a mitigar estos riesgos.

- 3.47 **Fortalecimiento de la gestión urbana y departamental.** Uruguay ha tenido un importante proceso de descentralización en las últimas décadas. Desde 1996 se viene impulsando un proceso que busca avanzar hacia una mayor descentralización administrativa, fiscal y política. Sin embargo, el proceso descentralizador enfrenta el reto de definir con claridad las funciones de los distintos órdenes de gobierno. Si bien existe cierta claridad y transparencia respecto a cómo se define la asignación y ejecución de gastos por parte del gobierno central, no ocurre lo mismo con el segundo y tercer nivel de gobierno (gobiernos departamentales y municipios), creado este último mediante la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana de 2010. Esta falta de claridad en la responsabilidad de las funciones se profundiza cuando se toma en cuenta que en la actualidad sólo una fracción del territorio nacional cuenta con municipios: sólo 20% del territorio nacional está municipalizado abarcando al 71% del total de población. En las zonas rurales o localidades de menos de 1.000 habitantes, menos de la mitad de la población está municipalizada. Un ejemplo de los problemas que resultan de la falta de claridad en las definiciones de roles entre los niveles de gobierno se refleja en la prestación de servicios básicos como la gestión de residuos y el servicio de saneamiento.<sup>73</sup>
- 3.48 Los principales lineamientos del Plan de Gobierno en esta área son: (i) la profundización democrática en todos los niveles de gobierno; (ii) consolidar la institucionalidad de los municipios; (iii) avanzar en modificaciones legales en materia de gobiernos departamentales y municipales; y (iv) desarrollar la regionalización como línea de trabajo que permita una utilización más eficiente de los recursos.
- 3.49 El Banco apoyará al Gobierno fomentando el desarrollo regional y una descentralización fiscalmente responsable y consistente con las características socioeconómicas y demográficas de las regiones del país, mediante el apoyo técnico a la definición de atribuciones, responsabilidades y normativas fiscales de los diferentes niveles de gobierno, así como apoyando la construcción de capacidades en los gobiernos sub-nacionales, en áreas como gestión fiscal, manejo y gestión de residuos, transporte urbano, caminería rural, vivienda, y servicios de saneamiento, entre otros, cuando corresponda, en coordinación con las empresas públicas pertinentes. Las intervenciones se apoyaran en la experiencia que el Banco ya tiene en el país en esta área.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Mientras que la definición de responsabilidades para la ejecución y mantenimiento de los servicios de saneamiento a través de redes convencionales, es clara, siendo OSE la encargada de proveer el servicio en el interior del País y la Intendencia de Montevideo en el Departamento de Montevideo, el servicio de barométricas carece de una definición clara de responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno. El resultado, es que el servicio de barométricas es dispar entre ciudades y localidades del país y existe una gran disparidad de precios.

<sup>74</sup> Programa de desarrollo y gestión sub-nacional (UR-L1038).

3.50 Los procesos de descentralización son procesos de una economía política compleja que requieren de acuerdos entre múltiples sectores de la sociedad. En el caso particular de Uruguay, cualquier cambio en las transferencias o facultades de los gobiernos departamentales necesitará de la generación de múltiples consensos. Como medida de mitigación se planea apoyar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP)<sup>75</sup>, para fortalecer en el debate los argumentos técnicos en favor de una descentralización eficaz y eficiente, pero que tome en consideración elementos de sostenibilidad fiscal y de gestión. En materia de servicios a la población, también se coordinaría con los entes nacionales pertinentes.

#### D. **Áreas de acción transversal**

3.51 **Igualdad de género.** Dadas las brechas de desigualdad de género mencionadas<sup>76</sup>, el Banco va a prestar especial atención sobre temas de género en las intervenciones dirigidas al fortalecimiento del capital humano y empleabilidad, mejoramiento del hábitat, apoyo a la primera infancia y juventud en las poblaciones más vulnerables, y en la implementación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados, cuyas acciones tendrán impacto en la reducción de las desigualdades de género. En el tema particular de violencia contra la mujer<sup>77</sup>, el apoyo del Banco estará dirigido al fortalecimiento de las capacidades institucionales para mejorar la articulación interinstitucional, simplificación de denuncias y trámites y una más amplia oferta pública de servicios para el apoyo a víctimas y tratamiento de ofensores, entre otros. Adicionalmente se va a apoyar la difusión y sensibilización social sobre el tema.

3.52 **Cambio climático.** Con una alta concentración de su población urbana a lo largo de su línea costera de 680km, el país es altamente vulnerable a los impactos del cambio climático. Además, se estima que el impacto a largo plazo del cambio climático será adverso sobre los principales sectores económicos (agropecuario, energía y turismo), especialmente considerando que el país evidencia eventos extremos de intensidad creciente. En este contexto, aspectos sobre la mitigación y adaptación al cambio climático serán incorporados en las iniciativas tendientes a fomentar la innovación, desarrollar la política de inserción internacional, mejoramiento de la infraestructura productiva, mejoramiento del hábitat y mejor gestión del Estado. Estos incluyen la inversión en infraestructura resiliente al clima en transporte, energía y vivienda, fomento de energías renovables y reducción de la vulnerabilidad de sectores afectados por el clima. En materia de manejo sostenible de los recursos naturales y cambio climático, el

---

<sup>75</sup> La Constitución asigna a la OPP la obligación de asistir al Poder Ejecutivo en la formulación de planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización.

<sup>76</sup> Mayores tasas de desempleo femenino y mayor desvinculación funcional de las mujeres en las poblaciones más pobres. Además, Uruguay ocupa el lugar 82 de 142 países según el índice de igualdad de género que elabora el Foro Económico Mundial (2014), siendo uno de los peores en América Latina. El peor subíndice corresponde al de empoderamiento político, donde ocupa el lugar 112.

<sup>77</sup> Los datos muestran que el 69% de las mujeres mayores de 15 años ha experimentado violencia basada en género en algún ámbito a lo largo de su vida (psicológica, patrimonial, sexual o física) y que casi 1 de cada 2 mujeres que han tenido pareja ha experimentado violencia de su pareja o expareja alguna vez en su vida (Encuesta Nacional de Prevalencia de Violencia basada en Género y Generaciones de 2013).

apoyo del Banco estaría direccionado al desarrollo de estrategias multisectoriales con una visión integradora para la protección de los mismos. Las estrategias incluyen medidas a corto plazo que permitan paliar las necesidades más urgentes (como ser eventos de sequía o inundación), así como medidas a mediano plazo, como son el desarrollo de planes para el manejo sostenible de los recursos naturales. Adicionalmente, se pondrá especial énfasis en la planificación hacia una mayor seguridad hídrica<sup>78</sup> promoviendo la gestión integral de recursos hídricos a nivel nacional mediante la aplicación de estrategias y programas, y en particular, se promoverán a corto plazo las actuaciones en las cuencas destinadas principalmente a la provisión de agua para consumo humano y la continuación de proyectos que desarrollen el riego.

#### IV. MARCO DE FINANCIAMIENTO

- 4.1 Se prevé que las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (SPNF) para el período 2016-2020 sean de US\$13.179 millones. El Banco prevé aprobaciones de operaciones con garantía soberana por aproximadamente US\$1.800 millones para el período de vigencia de la Estrategia, con un mayor monto de aprobaciones durante los primeros años, que incluye un peso significativo de préstamos de inversión, así como una combinación balanceada de PBL con y sin desembolso diferido (ver Anexo IV).
- 4.2 En este escenario, el total de desembolsos en el período 2016-2020 se estima en US\$1.309 millones y los flujos netos anuales de préstamos serían en promedio US\$101 millones; con lo que la deuda de Uruguay con el Banco alcanzaría alrededor de 3,6% del PIB en promedio para el mismo período, mientras que su participación en relación a la deuda pública total sería de alrededor del 5,4%.

#### V. IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA

- 5.1 **Consolidación de la capacidad institucional.** Uruguay se ha destacado por razonables niveles de legitimidad y estabilidad institucional, transparencia y baja percepción de la corrupción. Los indicadores de gobernanza del Banco Mundial lo posicionan en los primeros lugares de América Latina. No existen mayores desafíos en temas de integridad, por lo que los riesgos derivados son bajos. En el último lustro, se pueden destacar los siguientes hitos: (i) implementación parcial de una gestión orientada a resultados, en particular en lo relativo al ciclo presupuestario, así como la creación de la Unidad de Presupuesto Nacional; (ii) inicio del desarrollo de un nuevo Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) con cambios tecnológicos y funcionales; (iii) creación de una Superintendencia de la Auditoría Interna de la Nación para el sector público; (iv)

---

<sup>78</sup> Preservación de los recursos hídricos tanto en cantidad como calidad. El Banco ha venido apoyando este tema a través de la cooperación técnica UR-T1076, "Plan de adaptación de la gestión integral de los recursos hídricos al cambio climático en Uruguay".

realización de un plan de desarrollo estratégico para el Tribunal de Cuentas de la República, adquisición e implementación de un Sistema Integrado de Control de Auditorías junto a un Manual de Auditoría; (v) introducción de un marco legal moderno para las compras públicas y la creación de la Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (ACCE); (vi) implementación del portal de compras del Estado y del Registro Único de Proveedores (RUPE).

- 5.2 Como consecuencia de esta capacidad institucional, en general, los proyectos de la cartera del Banco se han ejecutado de manera satisfactoria, habiendo alcanzado sus objetivos de desarrollo sin haber requerido de cambios o prórrogas significativos.
- 5.3 **Modalidad de implementación operativa.** Las acciones de programación operativa que el Banco implementará durante el período de la Estrategia tendrán en cuenta una combinación balanceada de instrumentos de inversión y libre disponibilidad. Las demandas manifestadas por el Gobierno por recursos de libre disponibilidad se considerarán en la secuencia del aporte financiero referenciado en el Anexo IV. Asimismo, se buscará flexibilidad en la utilización de los instrumentos financieros disponibles para que se adapten de la mejor manera a las características y necesidades de las intervenciones a ser apoyadas, tomando en consideración la demanda por proyectos que se desembolsen con base a la obtención de resultados. Cabe destacar que el Banco, como consecuencia de la aprobación de la Actualización de la Estrategia Institucional, ha creado un grupo de trabajo para analizar a nivel corporativo el actual conjunto de instrumentos de financiamiento disponibles.
- 5.4 **Uso de sistemas nacionales.** El uso de los sistemas de administración financiera y control (presupuesto, contabilidad, tesorería, auditoría interna y control externo) se ha incrementado en los últimos años, con la perspectiva de alcanzar un 65% al final del período de la estrategia 2010-2015. Se continúa con el apoyo al desarrollo de los sistemas de gestión financiera, principalmente en el incremento del uso del Sistema Nacional de Contabilidad mediante el avance en la incorporación del Módulo Contable para Proyectos con Financiamiento Externo del SIIF y de la validación de los otros Sistemas que no pasan por Administración Central. En cuanto al uso del sistema de compras gubernamentales, se utiliza el sistema informativo y la comparación de precios (como una modalidad de la licitación abreviada). Se tiene previsto que a partir de los resultados del diagnóstico MAPS (Methodology for Assessing Procurement Systems), que estarán disponible durante 2015, se ponga en marcha un plan de acción que observe las oportunidades de mejora del sistema con miras a consolidar una agenda más amplia del uso de los otros subsistemas (consultoría individual y licitación pública nacional).
- 5.5 **Lecciones aprendidas.** Debe destacarse la experiencia positiva de explotar las sinergias de colaboración entre las ventanillas del sector público y privado para el desarrollo de la relación operativa con clientes del sector privado. El ejemplo más relevante es el del campo de las energías renovables, donde dicha colaboración permitió generar un crecimiento significativo en el nivel de negocios relacionados con la energía eólica y solar. La incorporación de estas nuevas tecnologías, además de su contribución a la diversificación de la matriz energética del país, permitieron avanzar en materia de innovación a través de la

generación de nuevas empresas proveedoras de los generadores que las utilizan, sumando también como aspecto relevante la consolidación del enfoque de participación público-privada, en torno a un servicio vital como es la electricidad. Esto sin duda representará un respaldo como caso de éxito a la incursión de las APP en otros sectores como el vial.

- 5.6 La segunda lección también se refiere a la potencialidad operativa que genera la colaboración intersectorial e intrainstitucional. A este respecto, deben destacarse 3 casos: (i) la intervención de renovación urbana ya comentada en el Barrio Goes; (ii) el escalamiento de apoyo al desarrollo del emprendedurismo mediante el soporte técnico para el fortalecimiento de la incubadora de empresas del Laboratorio Tecnológico de Uruguay (LATU) y la creación del Programa Emprender que incluía desde el apoyo técnico en la elaboración de planes de negocio hasta el aporte de capital semilla para emprendimientos dinámicos, lo que condujo a la incorporación del apoyo al emprendedurismo como política pública por parte de la ANII cristalizado en el Programa de Apoyo a Futuros Empresarios; y (iii) el desarrollo de la Historia Clínica Electrónica en apoyo a la Federación Médica del Interior (FEMI) para la implantación en su red de hospitales y clínicas, y prueba piloto en 2 hospitales de ASSE y su escalamiento hacia otros hospitales, culminando en la política pública reflejada en el Programa para Gestión de Gobierno Electrónico en el Sector Salud, orientado a la implantación de una plataforma que se extenderá a todo el sector, incluyendo las entidades mutualistas. Este esfuerzo de coordinación fue coronado por la creación de la Red Regional de Historia Clínica que cuenta con Uruguay como uno de sus miembros fundadores e impulsores.
- 5.7 En este contexto, se identifica como relevante que el Banco analice una eventual sistematización de información de este tipo de experiencias a fin de fortalecer la tarea programática y operativa del Banco, particularmente en el diseño de nuevos programas, tendientes a la obtención de lecciones tanto para el país como para la región en general. En el marco de la preparación de los proyectos, se prestará especial atención a los esquemas y metodologías de monitoreo y evaluación a ser aplicados, a fin de asegurar la calidad de la información destinada a servir de base para la adecuada evaluación de los mismos.
- 5.8 **Transferencia de conocimiento en “dos direcciones”.** Uruguay es importante para el Banco no sólo como socio para el desarrollo, sino también como proveedor de conocimiento y experiencia para el resto de la región. Por ello, el Banco apoyará la implementación de proyectos de cooperación Sur-Sur, canalizando el conocimiento y las experiencias adquiridas en materia de políticas públicas, hacia el resto de la región.<sup>79</sup> Por otra parte, dadas las características de Uruguay de país pequeño y de ingreso medio, podría ser importante para el Banco apoyar proyectos que incorporen experiencias extrarregionales, por ejemplo en el área de desarrollo tecnológico y violencia doméstica. En ese contexto, se diseñará una agenda de conocimiento, con el

---

<sup>79</sup> La Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) ha impulsado con vigor durante los últimos años una estrategia de cooperación Sur-Sur de la cual han formado parte diversas iniciativas con el apoyo del Banco a través de CT Intra, el Programa de Bienes Públicos Regionales y misiones de intercambio entre países de la región y Uruguay.

Gobierno y otros sectores clave del ámbito local, con enfoque país, profundizando mecanismos en implantación como las Redes de Conocimiento Local (RCL) e incluyendo mecanismos que se orienten a una sistematización de los resultados alcanzados a través de la labor del Banco en el país.

- 5.9 **Sector privado.** Se prevé seguir creciendo en número y monto de operaciones SGS. Las sinergias, la adicionalidad en temas de innovación, y la complementariedad entre los proyectos del sector público y del sector privado será esencial para generar un mayor impacto en el desarrollo de las intervenciones del Grupo BID en los próximos años, particularmente fomentando la utilización de APP en infraestructura de transporte y energía. El apoyo de las operaciones SGS será fundamental para fomentar el acceso de empresas al crédito y el crecimiento del mercado de capitales, así como seguir apoyando a los sectores productivos y exportadores para lograr una mayor eficiencia y productividad, y el desarrollo de las cadenas de valor. Igualmente, su apoyo podrá ampliarse a nuevas áreas tales como el mejoramiento del hábitat y salud.
- 5.10 **Coordinación de Donantes.** El BID mantiene relaciones fluidas con las principales agencias multilaterales y bilaterales activas en Uruguay. Desde el punto de vista sectorial, se destaca el trabajo conjunto en sectores tales como seguridad ciudadana, educación y mejoramiento de barrios. El Banco ha sido líder del financiamiento de agencias bilaterales y multilaterales en Uruguay, actuando como catalizador (ej. canalizando donaciones para la historia clínica electrónica con fondos de Japón), apalancando proyectos a través de cofinanciamiento (ej. saneamiento de Ciudad de la Costa, planta de ciclo combinado Punta del Tigre, conjuntamente con la CAF y otros organismos, y programa de innovación, conjuntamente con el Fondo Chino)<sup>80</sup>, y actuando coordinadamente para maximizar la asignación eficiente de los recursos (ej. en la educación, el BID se focaliza en educación inicial y secundaria, y el Banco Mundial en educación primaria). El Banco continuará este relacionamiento con oportunidades de actuar como catalizador en las áreas antes indicadas y profundizará su coordinación con la CAF-Banco de Desarrollo de América Latina en áreas de infraestructura como energía, transporte y agua y saneamiento.

## VI. RIESGOS

- 6.1 **Riesgos macroeconómicos.** El país se ha caracterizado por su buen desempeño macroeconómico y ha incrementado su resistencia a shocks externos.<sup>81</sup> Sin embargo, persisten en la economía uruguaya algunos factores de vulnerabilidad. Los principales riesgos macroeconómicos estarían asociados a la evolución futura de la situación económica en la región, lo que sumado a un enlentecimiento del crecimiento en China podría afectar negativamente las

---

<sup>80</sup> UR-L1094, UR-L1070, y UR-L1096.

<sup>81</sup> El Gobierno ha sido activo en el manejo de la deuda, reduciendo el grado de dolarización de la misma y extendiendo el perfil de vencimientos. También ha acumulado recursos líquidos y ha asegurado líneas de crédito contingentes para hacer frente a shocks en los mercados financieros internacionales. El BCU ha incrementado su nivel de reservas, lo que le permitiría cubrir gran parte de las necesidades anuales de divisas.

exportaciones, así como la inversión extranjera en el país. Asimismo, una mayor caída en el precio de las materias primas o el aumento de las tasas de interés en Estados Unidos podrían impactar negativamente al crecimiento en los próximos años. En cualquiera de los escenarios, el país cuenta con la solidez financiera y niveles de liquidez externa suficientes para cubrir las obligaciones de la economía con acreedores externos en el corto plazo. Sin embargo, existe cierta incertidumbre sobre cómo esto podría afectar las necesidades de financiamiento del Gobierno y, consecuentemente, el financiamiento del Banco en los próximos años, siendo factible un mayor uso de recursos de rápida disponibilidad (PBL). El Banco, a través del Marco de Salvaguardias Macroeconómicas, llevará a cabo un monitoreo periódico de la situación macroeconómica.

- 6.2 **Riesgos de implementación.** La nueva administración ha planteado una agenda de reformas incluyendo cambios en el sistema educativo, cambios institucionales<sup>82</sup> y una profundización de la reforma en el sector de salud. 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 Banco en esos campos. En este sentido, la EBP y las intervenciones que ésta contempla, 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 gobierno. Al mismo tiempo, tal como se indicó en la Sección III, el Banco acompañará con apoyo técnico y diálogo con las autoridades, las acciones de monitoreo y mitigación requeridas.

---

<sup>82</sup> Por ejemplo, mediante la creación del Sistema Nacional de Competitividad.

### PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

	2010	2011	2012	2013	2014
Crecimiento real del PBI (%)	7.8	5.2	3.3	5.1	3.5
PIB (millones de dólares)	40,285	47,962	51,385	57,525	57,461
PBI per cápita (dólares)	11,860	14,054	14,997	16,722	16,638
PBI per cápita (PPP)	16,235	17,723	18,638	19,679	20,262
Formación bruta de capital (% del PIB)	19.9	19.3	22.7	22.9	21.5
Ahorro nacional (% del PIB)	17.0	18.2	18.2	18.3	17.3
Tasa de desempleo (%)	7.0	6.3	6.3	6.5	6.5
Inflación (%)	6.9	8.6	7.5	8.5	8.3
Tipo de cambio (peso/dólar)*	19.9	20.0	19.2	21.5	24.3
Tipo de cambio real efectivo** (enero 2006=100)	94.0	92.4	86.4	86.8	94.8
Cuenta corriente (% del PIB)	(1.8)	(2.9)	(5.2)	(5.2)	(4.6)
Balanza comercial (% del PIB)	1.6	0.2	(2.5)	(2.1)	(1.3)
Cuenta financiera y de capital (% del PIB)	2.6	8.7	12.2	8.1	6.7
Inversión extranjera directa (% del PIB)	5.8	5.2	4.9	5.3	4.8
Balance global del SPNF	(0.4)	(0.4)	(2.4)	(1.9)	(2.7)
Balance primario del SPNF	2.0	2.0	(0.1)	0.5	(0.4)
Balance global del sector público (% del PIB)	(1.1)	(0.9)	(2.7)	(2.3)	(3.3)
Balance primario del sector público (% del PIB)	1.9	1.9	(0.2)	0.4	(0.5)
Deuda del SPNF (% del PIB)	44.2	43.4	45.6	41.5	42.7
Deuda del sector público consolidado (% del PIB)	59.3	56.3	60.6	57.6	58.5
Reservas internacionales (mill. de dólares)	7,656	10,302	13,605	16,281	17,555
Población (millones)	3.40	3.41	3.43	3.44	3.45
Pobreza (% pob. total)	18,5	13,7	12,4	11,5	9,7
Pobreza extrema (% pob. total)	1.1	0.5	0.5	0.5	0.3
Índice de Gini	0.43	0.40	0.38	0.38	0.38

\* Diciembre

\*\* Ajustado por IPC de Argentina



## CONTEXTO MACROECONÓMICO Y SOCIAL

1. **A partir de 2003 la economía uruguaya acumula doce años de crecimiento, con un crecimiento anual promedio entre 2003-2014 de 5,0%.** Una parte importante de este crecimiento se debe a una mayor participación laboral y a altos niveles de inversión, lo cual ha contribuido de forma positiva al crecimiento del capital físico y humano. Del mismo modo, este es un período en el que la productividad también muestra un desempeño favorable contribuyendo de forma positiva al crecimiento.
2. **En 2014 el PBI creció 3,5% alcanzando niveles de PBI per cápita de US\$16.640, uno de los niveles más altos de América Latina.** No obstante, la economía se ha desacelerado en los últimos años y se espera para 2015-2016 que el crecimiento sea entre 2,0% y 2,5%. Las perspectivas de moderación en la actividad se explican por el menor crecimiento de socios comerciales importantes como Brasil, Argentina y China, la apreciación del tipo de cambio bilateral con Brasil, disminuciones en los precios de materias primas, y una política monetaria más restrictiva.
3. **La reducción del nivel de inflación es uno de los principales retos de política macroeconómica.** La tasa de inflación anual fue de 8,3% en 2014. La inflación ha estado en niveles por encima del límite superior de la meta de inflación del BCU desde inicios de 2011 (3%-7%). El bajo nivel de desempleo y el crecimiento del salario real, en un contexto de salarios indexados, podría explicar parcialmente el incremento del nivel de precios al consumo. Las expectativas de inflación para 2015 se mantienen estables pero elevadas (9%).
4. **En 2014 se registró un déficit fiscal de 3,5% del PBI.** Este resultado significó un deterioro de 1,2 puntos porcentuales respecto a 2013 y fue el mayor déficit registrado luego de la crisis de 2002. El deterioro de las cuentas fiscales se explica fundamentalmente por un incremento de los egresos corrientes, al tiempo que las inversiones permanecen prácticamente sin cambios.
5. **A pesar de cierto deterioro en las finanzas públicas en el último año, el país muestra adecuados indicadores de sostenibilidad de deuda y necesidades de financiamiento manejables.** El endeudamiento global consolidado del sector público fue de 58% del PIB a finales de 2014 y la deuda neta se ubicaría en 21%, el nivel más bajo registrado en los últimos quince años. Además, el perfil de la deuda pública de Uruguay ha mejorado en los últimos años como resultado de la implementación de una adecuada estrategia de gestión de la deuda. Las autoridades han logrado mejorar el perfil de las obligaciones, reduciendo la proporción de deuda en moneda extranjera al 47% del total de la deuda del Gobierno Central, y aumentando el vencimiento promedio a 15 años. Actualmente las principales agencias calificadoras de riesgo asignan a Uruguay el grado inversor.

6. **El Gobierno se encuentra bien posicionado para enfrentar un eventual cierre de los mercados internacionales de crédito.** Cuenta con líneas contingentes de crédito con los organismos multilaterales de alrededor US\$2.167 millones (BID US\$550 millones). Además, a octubre de 2015 el Gobierno Central contaba con activos líquidos por 6,4% del PIB. Estos recursos alcanzarían para cubrir la totalidad de amortizaciones e intereses de deuda que el Gobierno Central enfrenta en 2016.
7. **El déficit de cuenta corriente se contrajo en 2014 luego de ampliarse en 2013.** El déficit en cuenta corriente en 2014 fue de 4,6% del PIB, menor al registrado en 2013 (5,2%). En parte, el elevado déficit registrado en los 2 últimos años refleja mayores importaciones de bienes de capital asociados a la construcción de una nueva planta de celulosa (Montes del Plata), y a un debilitamiento de la balanza de servicios debido a un menor ingreso del turismo, especialmente de Argentina, y un mayor turismo emisor.
8. **El ingreso de capitales se enlentece.** El ingreso de capitales representó el 6,9% del PBI en 2014, luego de haber alcanzado el 10,3% en 2013. No obstante, la inversión extranjera directa se mantiene en niveles similares a los registrados en años anteriores (4,8% del PBI) y representa más de la mitad de los capitales ingresados. Se podría decir que el flujo de capitales no ha registrado reversiones mayores ante los cambios acontecidos en el contexto internacional.
9. **Las reservas internacionales del BCU representan actualmente 30% del PIB.** Además de financiar el déficit en cuenta corriente, el influjo de capitales permitió la acumulación de altos niveles de activos de reserva. El saldo actual de reservas permitiría cubrir algo más de un año de importaciones o las obligaciones de corto plazo y saldo de cuenta corriente.
10. **La incidencia de la pobreza se ubicó en 9,7% de la población total del país en 2014, 0,8 p.p. menos que un año atrás.** Por su parte, la incidencia de la indigencia fue de 0,3% de la población total del país. Conjuntamente se ha observado una disminución en la desigualdad medida por el índice de Gini que se estimó en 38,1 en 2014. El buen desempeño del mercado de trabajo principalmente, junto con los planes de asistencia gubernamentales han impulsado la salida de la pobreza de miles de personas en los últimos años. Asimismo, estos factores, conjuntamente con las reformas que tuvieron lugar en el sistema de salud y en el sistema impositivo propiciaron la mejora en la distribución de la riqueza.
11. **La pobreza afecta principalmente a los más jóvenes y en particular a los niños en edad escolar.** La proporción de niños menores de 12 años por debajo de la línea de pobreza se situó en 19% en 2014. Además, la pobreza es principalmente urbana. Existe una mayor proporción en Montevideo (13%) y en las áreas urbanas del interior con menos de 5.000 habitantes (9%), en comparación con el interior rural (3%).

12. **La tasa de desempleo continúa cerca de los mínimos históricos, promediando 6,6% en 2014.** Persisten, sin embargo, altas tasas de desempleo en jóvenes menores de 25 años (19%), problema que se acentúa aún más entre las mujeres, ya que la tasa de desempleo de las mujeres menores de 25 años ascendió a 24%.
  
13. **Entre los jóvenes, el nivel de desvinculación en la educación es alto y sin mejoras.** En el grupo de 15 a 17 años de edad, la proporción de adolescentes que declaran asistir a un establecimiento educativo es 79%, mientras que en el grupo de 18 a 24 es 38%. Las desigualdades por nivel socioeconómico son significativas, poniendo en evidencia que el proceso de desescolarización se inicia más tempranamente entre los individuos pertenecientes a estratos sociales más bajos. Mientras que los jóvenes de 15 a 17 años que pertenecen al primer quintil de ingresos asisten un 66% a un centro educativo, en el último quintil el porcentaje asciende a 97%.

## PRINCIPALES RESULTADOS EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA 2010-2015

Entre los principales resultados se encuentran<sup>83</sup>:

1. Transporte
  - (i) mejora de la infraestructura portuaria con la construcción de un nuevo muelle en el puerto de Montevideo incrementando la disponibilidad de atraque en 12%.
2. Energía
  - (ii) financiación de una planta de ciclo combinado a gas que contribuirá al aumento de la capacidad de oferta eléctrica en 530 MW;
  - (iii) aumento de la capacidad de generación de energía mediante el financiamiento de 6 programas de desarrollo energético de energía renovable (420 MW).
3. Agua, saneamiento y residuos sólidos
  - (iv) expansión de la cobertura de saneamiento en el Área Metropolitana beneficiando a 50.000 habitantes;
  - (v) apoyo en la elaboración del primer Plan Nacional de Gestión Integrado de Recursos Hídricos de Uruguay;
  - (vi) aumento del abastecimiento de agua potable a comunidades rurales con 4.283 hogares incorporados al servicio.
4. Ciencia y Tecnología
  - (vii) aumento de la inversión privada en I+D mediante la financiación de 210 proyectos de innovación en PYMES, 33 proyectos de generación y fortalecimiento de servicios científico–tecnológicos para PYMES y 54 proyectos de innovación estratégicos;
  - (viii) mejoras de gestión en la salud donde 9 instituciones de salud públicas y privadas han adoptado la historia clínica electrónica;
  - (ix) generación de nuevos empleos mediante la contribución en la creación de más de 100 emprendimientos, más de 140 emprendimientos potenciados mediante mentorías, capacitación o algún tipo de asesoría técnica y 34 nuevos emprendimientos que han accedido a financiamiento.

---

<sup>83</sup> Incluye resultados logrados durante el período 2010-2015 provenientes de la cartera en ejecución, así como resultados esperados de las aprobaciones registradas durante el período de la Estrategia.

5. Protección Social

- (x) apoyo a la mejora de la condición de vida de las poblaciones más vulnerables, como ser niños y adolescentes mediante el acceso a un paquete básico de prestaciones sociales del 64,6% de los hogares vulnerables con menores de 18 años, y formulación de la Planificación Estratégica para la Primera Infancia 2015-2020.

6. Educación y Formación Laboral

- (xi) mejoras en infraestructura escolar y formación docente en secundaria con 306 aulas construidas y equipadas para educación media, 2.125 docentes de secundaria y 740 directores de liceos capacitados en trabajo con adolescentes y jóvenes;
- (xii) expansión del uso de nuevas tecnologías en centros escolares promovida por el Plan Ceibal resultando en 100% de los alumnos del ciclo básico de secundaria con laptops y sus escuelas con equipamiento informático.

7. Sector Agroindustrial

- (xi) fortalecimiento del sector agroindustrial mediante una mayor adopción de tecnología en el sector resultando en 100% del rodeo nacional identificado y registrado en el Sistema de Identificación y Registro Animal que asegura la trazabilidad del ganado bovino en Uruguay;
- (xii) mayor diversificación del sector exportador con: (i) la construcción de una nueva planta de celulosa y puertos asociados, incluyendo la planta de generación eléctrica más importante del país a partir de biomasa, que significó la mayor inversión privada en la historia del país y la adición de aproximadamente US\$700 millones de exportaciones anuales; y (ii) el desarrollo de un proyecto lechero integral con exportaciones esperadas de US\$65 millones anuales, que incluye un sistema de tambos estabulados y una planta industrial de leche en polvo, así como la generación térmica a través de biogás;
- (xiii) mayor incorporación de tecnología en el sector con 2861 pequeños productores rurales que adoptan nuevas tecnologías.

8. Exportación de Servicios

- (xiii) aumento de las exportaciones de servicios mediante: programas de capacitación a medida (Finishing Schools) para 60 empresas exportadoras de servicios alcanzando 2.029 personas; acciones de promoción internacional realizando 52 eventos en el exterior y 19 en Uruguay; promoción del turismo con opciones alternativas a sol y playa.

9. Gestión y Finanzas Públicas

- (xiv) mejoras en la gestión del Estado que resultaron en una reducción de la evasión en el IVA así como múltiples avances en materia de gobierno electrónico, incluyendo 17 organismos utilizando sistemas de expediente electrónico y 74 trámites de los ciudadanos con el Estado realizables al menos parcialmente online;
- (xv) generación de un marco legal y regulatorio para las asociaciones público-privadas (APP).

10. Desarrollo Urbano y Seguridad

- (xvi) mejora de la condición de vida de la población urbana mediante la provisión de infraestructura básica y equipamiento comunitario a 20 barrios informales;
- (xvii) mejoras en materia de seguridad ciudadana mediante la implementación de un modelo policial comunitario orientado a la solución de problemas en 3 comisarías, la capacitación de más de 500 policías con el apoyo de centros académicos de primer nivel mundial y la dotación de software predictivo del delito para el patrullaje preventivo inteligente.

## MARCO DE FINANCIAMIENTO INDICATIVO<sup>84</sup>

### Necesidades de Financiamiento Sector Público no Financiero (millones de US\$)

	2015p	2016p	2017p	2018p	2019p	2020p	Total 2016-2020	Promedio 2016-2020
<b>USOS</b>	<b>3,775</b>	<b>2,420</b>	<b>3,100</b>	<b>3,006</b>	<b>3,465</b>	<b>3,429</b>	<b>15,419</b>	<b>3,084</b>
Pago de intereses	1,237	1,222	1,285	1,340	1,414	1,486	6,748	1,350
Amortizaciones	2,538	1,197	1,814	1,666	2,051	1,943	8,671	1,734
<b>FUENTES</b>	<b>3,775</b>	<b>2,420</b>	<b>3,100</b>	<b>3,006</b>	<b>3,465</b>	<b>3,429</b>	<b>15,419</b>	<b>3,084</b>
Balance Primario	-54	106	268	448	699	720	2,241	448
Desembolso multilaterales	241	274	395	591	504	385	2,149	430
<i>BID</i>	<i>126</i>	<i>143</i>	<i>207</i>	<i>309</i>	<i>264</i>	<i>201</i>	<i>1,123</i>	<i>225</i>
Emisiones en mercado local o internacional*	4,200	1,800	2,200	1,700	2,000	2,100	9,800	1,960
Uso de Activos (disminución de Reservas)	-800	200	200	200	200	200	1,000	200
Otros	188	40	36	67	62	24	229	46
<b>NECESIDADES DE FINANCIAMIENTO</b>	<b>3,829</b>	<b>2,314</b>	<b>2,832</b>	<b>2,558</b>	<b>2,766</b>	<b>2,709</b>	<b>13,179</b>	<b>2,636</b>
(como % PIB)	<b>7.0%</b>	<b>4.4%</b>	<b>5.3%</b>	<b>4.6%</b>	<b>4.7%</b>	<b>4.5%</b>	<b>4.7%</b>	<b>4.7%</b>

Estimación propia en base a datos del BID, MEF, BCU y FMI.

\* Incluye endeudamiento bancario de empresas públicas

### Proyección Flujos y Razones de Deuda c/Garantía Soberana Sector Público Global

	2014	2015p <sup>(2)</sup>	2016p	2017p <sup>(3)</sup>	2018p	2019p	2020p	Total EBP 2016-2020p	Promedio 2016-2020p
<b>Aprobaciones Mill. US\$<sup>(1)</sup></b>	393	608	382	500	260	210	198	1,800 <sup>(2)</sup>	
<b>a. Desembolsos de préstamos al SPG Mill. US\$</b>	166	167	204	272	329	284	221	1,309	262
<b>b. Repago (Principal) Mill. US\$</b>	99	111	122	138	178	181	184	802	160
<b>c. Flujo Neto de Préstamos al SPG (a-b) Mill. US\$</b>	67	56	81	134	151	103	37	507	101
<b>d. Intereses y comisiones Mill. US\$</b>	64	63	59	57	53	54	57	281	56
<b>e. Flujo neto de caja (c-d) Mill. US\$</b>	3	-7	22	77	98	49	-20	225	45
<b>Deuda SPG con el BID</b>									
<b>Mill. US\$</b>	1,651	1,707	1,788	1,922	2,073	2,176	2,213		2,035
<b>% Deuda Multilaterales SPG</b>	50%	52%	51%	51%	51%	51%	51%		51%
<b>% Deuda SPG</b>	4.9%	4.8%	4.9%	5.2%	5.5%	5.7%	5.7%		5.4%
<b>% PIB</b>	2.9%	3.1%	3.4%	3.6%	3.7%	3.7%	3.7%		3.6%
<b>Deuda Multilateral SPG/Deuda Bruta SPG</b>	10%	9%	10%	10%	11%	11%	11%		11%
<b>Deuda Multilateral SPG/Deuda Externa SPG</b>	17%	19%	21%	22%	22%	23%	22%		22%
<b>Deuda Bruta SPG/PIB</b>	58%	65%	69%	69%	67%	66%	65%		67%

**Nota:** El cuadro de flujos de fondos no considera préstamos al sector privado.

SPG = Sector público global

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

(2) Dentro de las aprobaciones de 2015, se esperan aprobar en el mes de diciembre US\$250 millones correspondientes a la EBP 2016-2020.

(3) Dentro de las aprobaciones de 2017, se espera aprobar un PBL por US\$250 millones, los cuales se asume se desembolsarían en 2018 y 2019.

**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.

<sup>84</sup> El primer cuadro se refiere al Sector Público no Financiero y el segundo al Sector Público Global.

**COMENTARIOS A LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE PAÍS URUGUAY 2010-2015**

Recomendaciones de OVE en el marco del CPE	Respuestas de la Administración	Incorporación en la Estrategia de País 2016-2020
<p><b>Recomendación 1: Aumentar el enfoque multisectorial de la Estrategia de País, y en general, del programa del Banco.</b> El país está realizando esfuerzos para adoptar este enfoque en ámbitos como competitividad y de políticas sociales. En este sentido, el Banco debería estructurar la nueva estrategia, y eventualmente sus operaciones y trabajo analítico, a partir de temas transversales que potencien posibles sinergias entre los distintos sectores del Banco.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> La Administración del Banco está revisando las actuales Directrices para las Estrategias de País que remplazarían las actualmente vigentes aprobadas por el Directorio Ejecutivo (DIR) en 2009 (GN-2468-6). La versión revisada responderá a recomendaciones planteadas por el Directorio Ejecutivo, los clientes, OVE y la Administración, entre las cuales destaca la importancia de ofrecer una visión integrada (multisectorial y transversal) para abordar desafíos de desarrollo y apartarse de las visiones netamente sectorializadas. La propuesta de revisión de las mencionadas Directrices será puesta a consideración del Directorio Ejecutivo por parte de la Administración en el cuarto trimestre de 2015.</p> <p>Actualmente se están preparando cuatro Estrategias de País bajo este nuevo enfoque (BO, BR, CO, JA) las cuales serán presentadas a consideración del Directorio Ejecutivo en 2015 y 2016.</p> <p>Sin embargo, la Estrategia de País para Uruguay 2016-2020 no forma parte de estos pilotos y por lo tanto está siendo preparada bajo las Directrices vigentes. Independientemente de esta situación, la nueva Estrategia privilegiará en su concepción y diseño una visión que delinea tres ejes estratégicos cuyo abordaje para su implementación requerirá de enfoques multisectoriales que harán necesario la consideración de temas transversales, particularmente en las áreas de competitividad y políticas sociales que está impulsando el Gobierno. Este enfoque transversal y multisectorial potenciará las sinergias de distintos sectores del Banco, tanto de la ventanilla pública como la privada.</p>	<p>Ver Sección III. Áreas Prioritarias donde se establecen 3 ejes estratégicos que orientarán la acción operativa y fomentan la multisectorialidad e integralidad de la labor del Banco en Uruguay.</p>



Recomendaciones de OVE en el marco del CPE	Respuestas de la Administración	Incorporación en la Estrategia de País 2016-2020
<p><b>Recomendación 2: Balancear las necesidades de financiamiento contingente con inversión y asistencia técnica.</b> A fines de implementar esta recomendación, el Banco podría considerar: (i) desarrollar parámetros que ayuden a definir la composición del marco de financiamiento (recursos contingentes y de inversión) de manera a responder en la forma más efectiva y eficiente a las necesidades del país. Para esto sería importante también que la Estrategia incorpore distintos escenarios de financiamiento que permitan flexibilidad a partir del manejo de riesgos del programa y del país; y (ii) utilizar el financiamiento contingente complementado con inversión y asistencia técnica, por ejemplo mediante instrumentos de financiamiento híbridos, en áreas donde se pueda tener un rol catalizador de reformas.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> En el marco del diálogo para la preparación de la nueva Estrategia de País, el Banco ha hecho manifiesto a las autoridades uruguayas la necesidad de mantener en los ejercicios de programación un balance entre las necesidades de financiamiento contingente y las de inversión en proyectos de desarrollo. Como resultado del análisis de la coyuntura económica regional y mundial y de cómo ésta podría afectar la economía uruguaya, se vislumbra que los mayores riesgos se podrían presentar durante los dos primeros años de la implementación de la nueva Estrategia. Por lo tanto, el Banco ha preliminarmente acordado con el Gobierno un programa operativo front loaded que mezclaría durante los dos primeros años operaciones de financiamiento contingente y de inversión. Asimismo, durante el período, se prevé la posibilidad de introducir instrumentos de carácter híbrido para el diseño de operaciones que permitan responder de manera más eficiente y eficaz a las necesidades del país. Este enfoque de trabajo para la determinación del marco de financiamiento (front loading y préstamos con desembolso diferido) toma en cuenta la eventual presencia de un entorno de crisis, por lo cual no se consideró necesario en esta ocasión definir escenarios alternativos, entendiéndose que se atienden en forma adecuada los riesgos pertinentes del Programa y del país.</p>	<p>Ver Sección IV. Marco de Financiamiento, Anexo IV y Párrafo 5.3. Por otra parte, la eventual definición de parámetros requeriría un análisis a nivel corporativo, excediendo el alcance de esta EBP.</p>
<p><b>Recomendación 3: Profundizar el análisis y la estimación de costos para proyectos de infraestructura.</b> El Banco podría considerar apoyar al país mediante: (i) el análisis más profundo y detallado de los costos estimados de obras previo a las licitaciones con el fin de minimizar los <b>problemas de diseño</b>; y (ii) la incorporación sistemática dentro de sus modelos de estimaciones de costos, de los posibles efectos de <b>variables exógenas</b> como el tipo de cambio y precio de insumos.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> La referencia de OVE a los problemas de sobrecostos registrados en varios de los proyectos de infraestructura y a la necesidad de abordar este problema mediante un mejor análisis en el diseño de este tipo de proyectos es relevante.</p> <p>En este sentido, y con la intención de hacerle frente a esta situación, el Departamento de Infraestructura (INE) ya está utilizando una metodología de estimación de costos desarrollada específicamente para proyectos de infraestructura que considera la variación de precios y tipo de cambio, así como variables endógenas del proyecto analizadas en el contexto del historial de proyectos similares financiados por el Banco y de proyectos ejecutados por la institución contratante.</p> <p>La metodología ya ha sido utilizada en programas tales como el de caminos rurales en Paraguay, el programa vial en Sao Paulo, y programas de saneamiento básico y transporte urbano en Uruguay.</p>	<p>Más allá de tener un alcance corporativo, se destaca que esta recomendación ya está siendo implementada en los programas correspondientes en Uruguay.</p>

Recomendaciones de OVE en el marco del CPE	Respuestas de la Administración	Incorporación en la Estrategia de País 2016-2020
<p><b>Recomendación 4: Diseñar una estrategia de conocimiento con el país.</b> Explorar mecanismos de financiamiento para apoyar el diseño de una estrategia acordada con el Gobierno que contenga al menos 2 grandes líneas de trabajo: (i) una agenda de conocimiento avanzado, prospectivo, y específico a las problemáticas nuevas y complejas de Uruguay en su calidad de país de ingreso medio-alto, para ofrecer soluciones y productos atractivos al país; (ii) una agenda para capturar y documentar de manera sistemática los resultados y lecciones de las operaciones de préstamo y asistencia técnica (ej. evaluaciones de pilotos innovadores) a fin de obtener lecciones para el país y para la región en general.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> En el marco de la implementación de la nueva Estrategia de País 2016-2020, se está previendo la posibilidad de llevar a cabo actividades de transferencia de conocimiento en “dos direcciones” ya que Uruguay es importante para el Banco no sólo como socio para el desarrollo, sino también como proveedor de conocimiento y experiencia para el resto de la región.</p> <p>Por ello, el Banco apoyará la implementación de proyectos de cooperación Sur-Sur, canalizando el conocimiento y las experiencias adquiridas en materia de políticas públicas y mejores prácticas, hacia el resto de la región. En este sentido, el Banco ya ha venido trabajando con la Agencia Uruguaya de Cooperación Internacional (AUCI) impulsando durante los últimos años una estrategia de cooperación Sur-Sur mediante diversas iniciativas financiadas a través de CT-INTRA y el Programa de Bienes Públicos Regionales.</p> <p>Por otra parte, dadas las características de Uruguay de país pequeño y de ingreso medio, el Banco prevé apoyar actividades/proyectos que incorporen experiencias extra regionales, como por ejemplo en las áreas de desarrollo tecnológico, cuidados a adultos mayores y violencia doméstica. El trabajo preparatorio encarado para la formulación de la Estrategia de País 2016-2020 ha permitido una sustancial acumulación de conocimiento que servirá de base para desarrollar una agenda relevante de intercambio con las autoridades durante ese período. Esta tarea será complementada con el impulso de Redes de Conocimiento Local que fortalecerán los vínculos con la academia, el sector privado y la sociedad civil local en distintas áreas de especialización tales como el desarrollo local, la innovación, la seguridad ciudadana y la protección social, entre otras.</p>	<p>Ver Párrafos 5.7. y 5.8.</p>

Recomendaciones de OVE en el marco del CPE	Respuestas de la Administración	Incorporación en la Estrategia de País 2016-2020
<p><b>Recomendación 5: Explorar la utilización y el desarrollo de nuevos instrumentos de préstamo y financieros adaptados a las necesidades específicas del país, que permitan apoyar su estrategia de deuda y disminuir los costos transaccionales para el Banco y para el país.</b> Entre las opciones para explorar se encuentran, por ejemplo: (i) profundizar la utilización de instrumentos de préstamo programáticos; (ii) un nuevo instrumento de préstamo basado en resultados; (iii) un instrumento de préstamo “paraguas”, por ejemplo, para apoyar a varias instituciones en una temática común (ej. fortalecimiento institucional); (iv) instrumentos financieros innovadores (ej. <i>swaps</i>, seguros, financiamiento en moneda local).</p>	<p><b>De acuerdo.</b> Durante la implementación de la nueva Estrategia de País 2016-2020, se dará especial atención a la definición de los instrumentos de préstamo para el financiamiento de los programas operativos que se acuerden, a fin de que éstos respondan de la mejor manera a las particularidades específicas de las operaciones y a las necesidades del país en términos de flexibilidad, rápida respuesta, y reducción de costos de transacción. Entre el abanico de instrumentos a utilizar estarán, no solamente nuevos instrumentos que puedan generarse como decisión corporativa tras consulta y aprobación del Directorio Ejecutivo, sino también los actualmente vigentes (inversión en sus varias modalidades, prestamos-basados en políticas (PBL) híbridos, garantías, etc.) en el marco de esquemas de financiamiento tipo línea de crédito condicional para proyectos de inversión (CCLIP), programáticos, SWAP, etc.</p>	<p>Ver Párrafo 5.3 aunque el alcance corporativo de esta Recomendación excede el ámbito de esta EBP.</p>
<p><b>Recomendación 6: Avanzar hacia la flexibilización del proceso de programación anual.</b> Explorar nuevos mecanismos que permitan avanzar hacia un proceso multianual o continuo de programación de operaciones con el fin de aumentar la previsibilidad de las asignaciones anuales y diseño de operaciones en Uruguay, y estar más en línea con el carácter multianual de presupuesto del país.</p>	<p><b>De acuerdo.</b> Se reconoce plenamente la necesidad que tiene el Banco de poder llevar a cabo procesos de programación pluri-anuales, particularmente en países como Uruguay donde se aprueban presupuestos quinquenales. Ejercicios de tal naturaleza permitirían darle mayor previsibilidad y flexibilidad a la programación, particularmente al momento de los gobiernos que comienzan su gestión.</p> <p>VPC no tiene objeción en avanzar hacia una asignación plurianual de recursos, sin embargo esto implica cambios sustantivos en las políticas actuales referentes al manejo de los recursos financieros del Banco. En particular requeriría modificar el Modelo de Gestión de Ingresos (IMM) y las Proyecciones Financieras de Largo Plazo (LTFP). De todas formas este aspecto no se refiere al caso particular de Uruguay, sino que implica un cambio institucional que debe ser planteado por la Administración, cuando exista una coyuntura favorable, y aprobado por el Directorio.</p>	<p>Es una recomendación de alcance corporativo que requeriría de un análisis que excede el ámbito de esta EBP.</p>

## RESUMEN DE LA MATRIZ DE EFECTIVIDAD EN EL DESARROLLO

### COUNTRY STRATEGY: DEVELOPMENT EFFECTIVENESS MATRIX

In August 2008, the Board of Directors approved the Development Effectiveness Framework (GN-2489) to increase the evaluability of all Bank development products. 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."

#### ESTRATEGIA DE PAIS:

**ALINEACION ESTRATEGICA** (mide dos dimensiones: (i) el grado de consistencia entre los objetivos de la estrategia y los desafíos de desarrollo del país, por un lado y las prioridades y planes de gobierno, por otro; y (ii) la utilización de una mezcla de productos (financieros, de conocimiento, de asistencia técnica) que permita alcanzar los objetivos planteados y la identificación de otras agencias de cooperación y sus áreas de acción):

**Consistencia objetivos estratégicos:** La EBP propone trabajar en áreas prioritarias entorno a 3 ejes estratégicos: (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. Estas áreas están alineadas con los desafíos de desarrollo identificados por el Gobierno, así como contribuyen a los retos estructurales y regionales identificados en la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 del BID, en concreto a los retos de exclusión social e inequidad, baja productividad e innovación, y integración económica limitada. Las áreas identificadas se derivan de quince análisis sectoriales y del diagnóstico de crecimiento.

**Mezcla de productos y participación de otros cooperantes:** La Estrategia plantea la utilización de diferentes instrumentos del Banco tales como operaciones con garantía soberana, operaciones sin garantía soberana, y cooperaciones técnicas. La Estrategia considera sucintamente las intervenciones de otros donantes, tales como Banco Mundial y CAF.

**EFECTIVIDAD** (medida en la que se espera que la estrategia de país alcance sus objetivos a partir de un examen de cuatro dimensiones: (i) la calidad de los diagnósticos que sustentan la acción del Banco en cada área de trabajo; (ii) la calidad de la matriz de resultados de la estrategia; (iii) el uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales; y (iv) el análisis del marco de financiamiento):

Dimensiones de Efectividad	%
<b>I. Diagnósticos sectoriales</b>	
- Identifica los principales problemas con base en evidencia empírica	100%
- Identifica los principales beneficiarios	100%
- Identifica y dimensiona los factores que contribuyen a los problemas identificados	100%
- Presenta el marco de políticas y una secuencia para la intervención del Banco	100%
- Existe correspondencia entre el diagnóstico y los objetivos presentados en la estrategia	100%
<b>II. Matriz de resultados</b>	
- Los resultados esperados están claramente definidos	100%
- Los indicadores son de resultado y SMART	89%
- Los indicadores cuentan con líneas de base	100%

**Se presentaron 15 notas sectoriales como parte de la estrategia.** El 100% de éstas corresponde a diagnósticos de todo el sector.

-El 100% de las notas identifica con claridad los principales problemas del sector a partir de evidencia empírica.

-El 100% de las notas identifica los potenciales beneficiarios en cada área de intervención.

-El 100% de las notas plantea o dimensiona los factores que contribuyen a los problemas identificados.

-El 100% de las notas plantea el marco de política y una secuencia para las acciones del Banco.

-En el 100% de las notas hay correspondencia entre los temas levantados en la nota y los objetivos estratégicos del Banco.

**Matriz de resultados:** la matriz de resultados contiene 16 objetivos estratégicos para la acción del Banco, 19 Resultados Esperados y 19 indicadores para medir el avance hacia los objetivos propuestos.

- El 100% de los objetivos estratégicos cuenta con una definición clara de los resultados esperados.

- El 89% de los indicadores utilizados son de resultado (outcome) y SMART; el 11% restante no son adecuados para medir el resultado esperado o requieren mayor especificidad.

- El 100% de los indicadores cuenta con líneas de base.

**Sistemas nacionales:** Se cuenta con diagnósticos actualizados para todos los sub-sistemas de gestión financiera. Para adquisiciones, se está terminando de elaborar un diagnóstico con la metodología OECD/IMAPS. Se prevén acciones para el fortalecimiento de algunos de los sub-sistemas de gestión financiera (contabilidad y reportes, y control externo) y de adquisiciones (métodos de compra e implementación de recomendaciones de la evaluación IMAPS). Con respecto al uso de los sistemas nacionales, se utilizarán los subsistemas de presupuesto, tesorería, contabilidad y reportes, control externo, auditoría interna, sistema informativo de adquisiciones, comparación de precios y uso parcial de la licitación pública nacional.

**Marco de financiamiento:** La estrategia contiene un análisis de las necesidades de financiamiento del país y provee una estimación del escenario para el financiamiento con garantía soberana. En concreto, la EBP prevé aprobaciones de operaciones con garantía soberana por aproximadamente US\$1.800 millones para el período de vigencia de la Estrategia, esperándose un mayor monto de aprobaciones durante los primeros años de implementación de la misma.

**RIESGOS** (mide tres dimensiones: (i) la identificación de los factores que afectan o pueden afectar el alcance de los objetivos propuestos, (ii) la definición de medidas de mitigación y (iii) los mecanismos de seguimiento):

La estrategia plantea riesgos asociados a la participación del Banco en cada uno de los sectores estratégicos e identifica medidas de mitigación. Se plantean asimismo riesgos generales asociados con la situación macroeconómica del país y riesgos de implementación, en ambos casos se identifican medidas de mitigación e instrumentos de monitoreo.