

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

URUGUAY

PRÉSTAMO CONTINGENTE PARA EMERGENCIAS POR DESASTRES NATURALES Y DE SALUD PÚBLICA

(UR-O1157)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Juan José Durante (IFD/CMF), Jefe de Equipo; Fernando De Olloqui, Jefe de Equipo Alterno; Hongrui Zhang, Guillermo Collich, Annabella Gaggero, Cristina Villalba, Andrea Terán, Claudia Márquez y Ana Lucía Lozano (IFD/CMF); Leslie Stone (SPD/SMO); Sergio Lacambra, Luis Hintze y Tsuneki Hori (CSD/RND); Mario González (SPD/SDV); Maricarmen Esquivel (CSD/CCS); Mario Sánchez (SCL/SPH); Carolina Veríssimo y Guillermo Eschoyez (LEG/SGO); Gastón Rodríguez (CSC/CUR); Abel Cuba y Emilie Chapuis (VPC/FMP).

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

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A. Antecedentes, problemática y justificación	2
B. Objetivos, componentes y costo	10
C. Indicadores claves de resultados	11
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	12
A. Instrumento de financiamiento	12
B. Riesgos ambientales y sociales	15
C. Otros riesgos y temas claves	15
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	16
A. Resumen de los arreglos de implementación	16
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	19

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Análisis Económico del Proyecto
EEO#2	Reglamento Operativo del Programa
EEO#3	Lista de Redireccionamiento Automático
EEO#4	Documento Técnico. Contribución a la Adaptación al Cambio Climático
EEO#5	Referencias Bibliográficas
EEO#6	Filtro de Políticas de Salvaguardias (SPF)

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCF	Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y Salud Pública
CO	Capital Ordinario
DLSP	Departamento de Laboratorios de Salud Pública
ETI	Enfermedad Tipo Influenza
FAE	Fondo Agropecuario de Emergencia
FEE	Fondo de Estabilización Energética
FMI	Fondo Monetario Internacional
GIR	Gestión Integral del Riesgo de Desastres
HCEN	Historia Clínica Electrónica Nacional
IRAG	Infección Respiratoria Aguda Grave
LIBOR	<i>London Inter-Bank Offered Rate</i>
LRA	Lista de Redireccionamiento Automático
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
MIRA	Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones
MSP	Ministerio de Salud Pública
OE	Organismo Ejecutor
OMS	Organización Mundial de la Salud
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PFTR	Programas de Financiamiento y Transferencia de los Riesgos de Desastres Naturales y Salud Pública
PGIRDN	Plan de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PNGIRED	Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres
ROP	Reglamento Operativo del Programa
RSI	Reglamento Sanitario Internacional
SINAE	Sistema Nacional de Emergencia
SNIS	Sistema Nacional Integrado de Salud
SNRCC	Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático
SNS	Seguro Nacional de Salud
UCP	Unidad Coordinadora de Proyectos
UTE	Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas
VPN	Valor Presente Neto
VPP	Valor Ponderado Promedio

RESUMEN DEL PROYECTO
URUGUAY
PRÉSTAMO CONTINGENTE PARA EMERGENCIAS POR DESASTRES NATURALES Y DE SALUD PÚBLICA
(UR-O1157)

Términos y Condiciones Financieras ^(a)					
Prestatario: República Oriental del Uruguay			Facilidad de Financiamiento Flexible^(b)		
			Plazo de amortización:	25 años ^(c)	
Organismo Ejecutor (OE): El Prestatario, por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas			Período de gracia:	5,5 años ^(c)	
			VPP original:	15,25 años ^(c)	
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de desembolso:	5 años ^{(d) (e)}	
BID (CO)	Modalidad II	100.000.000	100	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
	Total disponible	100.000.000	100	Comisión de inspección y vigilancia:	^(f)
				Comisión de uso de recursos:	^(g)
				Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto					
<p>Objetivo del proyecto: El objetivo general del proyecto es contribuir a amortiguar el impacto que un desastre natural o un evento de salud pública de magnitud severa o catastrófica podría tener sobre las finanzas públicas. El objetivo específico es mejorar la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y salud pública mediante el aumento de financiamiento contingente estable, costo-eficiente y de rápido acceso para cubrir gastos públicos extraordinarios dirigidos a la atención de la población afectada por emergencias por desastres naturales y de salud pública.</p>					
<p>Condición contractual especial de elegibilidad general para solicitar desembolsos: La aprobación y entrada en vigencia del Reglamento Operativo del Programa (ROP), en los términos acordados previamente con el Banco (¶3.5).</p>					
<p>Condiciones contractuales especiales previas a cada desembolso: (a) Desembolsos bajo la Modalidad II para desastres naturales: (i) que el Banco haya verificado la existencia de una declaración de emergencia nacional debido a la ocurrencia de un desastre natural elegible definido en el ROP; (ii) que el Plan de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales, previamente acordado con el Banco, se encuentre en ejecución de forma satisfactoria para el Banco; y (iii) que el Banco haya verificado el cumplimiento por parte del prestatario de las medidas y condiciones complementarias acordadas para el financiamiento de la retención del riesgo; y (b) Desembolsos bajo la Modalidad II para eventos de salud pública: (i) que el Banco haya verificado la existencia de una declaración de emergencia nacional debido a un evento de salud pública elegible definido en el ROP; (ii) que el prestatario haya presentado evidencia de que está al día con sus informes de progreso a la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto del cumplimiento del Reglamento Sanitario Internacional; (iii) que el prestatario haya presentado evidencia, a satisfacción del Banco, de que cuenta con un plan nacional de preparación y respuesta para el evento específico, en línea con las recomendaciones de la OMS/Organización Panamericana de la Salud para atender el evento por el cual se ha declarado la emergencia nacional de salud pública; y (iv) que el Banco haya verificado el cumplimiento por parte del prestatario de las medidas y condiciones complementarias acordadas para el financiamiento de la retención del riesgo. En adición a las condiciones contractuales previas a cada desembolso mencionadas, el prestatario debe haber presentado, dentro del plazo de noventa (90) días calendario de ocurrido un evento elegible, una o varias solicitudes de desembolso indicando el(los) monto(s) de dicho(s) desembolso(s). En el caso de desembolsos relacionados con eventos de salud pública, el prestatario debe indicar si el(los) mismo(s) provendrá(n) de recursos del programa regular; de recursos sin desembolsar de la Lista de Redireccionamiento Automático (LRA); o de una combinación de ambas fuentes. En el caso de los préstamos de la LRA, la solicitud deberá identificar los préstamos en cuestión y el monto respectivo a ser utilizado (¶3.6 y ¶3.7). Para condiciones contractuales de carácter fiduciario ver Anexo III.</p>					
<p>Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.</p>					
Alineación Estratégica					
Desafíos^(h):	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>		
Temas Transversales⁽ⁱ⁾:	GD <input type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>		

^(a) Términos y condiciones financieras del préstamo contingente de acuerdo con la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública (GN-2999-4, aprobado por el Directorio Ejecutivo mediante la Resolución DE-40/20 de 12 de mayo de 2020).

^(b) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(c) Los plazos de amortización, la Vida Promedio Ponderada (VPP) y los períodos de gracia son contados a partir de la fecha de cada desembolso del financiamiento.

^(d) El período de desembolso o período de cobertura (términos equivalentes) es prorrogable hasta por cinco años adicionales, a discreción del Banco, previa solicitud del prestatario.

^(e) Los desembolsos del financiamiento estarán condicionados a que, al momento de una solicitud de desembolso, el Banco cuente con recursos suficientes provenientes de la LRA o del programa regular de préstamos del Banco para Uruguay, según resulte aplicable (¶2.5).

^(f) La comisión de inspección y vigilancia será establecida periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(g) No se cobra comisión si el préstamo no se usa. El Banco sólo cobrará una comisión de uso de recursos de 50 puntos básicos por única vez a la fecha de desembolso, aplicable únicamente al monto desembolsado con cargo a recursos del programa regular de préstamos. Esta comisión es aplicable a cada desembolso. El Directorio Ejecutivo revisará periódicamente la comisión de desembolso, como ocurre con el resto de los cargos financieros. La comisión no es aplicable a los montos desembolsados de los préstamos incluidos en la LRA.

^(h) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

⁽ⁱ⁾ GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

1. La vulnerabilidad del país a los desastres naturales y al cambio climático

- 1.1 Uruguay se encuentra expuesto a múltiples amenazas hidrometeorológicas y climatológicas, como sequías, inundaciones y heladas. Si bien los efectos de estas amenazas en Uruguay han sido relativamente menores que en otros países de América Latina y el Caribe (ALC) y en el mundo¹, los registros de los impactos de fenómenos hidrometeorológicos en las últimas décadas indican un incremento en su severidad y recurrencia. Entre 1967 y 2019 el país experimentó 32 eventos severos, de los cuales 23 ocurrieron a partir del año 2000. Aunque las inundaciones son relativamente más frecuentes, los eventos que registraron mayores daños fueron las sequías, destacando la sequía de 2018, cuyos daños ascendieron a US\$500 millones, equivalente al 0,8% del Producto Interno Bruto (PIB), y la de 1998-1999 que causó daños estimados en US\$250 millones (1% del PIB) [2].
- 1.2 La sequía es una amenaza de lenta gestación que ocasiona impactos elevados tanto para la población expuesta como para las actividades agropecuarias que son un pilar fundamental en la economía uruguaya al representar alrededor del 13% del PIB del país y el 78% de las exportaciones². Asimismo, las afectaciones por sequías en Uruguay pueden también manifestarse en el suministro de agua potable y la generación de energía hidroeléctrica³. La evaluación del riesgo por sequía indica que, de presentarse una sequía severa o catastrófica, se generarían no solamente un impacto considerable en la economía nacional (¶1.7) sino que, como en otros tipos de desastres naturales, afectaría de manera desproporcional a los grupos más vulnerables, impactando sus medios de subsistencia. A medida que se intensifiquen los efectos del cambio climático, se estima que se agudice el impacto de las sequías, aumentando su frecuencia e intensidad, y generando un incremento de 150% en la pérdida máxima probable [3].
- 1.3 **Cambio climático.** El cambio climático es un fenómeno de particular relevancia para Uruguay. Las anomalías climáticas producidas por el calentamiento global afectarían a sectores productivos, la disponibilidad de recursos hídricos y la salud pública. Las proyecciones indican que, de continuar aumentando las emisiones durante todo el siglo XXI (escenario RCP 8.5), las temperaturas anuales podrían aumentar hasta en un 5,2°C a fines de siglo [4], resultando en un aumento de la variabilidad climática y en la frecuencia e intensidad de eventos climáticos extremos como sequías severas. Estos impactarían rendimientos agrícolas mediante la aceleración de la erosión del suelo, afectación de la disponibilidad y uso del agua y aumento en la presión de plagas y enfermedades [5]. Se estima

¹ Uruguay ocupa el puesto noventa y siete entre los países más afectados por los fenómenos climáticos durante el periodo 1999-2018 [1]. Ver [Referencias Bibliográficas](#).

² Estimaciones para cadenas agroalimentarias con datos del Banco Central del Uruguay para 2019.

³ Según cifras de la Administración Nacional de Usinas y Transmisiones Eléctricas (UTE), cerca del 80% de la producción de energía en Uruguay es hidráulica. Cuando se produce un déficit de lluvias severo, la UTE recurre a la generación térmica, que implica mayores costos de producción y una carga financiera para la UTE, los consumidores y un pasivo contingente para las finanzas públicas.

que los costos de los impactos en 2050 rondarían el 10% del PIB de 2008 y el 25% del PIB al 2100 [6]. Ante estos riesgos, el país ha avanzado fortaleciendo la capacidad institucional mediante la creación del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático (SNRCC) y la elaboración del Plan Nacional de Respuesta al Cambio Climático de 2010 y la Política Nacional de Cambio Climático en 2017 [4].

- 1.4 **Género y desastres naturales.** Los desastres tienden a afectar más a los grupos más vulnerables de la población [7], quienes cuentan con menos mecanismos para afrontar estos eventos, sobre todo en países en vías de desarrollo [8]. En Uruguay, persisten marcadas diferencias de acceso al mercado laboral y ámbitos de decisión que colocan a las mujeres en un lugar de mayor vulnerabilidad⁴. En tal sentido, las medidas de mitigación de riesgos de desastres con enfoque de género y población vulnerable son esenciales para reducir el potencial impacto en los grupos más vulnerables, incluyendo las mujeres.

2. La vulnerabilidad del país a los eventos de salud pública

- 1.5 Uruguay también se encuentra expuesto a eventos de salud pública. Si bien históricamente no se han registrado eventos significativos, la exposición del país se evidencia con la llegada de la enfermedad COVID-19, causada por el virus SARS-CoV-2, declarada como pandemia el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud (OMS). Con la confirmación de los primeros casos de COVID-19 en Uruguay, el 13 de marzo de 2020 se decretó el Estado de Emergencia Nacional Sanitaria⁵. Desde entonces, el gobierno ha venido implementando el Plan Nacional de Contingencia para la Infección (COVID-19) por el Nuevo Coronavirus (SARS-CoV-2), que contempla medidas de vigilancia, diagnóstico, control de infecciones, atención sanitaria, comunicación de riesgos y coordinación entre agencias de gobierno y con el sector privado para cada etapa de la pandemia que, por los resultados sanitarios a la fecha, han resultado efectivas. Uruguay es uno de los países con menores niveles de casos positivos y fallecimientos acumulados por COVID-19 (63,7 y 1,39 por cada 100 mil habitantes, respectivamente) [9]. No obstante, la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud Pública (MSP) continúa realizando acciones de prevención y vigilancia de la pandemia por COVID-19, en vista al crecimiento del brote en ALC, además de otras infecciones, particularmente aquellas de origen vectorial, como dengue y leishmaniasis para las que ha registrado esporádicamente casos autóctonos y en algunas zonas de los países limítrofes (Argentina y Brasil) son consideradas endémicas.

3. La vulnerabilidad financiera ante desastres naturales y eventos de salud pública

- 1.6 A pesar de los alentadores resultados del país en el manejo de la crisis sanitaria, persisten vulnerabilidades económicas previas al brote pandémico por COVID-19 que han sido agravadas con su aparición. A partir de 2015, el crecimiento económico se ha venido desacelerando (1,3% en promedio anual) y en 2019 fue de 0,2%. El déficit fiscal, si bien se mantuvo alrededor del 2% durante los últimos años, se incrementó a 4,3% del PIB a febrero de 2020 (ajustado por

⁴ Según el Índice de Desigualdad de Género, Uruguay ocupa el puesto 57 de 160 países. PNUD, 2018.

⁵ Decreto 93/020.

factores extraordinarios). El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) prevé un déficit de 6,7% del PIB para 2020. Debido al impacto de la pandemia, se espera que el PIB se contraiga en 4,5% en 2020, recuperándose en 2021 con un crecimiento del 4,3% [10].

- 1.7 En este contexto de limitado espacio fiscal, la ocurrencia de un desastre natural de magnitud severa, o un brote epidémico de alcance nacional, constituye un importante pasivo fiscal contingente para el país, ya que generaría importantes necesidades de financiamiento para la atención de emergencia y, por ende, complicaría los esfuerzos del gobierno en la consolidación fiscal y la reactivación de la actividad económica. Según análisis del BID, una sequía de recurrencia de 100 años generaría pérdidas por US\$800 millones [3] (equivalentes al 1,4% del PIB de 2019).
- 1.8 Asimismo, futuras pandemias podrían ocasionar la materialización de importantes pasivos fiscales contingentes. Por ejemplo, los gastos públicos extraordinarios en salud y otras medidas asociadas a la reducción de la actividad económica por la aparición del brote pandémico por COVID-19 se estiman en US\$768 millones (alrededor del 1,6% del PIB) [11]. Estos riesgos de desastres naturales y de salud pública ponen en evidencia la necesidad de seguir construyendo resiliencia fiscal.

4. La gestión del riesgo de desastres naturales en Uruguay

- 1.9 El principal referente normativo del país en materia de Gestión del Riesgo de Desastres (GRD) es la Ley 18.621 de 2009 que crea el Sistema Nacional de Emergencias (SINAE) y en su reglamento de 2020⁶. En conformidad con dicha normativa, el SINAE está integrado por el Poder Ejecutivo, la Dirección Nacional de Emergencias, la Comisión Asesora para la Reducción de Riesgos y Atención de Desastres, Ministerios, entes autónomos y servicios descentralizados, y Comités Departamentales de Emergencias. En ese marco, en 2020, se aprobó la [Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Emergencias y Desastres \(PNGIRED\)](#) para el periodo 2019-2030.
- 1.10 El diagnóstico de la GRD está documentado en el Plan de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales (PGIRDN) (¶2.7). El PGIRDN incluye actividades alineadas a la PNGIRED y conducentes a que el país logre mejoras en sus cinco ejes estratégicos (Anexo I del [Reglamento Operativo del Programa - ROP](#)) (¶1.11-¶1.15). Dichas actividades serán monitoreadas mediante indicadores actualizados anualmente. A continuación, se resume el diagnóstico sobre los ejes estratégicos de la GRD del país:
- 1.11 **Gobernabilidad y desarrollo del marco rector.** La Ley N° 18.621 establece un marco de responsabilidades para la GRD, tanto a nivel nacional como departamental. Posteriormente, con la Ley N° 19.355 de 2015, se creó la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos como órgano colegiado para la toma de decisiones interinstitucionales, ampliando el enfoque reactivo ante emergencias a uno más integral que incorpora la reducción de riesgos. El país cuenta también con un [Protocolo de Coordinación General de SINAE](#) [12] (¶3.2).

⁶ Decreto 065/2020 del 17 de febrero de 2020.

- 1.12 **Identificación y conocimiento del riesgo.** El país cuenta con el sistema Monitor Integral de Riesgos y Afectaciones (MIRA), desarrollado y administrado por SINAIE, que optimiza la recolección de datos sobre los eventos de emergencia, y permite monitorear las amenazas en tiempo real. El MIRA integra información de diferentes fuentes con el fin de generar un análisis integral de los riesgos y afectaciones, de las cuales se destacan las alertas y avisos meteorológicos, información de población vulnerable y registros de eventos, afectaciones personales y materiales. En cuanto a los desafíos, cabe mencionar la necesidad de continuar mejorando las prestaciones del MIRA, para llegar a la población y a otros organismos del Estado.
- 1.13 **Reducción de riesgo de desastres.** En Uruguay existen algunos proyectos nacionales de inversión pública para la mitigación del riesgo climático, como el Proyecto de Dique de Protección Contra Inundaciones. Por su lado, el Banco, a través de un préstamo de US\$20,5 millones (2647/OC-UR) contribuyó a mitigar el impacto de las frecuentes inundaciones en Montevideo mediante el financiamiento de infraestructura resiliente: construcción de tuberías y tanques subterráneos para almacenar agua, beneficiando a más de 1.500 familias y mejorando la resiliencia a inundaciones de toda la ciudad. Por otro lado, en el 2016 se aprobó una normativa sobre edificación de viviendas que establece requerimientos para reducir vulnerabilidad ante amenazas naturales. Si bien se han realizado estas iniciativas para la reducción de riesgos en zonas afectadas por desastres, se requiere que estas acciones se amplíen para otras áreas expuestas a riesgos climáticos.
- 1.14 **Preparación para la emergencia.** Está en funcionamiento un sistema de alerta temprana que permite desarrollar modelos en las cuencas hidrográficas del Río Yí y del Cuareim, permitiendo realizar previsiones de evacuación con una anticipación de 72 horas. Se espera para el próximo año desarrollar también este modelo en la cuenca del Río Santa Lucía. Por su parte, el sistema MIRA contiene visualizadores para distintos tipos de emergencia con información georreferenciada. El país aún tiene que trabajar en mejorar la operatividad en caso de emergencia, a través de, por ejemplo, entrenamiento para equipos de rescate y simulacros o simulaciones con la participación de múltiples instituciones.
- 1.15 **Gestión financiera de riesgos.** Un avance importante fue la creación del Fondo Agropecuario de Emergencia (FAE) en 2008, para asistir a los productores agropecuarios afectados por emergencias climatológicas. De igual manera, el país cuenta con el Fondo de Estabilización Energética (FEE), creado con el objetivo de reducir el impacto de los déficits hídricos sobre la situación financiera de la UTE y sobre las finanzas públicas en general. A pesar de contar con estos mecanismos (¶2.10), se espera que el país continúe fortaleciendo la gestión financiera de estos riesgos, mediante: (i) la implementación del Fondo Nacional para la Prevención y la Atención de Desastres, creado por la Ley 18.621, para atender las actividades de prevención, mitigación, atención y rehabilitación a cargo del SINAIE; y (ii) el desarrollo e implementación de una estrategia financiera integral que permita al país optimizar el uso de instrumentos de retención y transferencia de riesgos. En ese contexto, Uruguay ha solicitado el apoyo del Banco a través de este préstamo contingente que le permita estructurar una cobertura financiera ex ante para la atención de emergencias, lo cual constituye una prioridad para el país.

5. La gestión de riesgos de salud pública en Uruguay

- 1.16 Según la evaluación más reciente de la adhesión de Uruguay al Reglamento Sanitario Internacional (RSI), el país presenta un nivel medio de preparación y capacidad para detectar, evaluar, notificar y responder a riesgos y eventos de salud pública⁷. Ante ello y frente a la llegada al país de la pandemia de COVID-19, el MSP puso en marcha el plan nacional de contingencia, actualizando medidas de prevención y control, vigilancia y diagnóstico laboratorial y lineamientos para la gestión de la respuesta. La coordinación interinstitucional se realizó considerando los procedimientos establecidos en el Protocolo de Coordinación General del SINAIE.
- 1.17 **Sistema de vigilancia epidemiológica.** En Uruguay se lleva a cabo una vigilancia centinela de infección respiratoria aguda grave (IRAG) y enfermedad tipo influenza (ETI), con la participación de seis centros de salud distribuidos en el territorio nacional (tres en Montevideo y tres en el interior del país). Estos centros centinelas recogen la información de los pacientes, notifican los casos a través del sistema informático de vigilancia de infecciones hospitalarias del MSP y envían muestras respiratorias al Departamento de Laboratorios de Salud Pública (DLSP), en donde se realiza el diagnóstico virológico. Ante la llegada del COVID-19, se intensificó esta vigilancia centinela incorporando el estudio de coronavirus en las muestras. Igualmente, un caso sospechoso por COVID-19, se considera un evento de salud pública de importancia nacional, por lo cual es de notificación obligatoria.
- 1.18 **Provisión de servicios de salud.** El 98,7% de la población uruguaya tiene cobertura con algún prestador del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS)⁸. El Seguro Nacional de Salud (SNS) es uno de los instrumentos clave del SNIS, que en 2018 cubría a más de 2,5 millones de personas (74% de la población), haciendo de Uruguay uno de los países de América Latina con mayor cobertura de seguro de salud⁹. De acuerdo con información del MSP, el SNIS cuenta actualmente con 822 camas de cuidados intensivos, 7.550 de cuidados intermedios y 1.460 camas de cuidados básicos, niveles que colocan a Uruguay como uno de los países con mayor capacidad hospitalaria por 100 mil habitantes de la región.

6. Programas de financiamiento y transferencia de riesgos para emergencias por desastres naturales y de salud pública

- 1.19 El Banco ha venido brindando apoyo a los países para fortalecer la gestión financiera eficaz de riesgos de desastres. Durante el período 2007-2008, el Banco desarrolló un enfoque financiero integrado de gestión de riesgos de desastres para ayudar a los países a mejorar la planificación financiera (documento

⁷ El RSI, que data de 2005, es un acuerdo de los 196 miembros de la OMS para trabajar en la prevención y respuesta a los riesgos a la salud pública. El [informe anual del RSI](#) evalúa 13 dimensiones de capacidad y respuesta de los países frente a eventos de salud pública. En el caso de la pandemia de COVID-19, la OMS estimó que Uruguay se encuentra en el nivel 3 de preparación y respuesta (siendo 1 el más bajo y 5 el más alto). Se precisa en la plataforma [SPAR](#) la capacidad del país específica a cada dimensión de preparación y respuesta.

⁸ Encuesta Continua de Hogares de 2017.

⁹ No se observan diferencias en la participación relativa de varones y mujeres.

GN-2354-7). Este enfoque tiene como objetivo apoyar a los países prestatarios en el diseño y puesta en práctica de Programas de Financiamiento y Transferencia de los Riesgos (PFTR) de desastres naturales.

- 1.20 En 2009, bajo este marco estratégico, el Banco creó la Facilidad de Crédito Contingente (CCF) para Emergencias por Desastres Naturales (documento GN-2502-7) con el objetivo de facilitar a los países recursos líquidos significativos inmediatamente después de un desastre natural. Habiendo aprobado trece préstamos de la Facilidad, el Banco ha avanzado mucho en mejorar la resiliencia financiera de la región ante los desastres. En 2020, debido a la pandemia de COVID-19, el alcance de la Facilidad fue expandido para incluir riesgos de salud pública (documento GN-2999-4), que son una fuente importante de pasivos fiscales contingentes.
- 1.21 Los PFTR asumen la existencia de restricciones presupuestarias y financieras que hacen que ningún instrumento pueda, por sí solo, cubrir eficientemente todos los niveles o capas de riesgo [13]. Por ello, en el diseño de los PFTR se recomienda la utilización de fondos de reserva para cubrir los riesgos de eventos de alta recurrencia y menor magnitud. Para aquellos eventos de menor probabilidad de ocurrencia y magnitud severa, se promueve el uso líneas contingentes e instrumentos de transferencia de riesgo como seguros y/o bonos catastróficos [14].
- 1.22 **Potenciales beneficios.** Los beneficios de enfocarse en los PFTR para la fase de emergencia son probadamente mayores que sus eventuales costos. Los PFTR permiten a los países obtener una cobertura financiera que beneficia a la población en general independientemente de la materialización de los riesgos y es más eficiente, tanto en términos de costos directos como por los ahorros que genera, al permitir una reducción de la brecha de liquidez de los gobiernos como consecuencia de la combinación de mayores gastos, menores ingresos [15] y restricciones incrementales en el acceso y costo de recursos crediticios.
- 1.23 En otras palabras, la disponibilidad de una cobertura financiera ex ante reduce parcialmente el riesgo de peores escenarios de impacto del evento sobre las cuentas públicas y la población vulnerable, al disponer rápidamente de financiamiento para enfrentar los costos de atención de las emergencias. Esto ha sido verificado por el Banco [16] y otros organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) [17]; los cuales confirman que la existencia de cobertura financiera para disponer de liquidez en caso de ocurrencia de eventos severos garantiza una mayor estabilidad en el crecimiento económico a largo plazo, ya que la misma pone rápidamente a disposición recursos para la atención de la población afectada por la emergencia, al tiempo que atiende los requerimientos de financiamiento de gastos no previstos.

7. La operación en la estrategia del Banco en el sector y con el país

- 1.24 **Acciones y apoyo del Banco en el sector de desastres naturales.** El Banco ha venido realizando acciones concretas para el fortalecimiento de la GRD de los países prestatarios. En particular, el Banco viene asistiendo al país a través de: (i) un diagnóstico de la gobernanza de riesgos de desastres mediante la aplicación en 2014 del [Índice de Gobernabilidad y Política Pública en GRD \(iGOPP\)](#) y

asesoramiento en la reglamentación de la Ley 18.621 ([ATN/MD-13090-RG](#)); (ii) asistencia financiera de emergencia para apoyar las acciones de atención de emergencia por las inundaciones de 2015 ([ATN/OC-15516-UR](#)) y de 2016 ([ATN/OC-15555-UR](#)); (iii) la mejora de la calidad y utilidad de la información sobre la ocurrencia e impactos de sequías ([ATN/OC-17023-RG](#)); y (iv) la elaboración del perfil de riesgo de desastres del país para cuantificar la pérdida probable por sequías ([ATN/MD-15800-RG](#)). Entre las lecciones aprendidas de estas intervenciones, destaca la importancia de contar con procedimientos adecuados para el uso de los recursos (¶3.4).

- 1.25 **Acciones y apoyo del Banco en el sector de salud pública.** En cuanto a salud pública, el Banco ha venido apoyando el proceso de fortalecimiento de la Telesalud en Uruguay, particularmente a través del desarrollo de la Historia Clínica Electrónica Nacional (HCEN), a través del “Programa de Gestión de Gobierno Electrónico en el Sector Salud” ([UR-X1009](#), [3007/OC-UR](#), [4300/OC-UR](#)). Una lección aprendida durante la pandemia causada por COVID-19 en Uruguay es que las herramientas digitales en salud son un pilar fundamental de la respuesta a las emergencias sanitarias para evitar saturar los servicios de atención sanitaria presencial, reducir el riesgo de contacto del personal de salud y, entre otros, gestionar los recursos físicos y humanos para la atención de casos, tanto moderados como críticos. El potencial de HCEN para realizar seguimiento poblacional será fortalecido a través de la tercera operación bajo la CCLIP (UR-X1009), en preparación, que culminará el proceso de estructuración de datos clínicos en todos los prestadores del SNIS.
- 1.26 **Complementariedad con otras operaciones del Banco.** La operación propuesta se enmarca dentro y complementa el apoyo integral que el Banco viene dando al Gobierno de Uruguay en la adopción de políticas fiscales sostenibles y de una estrategia de gestión de deuda precautoria. La política de manejo de deuda de Uruguay en los últimos años ha tenido como uno de sus objetivos cubrirse frente a un posible cese de flujos provenientes de los mercados internacionales de crédito. Uno de los ejes de esta política ha sido la firma de créditos contingentes con Organismos Internacionales. El Banco ha sido un socio fundamental en la implementación de esta política, lo que permitió apoyar de forma inmediata durante la pandemia del COVID-19 mediante el desembolso de US\$1.050,75 millones de cinco Préstamos de Apoyo a Reformas de Política (PBL) aprobados bajo la opción de desembolso diferido ([3418/OC-UR](#), [3365/OC-UR](#), [3627/OC-UR](#), [4430/OC-UR](#), y [4857/OC-UR](#)). Por otro lado, en respuesta a los efectos fiscales y sociales de la pandemia por COVID-19 en Uruguay, el BID aprobó dos operaciones: “Apoyo de Emergencia a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus” ([5105/OC-UR](#)), y “Programa de Fortalecimiento de la Política Pública y Gestión Fiscal para la Atención de la Crisis Sanitaria y Económica Causada por el COVID-19 en Uruguay” ([5034/OC-UR](#)).
- 1.27 **Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el marco de la CCF.** El Banco ha venido apoyando a los países prestatarios en el diseño e implementación de estrategias financieras de gestión de riesgos de desastres. En ese marco de acción, el Banco ha aprobado trece préstamos de la CCF, con tres desembolsos

por un total de US\$256 millones¹⁰ ([3670/OC-EC](#), [4331/OC-DR](#) y [4853/OC-BH](#)). En el diseño de la presente operación, se han incorporado las lecciones aprendidas de cada uno de los préstamos aprobados: (i) el fortalecimiento del mecanismo de coordinación y ejecución entre el Organismo Ejecutor (OE), SINAE y el MSP; y (ii) el establecimiento de normas operativas que permiten asegurar un eficaz y eficiente proceso de supervisión y ejecución de estas operaciones. Asimismo, con la expansión de la CCF para incluir riesgos de salud pública, el Banco ha ganado experiencia con la preparación de tres préstamos CCF con cobertura de COVID-19 (GY-O0006 y las modificaciones DR-X1011 y EC-O0006) y una operación CCF con cobertura de riesgos de salud pública (PR-O0006). Entre estas consideraciones se destaca la importancia de precisar la coordinación interinstitucional para emergencias de salud pública (¶3.3) y el marco legal y los procedimientos del país para la declaración de una emergencia nacional de salud pública.

- 1.28 La pertinencia y eficacia del instrumento han sido verificadas y respaldadas por las experiencias recientes y documentadas en el informe “Evaluación del Programa de País: Ecuador 2012-2017”, preparado por la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) [18], y en el Informe de Terminación del Proyecto (PCR) validado por OVE de la operación para responder a la emergencia causada por el terremoto de Manabí en 2016 ([3670/OC-EC](#)). Entre las principales lecciones aprendidas incorporadas al proyecto se destacan: (i) la contratación de una auditoría independiente de aseguramiento razonable permite mitigar el riesgo de que los recursos del préstamo no sean utilizados conforme con los criterios de elegibilidad del Banco; y (ii) las limitaciones en materia de coordinación intersectorial hacen necesario considerar acciones para fortalecer mecanismos de coordinación interinstitucional durante la ejecución de la operación (¶3.2 y ¶3.3).
- 1.29 **Alineación estratégica de la operación.** El proyecto es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, ya que personas vulnerables contarán con una mayor resiliencia a desastres naturales, epidemias y pandemias al beneficiarse de la cobertura financiera provista por el préstamo que fortalecerá la capacidad del gobierno para ayudar a las personas afectadas, generalmente los grupos más vulnerables, a afrontar y recuperarse de dichos eventos adversos. El proyecto también se alinea con el área transversal de Cambio Climático, como parte de la estrategia de adaptación al cambio climático, al incrementar la cobertura financiera disponible ex ante para el país en caso de la ocurrencia de un desastre natural severo o catastrófico. De acuerdo a la [metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo de estimación de financiamiento climático](#), y tal como se establece en los Procedimientos para el Procesamiento de Operaciones con Garantía Soberana, se estima que la operación contiene un 100% de financiamiento climático, que corresponde a la cobertura de desastres naturales bajo la Modalidad II. Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% de todas las aprobaciones de operaciones a fines del año 2020.

¹⁰ Actualmente el monto total de préstamos contingentes activos asciende a US\$1.911 millones y el monto total desembolsado asciende a US\$241 millones (agosto 2020).

- 1.30 La operación también está alineada con el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12), al contribuir directamente al indicador de: beneficiarios de una mayor resiliencia a desastres y efectos del cambio climático (Contribuciones a los Resultados de Desarrollo), mediante el aumento de la población que cuenta con una mayor resiliencia a desastres naturales, epidemias y pandemias al beneficiarse de la cobertura financiera ex ante provista por el préstamo. La operación también es consistente con la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres del Banco (GN-2354-5); con el Documento de Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8), al contribuir a mejorar la gestión financiera de riesgos climáticos y de desastres del país; y con el Documento de Marco Sectorial de Salud y Nutrición (GN-2735-7), al aumentar los recursos financieros del sistema de salud pública para el manejo de futuros brotes pandémicos y epidémicos.
- 1.31 Por otro lado, la operación está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con Uruguay 2016-2020 (GN-2836), que dentro de las áreas de acción transversal menciona la adaptación y mitigación al cambio climático y sostenibilidad ambiental. Finalmente, la operación se encuentra incluida en la Actualización del Anexo III del Informe sobre el Programa de Operaciones de 2020 (GN-2991-3).
- 1.32 **Perspectiva de género.** Adicionalmente, la operación contribuye con el tema transversal de la Equidad de Género y Diversidad, debido a que se incluirá la perspectiva de género en la GRD del país, mediante la incorporación de este tema en los talleres de capacitación para las instituciones que integran el SINAЕ, como parte de las actividades incluidas en el PGIRDN (¶1.34).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.33 El objetivo general del proyecto es contribuir a amortiguar el impacto que un desastre natural o un evento de salud pública de magnitud severa o catastrófica podría tener sobre las finanzas públicas. El objetivo específico es mejorar la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y salud pública mediante el aumento de financiamiento contingente estable, costo-eficiente y de rápido acceso para cubrir gastos públicos extraordinarios dirigidos a la atención de la población afectada por emergencias por desastres naturales y de salud pública.
- 1.34 Como adicionalidad, la operación contribuye a mejorar la gestión integral del riesgo de desastres del país mediante la promoción de mejoras en los cinco ejes estratégicos del PGIRDN (¶2.7 y ¶2.8). Las actividades del plan están alineadas con las prioridades del país establecidas en PNGIRED (¶1.9), las cuales fueron acordadas entre el gobierno y el Banco. En vista de la problemática descrita en ¶1.4, se promoverá el enfoque de equidad de género, particularmente en talleres de capacitación para las instituciones que integran el SINAЕ en la preparación de la respuesta.
- 1.35 **Componente único.** La operación propuesta contempla un único componente de US\$100 millones para estructurar una cobertura financiera ex ante estable, eficiente y de rápido acceso para atender oportunamente gastos extraordinarios que se estima podrían llegar a producirse durante emergencias por desastres naturales severos y de salud pública.

- 1.36 Los desembolsos de la operación se realizarán bajo la Modalidad II de la CCF¹¹ y estarán destinados a financiar gastos públicos extraordinarios que podrían producirse durante emergencias por desastres naturales severos o catastróficos (¶2.3) o de salud pública (¶2.4).
- 1.37 Para dimensionar las necesidades financieras del país para hacer frente a las emergencias causadas por desastres naturales o eventos de salud pública de magnitud severa o catastrófica, el Banco analizó la exposición, vulnerabilidad e impacto histórico de estos eventos, incorporando los efectos del cambio climático¹². A partir de dicho análisis, se determinó que el monto del préstamo es US\$100 millones, el cual se encuentra dentro de los límites establecidos para operaciones de la CCF bajo la Modalidad II (GN-2999-4, ¶4.5). Los términos y condiciones financieras aplicables a estos recursos son los señalados en el documento GN-2999-4 e incluidos en el Resumen del Proyecto en esta propuesta.
- 1.38 **Beneficiarios.** Los beneficiarios potenciales son, en general, la población total de Uruguay y, en particular, la población afectada que recibe asistencia de emergencia bajo las coberturas propuestas.

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.39 Para medir el logro del objetivo general del proyecto (¶1.34), se monitorearán los siguientes indicadores de impacto: (i) cobertura financiera ex ante en relación al gasto máximo probable durante emergencias por desastres naturales de magnitud catastrófica cubiertos por el proyecto; y (ii) cobertura financiera ex ante en relación al gasto máximo probable durante emergencias de salud pública de alcance nacional cubiertas por el proyecto.
- 1.40 Para medir el logro del objetivo específico de la operación (¶1.34), se monitorearán los siguientes indicadores de resultado: (i) el monto de cobertura financiera ex ante disponible para el país para la atención de emergencias por desastres naturales o de salud pública; (ii) los beneficiarios de la cobertura financiera ex ante disponible para emergencias por desastres naturales y de salud pública; (iii) el diferencial entre costo financiero del préstamo BID y de la deuda externa comercial soberana de Uruguay a largo plazo; (iv) el ratio de ahorro financiero ante la ocurrencia de un evento elegible: costo de recursos desembolsados del BID con respecto al costo de emitir deuda soberana, expresados en Valor Presente Neto (VPN); y (v) la rapidez en el acceso a los recursos ante la ocurrencia de un evento elegible: número de días entre la solicitud de verificación de elegibilidad y la disponibilidad de los recursos.
- 1.41 **Análisis Económico.** El [Análisis Económico del Proyecto](#) utiliza una metodología de análisis costo eficacia que evalúa un escenario en el cual se utilizaría la totalidad de la cobertura financiera provista por el préstamo contingente de US\$100 millones como consecuencia de la ocurrencia de un desastre natural

¹¹ La CCF proporciona cobertura a través de dos modalidades. La Modalidad I cubre amenazas naturales de evolución rápida y baja probabilidad, de impacto severo o catastrófico, a través de disparadores paramétricos predefinidos y medibles. La Modalidad II tiene como objetivo cubrir únicamente eventos que no están cubiertos por la Modalidad I.

¹² La evidencia de la exposición y vulnerabilidad del país a sequías, epidemias y pandemias, así como los efectos del cambio climático, están documentados en las secciones I.A.1 y I.A.2.

catastrófico y un evento de salud pública durante el periodo de cobertura¹³. Se comparó el VPN del costo de financiación del préstamo BID con el del costo de emisión de bonos, bajo los siguientes supuestos: (i) fijación de la *London Inter-Bank Offered Rate* (LIBOR) para el préstamo del BID; y (ii) los bonos emitidos con vencimiento de 10 años, tomando como base la prima de riesgo actual del país en el mercado internacional de deuda soberana. Ambos VPN fueron calculados haciendo uso de una tasa de descuento del 12%. Los resultados muestran que el préstamo contingente otorgado por el Banco es un 68,6% del costo de emitir deuda, lo que lo hace una opción ampliamente más eficiente no sólo en términos de costo financiero sino también en cuanto a rapidez en la disponibilidad de los recursos.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumento de financiamiento

- 2.1 La operación consistirá en un préstamo de inversión del Banco, a otorgarse bajo la CCF (GN-2999-4), por hasta US\$100 millones, bajo la Modalidad II para desastres naturales y eventos de salud pública. El prestatario, por intermedio del MEF será el OE. Todos los desembolsos se efectuarán con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco. Los fondos provendrán alternativamente de recursos provenientes del programa regular de préstamos, de los saldos disponibles y no desembolsados de préstamos de inversión ya aprobados e identificados en la Lista de Redireccionamiento Automático (LRA)¹⁴, o de una combinación de ambas opciones.
- 2.2 Los préstamos contingentes otorgados bajo la CCF contienen términos y condiciones financieras particulares (descritas en el Resumen del Proyecto) para apoyar adecuadamente al país en el momento crítico de una emergencia ocasionada por eventos severos, cuando las finanzas públicas se ven afectadas. Los términos y condiciones específicos incluyen: (i) los plazos de amortización, la Vida Promedio Ponderada (VPP) y los períodos de gracia son contados a partir de la fecha de cada desembolso del financiamiento; (ii) el Banco sólo cobrará una comisión de desembolso de 50 puntos básicos (revisada periódicamente) por única vez a la fecha de desembolso para cada desembolso, aplicable únicamente al monto desembolsado con cargo a recursos del programa regular de préstamos (es decir, recursos distintos a los de la LRA); y (iii) el período de disponibilidad de recursos (período de desembolso) es de cinco (5) años, el cual es prorrogable hasta por cinco (5) años adicionales, a discreción del Banco y previa solicitud del

¹³ Otros dos escenarios fueron evaluados y los resultados obtenidos indican que el préstamo contingente seguiría siendo la opción más eficiente para el país. Ver Análisis Económico ([EEO#1](#)).

¹⁴ La LRA incluye los préstamos de inversión del Banco con el país, vigentes y con saldos disponibles para desembolsos, cuyos saldos remanentes podrán ser redireccionados automáticamente en caso de producirse un evento (Anexo I del GN-2999-4, ¶4.12). La LRA fue acordada entre el prestatario y el Banco sobre la base de los siguientes criterios: (i) las prioridades del gobierno en el contexto de una potencial emergencia; y (ii) el estado de ejecución y desempeño de los proyectos. En consulta con el prestatario, la LRA se actualizará periódicamente para incluir nuevos préstamos. En caso de que un evento de salud pública es declarado elegible por el Banco y los recursos desembolsados son provenientes total o parcialmente de los recursos de la LRA, el Banco actualizará los sistemas de gestión de proyectos para reflejar los cambios correspondientes en los préstamos seleccionados. Cabe señalar que la alternativa de fondeo mediante la LRA no aplica a la Modalidad II para desastres naturales.

prestatario¹⁵. En caso de prórroga, los plazos de amortización, las VPP y los períodos de gracia serán calculados a partir de la fecha de efectividad de dicha prórroga.

- 2.3 **Eventos elegibles bajo la Modalidad II para desastres naturales.** El préstamo brindará cobertura a desastres naturales bajo la Modalidad II de la CCF, en particular, los eventos elegibles serán las sequías que resulten en la declaración de emergencia nacional. En el [ROP](#) se desarrollan los aspectos específicos relacionados con el marco legal, alcance y procedimiento de las declaraciones de emergencia nacional por sequías.
- 2.4 **Eventos elegibles bajo la Modalidad II para eventos de salud pública.** El préstamo brindará cobertura a pandemias y epidemias bajo la Modalidad II de la CCF que resulten en la declaración de emergencia nacional de salud pública. En el [ROP](#) se desarrollan los aspectos específicos relacionados con el marco legal, alcance y procedimiento de las declaraciones de emergencia nacional de salud pública. El préstamo no podrá ser utilizado para el actual brote pandémico COVID-19 al no constituir un evento elegible de acuerdo con el alcance previsto para la Modalidad II de la CCF (documento GN-2999-4, párrafo ¶3.16), sin embargo, futuras pandemias o epidemias podrían ser elegibles, incluyendo aquellas causadas por el nuevo coronavirus SARS-CoV-2.
- 2.5 Los desembolsos del financiamiento estarán condicionados a que, al momento de una solicitud de desembolso, se disponga de recursos suficientes provenientes de la LRA o de los recursos asignados para el programa regular de préstamos del Banco con Uruguay, según resulte aplicable. Si al momento de dicha solicitud, no hubiese disponibilidad suficiente de dichos recursos, el Banco podrá desembolsar hasta la suma máxima de los recursos disponibles. En caso de que no haya disponibilidad alguna de recursos, el Banco no estará obligado a realizar desembolsos hasta tanto y en cuanto subsista la falta de disponibilidad de recursos. Una vez que esta situación haya cesado a determinación del Banco, éste deberá notificar al prestatario.
- 2.6 **Límites de desembolso por evento.** El monto máximo que se podrá desembolsar ante cada evento elegible estará sujeto a lo que sea menor de los siguientes límites: (i) el saldo disponible sin desembolsar de la cobertura; y (ii) el límite para cada método de desembolso establecido en el [ROP](#).
- 2.7 **PGIRDN.** Como condición de elegibilidad, la CCF establece que todos los países miembros prestatarios del Banco pueden recibir financiamiento a través de la cobertura de desastres naturales, siempre y cuando tengan un PGIRDN satisfactorio para el Banco. El PGIRDN busca promover el desarrollo efectivo de la política nacional de GRD. A tal efecto, el equipo de proyecto realizó un diagnóstico sobre la gestión de riesgo de desastres en Uruguay (¶1.9-1.15) y se acordaron con el gobierno las metas generales 2020-2025 e indicadores anuales del PGIRDN en consistencia con la PNGIRED para el periodo 2019-2023. El PGIRDN consensuado por el gobierno y el Banco quedó documentado en el

¹⁵ La extensión del periodo de cobertura del préstamo está sujeta a que el PGIRDN continúe en vigor y progresando a satisfacción del Banco y/o el informe de progreso del país a la OMS con respecto al cumplimiento del RSI esté al día (Anexo I del GN-2999-4, ¶4.9).

Anexo I del [ROP](#). Consiguientemente, el país cumple con este requerimiento de elegibilidad.

- 2.8 Para mantener la cobertura de desastres naturales del préstamo, el país tiene que lograr que la ejecución del PGIRDN continúa progresando satisfactoriamente para el Banco, mediante el avance en el cumplimiento de las metas establecidas en el mismo. Con el propósito de monitorear el avance en el logro de dichas metas, se establecen indicadores anuales de progreso para cada uno de los ejes estratégicos que componen el PGIRDN. Los ejercicios de monitoreo del avance se realizarán con frecuencia anual. Para el primer ejercicio de monitoreo, los indicadores anuales fueron acordados y detallados en Cuadro 1 del Anexo I del [ROP](#). La ejecución satisfactoria del plan se determinará mediante la verificación de un avance significativo por parte del país en todos los indicadores de progreso acordados. Para los siguientes períodos anuales de verificación se establecerán, en coordinación con el gobierno, nuevos indicadores de progreso según corresponda.
- 2.9 **RSI.** La CCF establece que, para recibir financiamiento a través de la cobertura de salud pública, los países deben estar al día con el informe de progreso a la OMS respecto al cumplimiento del RSI¹⁶. Conforme a lo indicado en ¶1.16, Uruguay cumple con este requerimiento para acceder a la cobertura de salud pública de la CCF. Durante el periodo de cobertura del préstamo contingente, el Banco monitoreará el cumplimiento anual del país ante el RSI con respecto al informe de progreso a la OMS sobre su capacidad y respuesta para hacer frente a eventos de salud pública.
- 2.10 **Mecanismos complementarios de retención de riesgos.** Uruguay tiene dos mecanismos para cubrir los riesgos de desastres y las contingencias públicas del sector salud¹⁷. Por un lado, el país cuenta con el FAE, creado por el artículo 207 de la Ley N°18.362 de 2008 y administrado por el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP), para financiar el apoyo a los productores agropecuarios afectados por las emergencias ocasionadas por sequías. Cada año este fondo recibe una asignación (aproximadamente US\$1,1 millones) y eventualmente se realizan transferencias adicionales cuando la disponibilidad del fondo resulta insuficiente para atender la situación de emergencia¹⁸. Por otro lado, el país cuenta con el FEE fue creado por el artículo 773 de la Ley 18.719 de 2010, con el objetivo de reducir el impacto que los déficits hídricos sobre la situación financiera de la empresa pública de electricidad y sobre las finanzas públicas en general. Este fondo se nutre de aportes variables en función de las condiciones hidrológicas y la generación hidráulica observada en relación a parámetros

¹⁶ El reporte de cumplimiento de las recomendaciones del RSI es actualizado anualmente por medio de una autoevaluación llamada [SPAR](#), la cual establece una escala de puntuación de las 13 dimensiones de capacidad de preparación y respuesta frente a eventos de salud pública. El instrumento monitorea 24 indicadores que buscan medir el estado de progreso de los países en cada una de esas capacidades. La actualización anual de este reporte es obligatoria para los 196 países miembros y debe ser enviada a la OMS en el mes de octubre de cada año. Para más información, ver [Guidance Document for the State Party Self-Assessment Annual Reporting Tool](#).

¹⁷ El gobierno creó en abril de 2020 el Fondo Solidario COVID-19 a través de la Ley N° 19.874 de 2020. El fondo es administrado por el MEF y se estima que US\$768 millones se canalizaran a través de este fondo para la respuesta sanitaria a la actual emergencia por COVID-19 junto a otras actividades relacionadas con la disminución de la actividad económica, como seguro por enfermedad y por desempleo.

¹⁸ Los recursos del FAE pueden ser utilizados mediante una declaración de emergencia agropecuaria.

preestablecidos. El acceso a los recursos del fondo ocurre cuando la generación hidráulica observada es inferior la esperada inicialmente. A octubre de 2020, el FAE cuenta con US\$8 millones, mientras que el FEE cuenta con US\$46,6 millones. Estos fondos han tenido un rol fundamental para minimizar el riesgo fiscal de los eventos climáticos adversos, particularmente de las sequías.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.11 De acuerdo con lo estipulado en la directiva B.13 de la política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20, OP-703), esta operación no requiere clasificación. Dado que los recursos que eventualmente se desembolsen con cargo a este préstamo sólo se podrán utilizar para financiar gastos públicos extraordinarios incurridos durante la emergencia, y debido a que el MEF, en calidad de OE, garantiza la adherencia a la legislación ambiental y social del país en la utilización de los recursos, no se prevé impactos negativos ambientales o sociales. Por otro lado, en el contrato de préstamo se incluye una lista de los tipos de gastos que no podrán ser financiados con recursos del préstamo (lista negativa). Ejemplos de gastos incluidos en la lista negativa son aquellos asociados con la reconstrucción permanente de infraestructura.

C. Otros riesgos y temas claves

- 2.12 **Riesgo de procesos internos.** Se ha identificado un riesgo medio alto de que, por la falta de información suficiente sobre los gastos realizados y documentación requerida para la verificación de gastos elegibles, se rechacen gastos por no cumplir con los criterios de elegibilidad y, por tanto, se retrase el desembolso de recursos para responder a la emergencia. Como medidas de mitigación de este riesgo: (i) el OE asegurará la trazabilidad del registro presupuestario a través de partidas presupuestarias y extrapresupuestarias que permitan identificar la fuente del financiamiento utilizada para atender los gastos específicos para la emergencia; y (ii) el Banco requerirá la verificación independiente del uso de los recursos del préstamo por parte de una firma auditora independiente, aceptable para el Banco (¶3.11).
- 2.13 **Riesgo institucional.** Existe un riesgo medio alto de que, por demora en las comunicaciones y coordinaciones interinstitucionales pertinentes, los recursos desembolsados por un evento elegible no se utilicen oportunamente dentro del periodo de desembolsos estipulado para la CCF (¶3.10), afectando así la efectividad de la respuesta a la emergencia. Como medidas de mitigación, el Banco: (i) brindará apoyo técnico al MEF, incluyendo talleres de capacitación, como parte del proceso de supervisión y ejecución del proyecto, para fortalecer su capacidad de ejecución del préstamo; y (ii) promoverá arreglos institucionales y coordinación entre el MEF y las instituciones responsables de responder a las emergencias por desastres naturales y de salud pública (¶3.4). Estos esfuerzos, junto con la determinación del gobierno de fortalecer su capacidad de preparación y respuesta a las emergencias por desastres naturales (¶1.9) y de salud pública (¶1.16), contribuirán a mitigar los riesgos identificados y la sostenibilidad del programa.
- 2.14 **Sostenibilidad.** La cobertura financiera ex ante proporcionada por esta operación, junto con la determinación del país de mejorar el manejo integral de

riesgos de desastres o de salud pública, mediante la PNGIRED 2019-2030, y el fortalecimiento de la preparación y respuesta a emergencias de salud pública, a través de su compromiso de avance en el marco del RSI, fortalecerán la capacidad del gobierno para gestionar estos riesgos y financiar gastos públicos extraordinarios necesarios para dar respuesta oportuna a futuras emergencias causadas por desastres naturales o eventos de salud pública (¶2.3 y ¶2.4), mitigando de esta forma el impacto potencial en la población, las finanzas públicas y la actividad económica. Asimismo, las actividades dirigidas a mejorar las capacidades de preparación y respuesta en el sector salud del país en respuesta a la pandemia del COVID-19 también contribuirán a la sostenibilidad del programa (¶1.5).

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 El prestatario será la República Oriental del Uruguay. El OE será el prestatario por intermedio del MEF. Los recursos del préstamo contingente serán desembolsados al MEF. Bajo la coordinación del MEF, el uso de los recursos del préstamo contingente será llevado a cabo por las instituciones del sector público responsables de la ejecución del presupuesto durante emergencias por desastres naturales o de salud pública. El OE, a través de la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP), será responsable de: (i) realizar la coordinación general del proyecto; (ii) tramitar y procesar las solicitudes de desembolso ante el Banco; (iii) coordinar el seguimiento de los requerimientos de monitoreo, evaluación y justificación de uso de recursos del préstamo; y (iv) velar por el cumplimiento de los objetivos y los términos y condiciones del mismo.
- 3.2 **Coordinación interinstitucional para emergencias por desastres naturales.** El MEF, a través de SINAЕ, realizará las coordinaciones con otras instituciones responsables de dar respuesta a las emergencias por desastres. La Dirección Superior del SINAЕ corresponde al Poder Ejecutivo, quien preside y convoca a la Junta Nacional de Emergencias y Reducción de Riesgos y Desastres. La Dirección Nacional del SINAЕ es responsable de coordinar y orientar las acciones de respuesta. A nivel operativo, el país ha desarrollado un Protocolo de Coordinación General del SINAЕ durante la respuesta a emergencias, que regula las responsabilidades, acciones y procedimientos que debe adoptar el gobierno para responder a una emergencia, de acuerdo con su nivel de impacto esperado.
- 3.3 **Coordinación interinstitucional para emergencias de salud pública.** Para eventos de salud pública, el MEF, con el apoyo del SINAЕ y el MSP, realizará las coordinaciones con otros actores relevantes como los Comités Departamentales de Emergencias, las Direcciones Departamentales de Salud, y la Administración de los Servicios de Salud del Estado. A nivel operativo, los procedimientos de coordinación siguen el mismo Protocolo de Coordinación General del SINAЕ, el cual prevé instancias de coordinación y articulación para este tipo de eventos, las que han sido utilizadas para la gestión de la respuesta a la pandemia por COVID-19.

- 3.4 **Mecanismo de coordinación para el uso de los recursos del préstamo.** Para asegurar la ejecución oportuna de los recursos del préstamo dirigidos a las emergencias, se establecerá un mecanismo de coordinación y ejecución, liderado por el MEF, que permita el flujo de fondos a las instituciones del sector público responsables de la ejecución de los recursos. Este mecanismo se detalla en el [ROP](#) y el Banco monitoreará su implementación por parte del MEF inmediatamente después de realizado un desembolso del préstamo contingente. El mecanismo debe considerar, como mínimo, los siguientes procesos: (i) planificación e identificación de gastos; (ii) revisión técnica de gastos priorizados; (iii) monitoreo y ejecución; (iv) arreglos fiduciarios; y (v) verificación de elegibilidad e informes de uso de los recursos.
- 3.5 **Condición contractual especial de elegibilidad general para solicitar desembolsos. La condición contractual especial de elegibilidad general para solicitar desembolsos será la aprobación y entrada en vigencia del [ROP](#), en los términos acordados previamente con el Banco.** Dicho reglamento contiene todas las disposiciones operacionales concernientes a la supervisión y administración del préstamo, así como a la solicitud de desembolsos y uso de los recursos. El ROP incluirá: (i) el marco de referencia, incluyendo el mecanismo de coordinación interinstitucional; (ii) las disposiciones operativas; (iii) los términos y condiciones de la cobertura bajo la Modalidad II; (iv) el PGIRDN; (v) la LRA; (vi) las plantillas para la solicitud de anticipos y reembolso; (vii) ejemplo de una lista indicativa de potenciales gastos elegibles para futuras pandemias; y (viii) la Lista de Gastos Excluidos (Lista Negativa).
- 3.6 **Condiciones contractuales especiales previas a cada desembolso. Las condiciones contractuales especiales previas a cada desembolso serán:** (a) Desembolsos bajo la Modalidad II para desastres naturales: (i) que el Banco haya verificado la existencia de una declaración de emergencia nacional debido a la ocurrencia de un desastre natural elegible definido en el [ROP](#); (ii) que el PGIRDN, previamente acordado con el Banco, se encuentre en ejecución de forma satisfactoria para el Banco (¶2.7); y (iii) que el Banco haya verificado el cumplimiento por parte del prestatario de las medidas y condiciones complementarias acordadas para el financiamiento de la retención del riesgo; y (b) Desembolsos bajo la Modalidad II para eventos de salud pública: (i) que el Banco haya verificado la existencia de una declaración de emergencia nacional de salud pública debido a un evento de salud pública elegible definido en el [ROP](#); (ii) que el prestatario haya presentado evidencia de que está al día con sus informes de progreso a la OMS respecto del cumplimiento del RSI; (iii) que el prestatario haya presentado evidencia, a satisfacción del Banco, de que cuenta con un plan nacional de preparación y respuesta para el evento específico, en línea con las recomendaciones de la OMS/Organización Panamericana de la Salud para atender el evento por el cual se ha declarado la emergencia nacional de salud pública; y (iv) que el Banco haya verificado el cumplimiento por parte del prestatario de las medidas y condiciones complementarias acordadas para el financiamiento de la retención del riesgo.
- 3.7 **En adición a las condiciones contractuales previas a cada desembolso mencionadas, el prestatario debe haber presentado, dentro del plazo de noventa (90) días calendario de ocurrido un evento elegible, una o varias**

solicitudes de desembolso indicando el(los) monto(s) de dicho(s) desembolso(s). En el caso de desembolsos relacionados con eventos de salud pública, el prestatario debe indicar si el(los) mismo(s) provendrá(n) de recursos del programa regular; de recursos sin desembolsar de la LRA; o de una combinación de ambas fuentes. En el caso de los préstamos de la LRA, la solicitud deberá identificar los préstamos en cuestión y el monto respectivo a ser utilizado. Estas condiciones contractuales se establecieron como condiciones estándar para la ejecución de los préstamos contingentes en el documento de política de la CCF (documento GN-2999-4).

- 3.8 Cada desembolso que se haga efectivo con cargo a este préstamo se realizará bajo los términos y condiciones financieras establecidas en el Resumen del Proyecto, independientemente de que los recursos provengan total o parcialmente del programa regular de préstamos, de los préstamos incluidos en la LRA o de una combinación de ambas fuentes.
- 3.9 **Gastos elegibles.** Los recursos del préstamo podrán destinarse a financiar gastos públicos de carácter extraordinario que ocurran durante emergencias resultantes de eventos elegibles y que reúnan los siguientes requisitos según el documento GN-2999-4 (¶4.20 c): (i) que no estén explícitamente excluidos en el Contrato de Préstamo (lista negativa); (ii) que sean legales según la legislación de la República Oriental del Uruguay; (iii) que estén directamente o indirectamente relacionados con la emergencia causada por el desastre natural o el evento de salud pública para la cual se ha suministrado el financiamiento; (iv) que tengan adquisiciones y pagos verificables, claramente documentados y registrados; y (v) que se consideren adecuados en términos de su dimensión y precio. Ejemplos de tipos de gastos que podrían ser elegibles son: (i) equipos sanitarios de emergencia; (ii) vacunas y medicamentos; (iii) alimentos para la población afectada; (iv) refugios temporales; y (v) rehabilitación temporal de infraestructura y reconexión de servicios básicos.
- 3.10 El Banco reconocerá hasta un 100% del monto de los gastos elegibles efectivamente incurridos y pagados por el prestatario a partir del día en que el prestatario haya declarado la emergencia debido al evento elegible y por un período de hasta 180 días calendario inmediatos subsiguientes, prorrogables por 90 días más, a solicitud del prestatario y a discreción del Banco (GN-2999-4, ¶4.20 f). En todos los aspectos relacionados con adquisiciones y contrataciones, la presente operación se regirá por las normas establecidas en el documento de política de la CCF (GN-2999-4). El prestatario utilizará su legislación nacional sobre adquisiciones de bienes y contrataciones de obras o servicios aplicables a gastos fiscales extraordinarios en casos de emergencias por desastres naturales o de salud pública (Anexo III).
- 3.11 **Auditorías de aseguramiento razonable.** El Banco requerirá una verificación independiente de los gastos financiados por el préstamo con el fin de evaluar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos en el Contrato de Préstamo y el ROP. Esta verificación independiente deberá ser realizada por una firma auditora de aseguramiento razonable aceptable para el Banco. El MEF será responsable de realizar la contratación de la firma auditora y asumir inicialmente los costos (GN-2999-4, ¶4.20 b). Estos costos son elegibles dentro del financiamiento del préstamo.

- 3.12 **Justificación del uso de los recursos.** El prestatario, a través del MEF, deberá justificar el uso de los recursos desembolsados mediante un Informe Consolidado del Uso Adecuado de Recursos, el que deberá presentar al Banco en un plazo de 365 días calendario, contados a partir de la declaración de la emergencia por el evento elegible para el cual el Banco haya desembolsado los recursos en cuestión. Dicho informe deberá estar acompañado del Informe Final de la Auditoría de Aseguramiento Razonable que el prestatario contrate para la revisión concurrente de los gastos. Una vez presentado el Informe Consolidado del Uso Adecuado de Recursos, el Banco determinará el monto total de gastos elegibles de financiamiento. En el caso que existieran gastos no justificados o no elegibles, el Banco podrá exigir al prestatario el reintegro del monto sin justificar.
- 3.13 De ser necesario, según lo establecido en el documento GN-2999-4, dentro de un plazo no mayor a dos años después de cada desembolso, el Banco, a su entera discreción y sin costo para el prestatario, podrá realizar auditorías posteriores para verificar la idoneidad de los gastos declarados como elegibles, cuyos resultados podrían amparar una eventual solicitud de reintegro de las cantidades que hubieren sido determinadas como no elegibles al financiamiento.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.14 Durante el período de cobertura de desastres naturales del préstamo contingente, el Banco realizará un monitoreo periódico de los avances en la ejecución del PGIRDN, así como evaluaciones anuales del mismo (ver [Plan de Monitoreo y Evaluación - PME](#)). Si como resultado de estas evaluaciones el Banco considerase que, sobre la base de los indicadores establecidos para este propósito, la ejecución del PGIRDN no está progresando satisfactoriamente, se notificará al prestatario sobre las acciones específicas que deberá implementar en un período máximo de 90 días contados a partir de la fecha de emisión de la notificación, a fin de mantener la elegibilidad de la cobertura de desastres naturales. Sólo si transcurrido este plazo el Banco encontrara que las acciones remediales recomendadas no se hubieran ejecutado completa y adecuadamente, éste podrá, mediante notificación formal al prestatario, suspender la elegibilidad del prestatario correspondiente a la cobertura de desastres naturales para recibir desembolsos del préstamo contingente hasta tanto se subsanen adecuadamente las insuficiencias en cuestión. No obstante a lo anterior, según lo establecido en el documento GN-2999-4 (¶4.25), una vez que se haya activado la cobertura de desastres naturales, la misma seguirá activa durante el período establecido en el contrato; a menos que el Banco notifique formalmente de la suspensión de dicha cobertura al prestatario.
- 3.15 **Monitoreo y evaluación.** Como se indica en el [PME](#), la evaluación del préstamo es realizada ante la ocurrencia de un evento elegible que dé lugar a un desembolso. Las metodologías de evaluación son un enfoque reflexivo y un análisis costo-efectividad ex post. En la primera, la evaluación se centraría en la eficiencia del préstamo durante todo el período de cobertura provista y la rapidez con la que país accedió a los recursos del préstamo es adecuada. En la segunda, la evaluación se enfocaría en comparar el costo en valor presente neto de los recursos desembolsados con el costo de otras fuentes de financiamiento, permitiendo de esta forma estimar la tasa de ahorro financiero para el país.

Adicionalmente, se ha considerado una evaluación cualitativa para analizar el aporte del PGIRDN en las mejoras de la GRD del país.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen UR-O1157		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales		-Inclusión Social e Igualdad -Cambio Climático
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo		-Beneficiarios de una mayor resiliencia a desastres y efectos del cambio climático (#)
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2836	Área transversal de adaptación y mitigación del cambio climático y sostenibilidad ambiental
Matriz de resultados del programa de país	GN-2991-3	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		8.1
3.1 Diagnóstico del Programa		2.5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		4.0
4. Análisis económico ex ante		10.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		2.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		2.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		9.5
5.1 Mecanismos de Monitoreo		4.0
5.2 Plan de Evaluación		5.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio Bajo
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Contratación de consultor individual, Licitación pública nacional.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota de Evaluabilidad: El proyecto es un préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública en la República Oriental del Uruguay. El objetivo general del proyecto es contribuir a amortiguar el impacto que un desastre natural o un evento de salud pública de magnitud severa o catastrófica podría tener sobre las finanzas públicas. El objetivo específico es mejorar la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y salud pública mediante el aumento de financiamiento contingente estable, costo-eficiente y de rápido acceso para cubrir gastos públicos extraordinarios dirigidos a la atención de la población afectada por emergencias por desastres naturales y de salud pública.

La documentación está bien estructurada, con un buen diagnóstico de la vulnerabilidad del país a los desastres naturales y cambio climático, así como a eventos de salud pública. Se documenta apropiadamente los efectos negativos que estos eventos tienen en el país, su población, la economía, y los recursos fiscales. El proyecto brindará cobertura para las sequías, pandemias y epidemias que resulten en una declaración de emergencia nacional. La propuesta de intervención está claramente vinculada con los problemas y factores identificados. La matriz de resultados refleja el objetivo general y específico del programa y captura una buena lógica vertical. Los indicadores de producto, resultado e impacto tienen valores de línea de base y metas, y fuentes de información.

El proyecto cuenta con un análisis de costo-efectividad ex ante y un plan de monitoreo y evaluación acorde con los lineamientos del DEM y las características de los préstamos contingentes para emergencias por desastres naturales y de salud pública. El análisis económico muestra que la operación es eficiente con un Valor Presente Neto del préstamo otorgado por el Banco que es 68.6% del costo de la alternativa más probable, lo que la convierte en una opción más costo-eficiente. El plan de monitoreo y evaluación propone una evaluación reflexiva y un análisis de costo-efectividad ex post.

Los tres riesgos identificados en la matriz de riesgos parecen razonables, uno se clasifica como Bajo y dos como Medio-Alto. Los riesgos de nivel Medio-Alto incluyen acciones de mitigación, partes responsables, y fechas o accionadores.

MATRIZ DE RESULTADOS¹

Objetivo del Proyecto:	<p>El objetivo general del proyecto es contribuir a amortiguar el impacto que un desastre natural o un evento de salud pública de magnitud severa o catastrófica podría tener sobre las finanzas públicas.</p> <p>El objetivo específico es mejorar la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y salud pública mediante el aumento de financiamiento contingente estable, costo-eficiente y de rápido acceso para cubrir gastos públicos extraordinarios dirigidos a la atención de la población afectada por emergencias por desastres naturales y de salud pública.</p>
-------------------------------	--

Objetivo General de Desarrollo

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general de desarrollo: Amortiguar el impacto de un desastre natural o un evento de salud pública severo en las finanzas públicas de Uruguay.						
Indicador 1: Cobertura financiera ex ante en relación al gasto máximo probable ² durante emergencias por desastres naturales de magnitud catastrófica cubiertos por el proyecto.	%	2 ³	5	27 ⁴	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	El indicador mide la cobertura financiera ex ante con que cuenta Uruguay como porcentaje del gasto máximo probable para la atención de emergencias por desastres naturales de magnitud catastrófica.
Indicador 2: Cobertura financiera ex ante en relación al gasto máximo probable ⁵ durante emergencias de salud pública de alcance nacional cubiertas por el proyecto.	%	0	5	42 ⁶	MEF	El indicador mide la cobertura financiera ex ante con que cuenta el país como porcentaje del gasto máximo probable para la atención de emergencias de salud pública de alcance nacional.

¹ Ver el Anexo II del [PME](#) para una descripción detallada de fórmulas y fuentes de información para los cálculos de los indicadores de esta matriz.

² Cálculo basado en la ocurrencia de un desastre natural de magnitud catastrófica con recurrencia de 1 en 100 años, según estimaciones reportadas en el [Perfil de Riesgo de Desastres para Uruguay](#).

³ Uruguay dispone de US\$8 millones a través del Fondo Agropecuario de Emergencia (FAE) para la atención de emergencias por desastres naturales o de salud pública.

⁴ Este valor asume la no ocurrencia de un evento severo o catastrófico durante el periodo de cobertura del préstamo contingente, pero es ajustado por inflación y variaciones en el tipo de cambio.

⁵ Cálculo basado en la simulación de una pandemia afecte al 10% de la población del país con las características del COVID-19 y los costos promedios asociados a la realización de prueba para la detección y la atención de pacientes de COVID-19 que requieren cuidados intensivos y moderados.

⁶ Este valor asume la no ocurrencia de un evento de salud pública durante el periodo de cobertura del préstamo, ajustado por inflación y variaciones en el tipo de cambio.

Objetivos de Desarrollo Específicos

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo: Mejorar la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y de salud pública mediante el aumento de financiamiento contingente estable y eficiente para cubrir los gastos públicos extraordinarios dirigidos a la atención de la población afectada por emergencias causadas por desastres naturales o eventos de salud pública.										
Indicador 1. Disponibilidad y estabilidad: Aumento de la cobertura financiera ex ante del país para atender los gastos extraordinarios durante las emergencias ocasionadas por desastres naturales o eventos de salud pública.										
Monto de cobertura financiera ex ante disponible para el país para la atención de emergencias por desastres naturales o de salud pública.	Millones de US\$	8	108	108	108	108	108	108	MEF	Este indicador cuantifica el monto total de cobertura financiera ex ante del país para financiar gastos públicos extraordinarios asociados a la atención de emergencias por desastres naturales o de salud pública. El monto incluye la cobertura de este préstamo y otros financiamientos ex ante (p. ej., fondos de reserva).
Indicador 2. Personas vulnerables que cuentan con una mayor resiliencia a desastres naturales, epidemias y pandemias al beneficiarse de la cobertura financiera ex ante provista por el préstamo contingente.										
Beneficiarios ⁷ de la cobertura financiera ex ante disponible para emergencias por desastres naturales y de salud pública.	Miles de personas	1,2	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3	MEF	Este indicador mide el número máximo de personas que podrían beneficiarse de la cobertura financiera ex ante del país para la atención de emergencias por desastres naturales y de salud pública.

⁷ Esta estimación supone una cobertura financiera promedio total por persona de US\$6.619, siendo US\$1.200 correspondiente al monto para desastres naturales (equivalente al apoyo mínimo que brinda el FAE) y US\$5.419 corresponde a eventos de salud pública (costo promedio de atender a un paciente con una enfermedad similar al COVID-19), y una cobertura financiera ex ante disponible de US\$108 millones (US\$8 millones del FAE y US\$100 millones del préstamo contingente).

Objetivos de Desarrollo Específicos

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Indicadores 3 y 4. Costo financiero: Cobertura financiera contingente es costo-eficiente.										
Diferencial entre costo financiero del préstamo BID y de la deuda externa comercial soberana de Uruguay a largo plazo.	Puntos básicos	41 ⁸	Dif. de costos	Superior o igual a 40	Departamento de Finanzas del BID (FIN) Refinitiv Eikon MEF	Este indicador compara el costo financiero del préstamo BID con el de la deuda externa comercial soberana de Uruguay a largo plazo.				
Ratio de ahorro financiero ante la ocurrencia de un evento elegible: costo de recursos desembolsados del BID con respecto al costo de emitir deuda soberana, expresados en valor presente neto.	%	31,4 ⁹	20	20	20	20	20	20	FIN Refinitiv Eikon MEF	Este indicador medirá la tasa de ahorro financiero del país ante el desembolso de recursos del préstamo BID por la ocurrencia de un evento elegible. Se calcula utilizando una metodología de análisis costo eficacia.
Indicador 5. Rapidez de acceso: Cobertura financiera contingente es eficiente en términos de la rapidez con la que el país puede acceder a los recursos del préstamo para cubrir los gastos potenciales de emergencia.										
Rapidez en el acceso a los recursos ante la ocurrencia de un evento elegible: número de días entre la solicitud de verificación de elegibilidad y la disponibilidad de los recursos.	Días	90 ¹⁰	30	30	30	30	30	30	FIN MEF	El indicador medirá el número de días entre la fecha en que el país envía una solicitud de verificación de elegibilidad y la fecha en que el Banco notifica que los recursos del préstamo están disponibles para el país.

⁸ Ver Análisis Económico del Proyecto ([EEO#1](#)).

⁹ Se utilizó una metodología de análisis costo eficacia que compara el Valor Presente Neto del costo de financiación del préstamo BID con el del costo de emisión de bonos. Ver Análisis Económico del Proyecto ([EEO#1](#)).

¹⁰ El valor es el tiempo promedio que le toma autorizar y gestionar una emisión de bonos soberanos en el mercado internacional a un país que realiza este tipo de operaciones de forma intermitente. La línea de base está sujeta a revisiones en función de emisiones futuras.

País: Uruguay

División: CMF

No. de operación: UR-O1157

Año: 2020

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

Organismo Ejecutor (OE): El Prestatario, por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Nombre de la Operación: Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública

I. Contexto Fiduciario del OE

1. Uso de sistema de país en el proyecto

<input checked="" type="checkbox"/> Presupuesto	<input checked="" type="checkbox"/> Reportes	<input checked="" type="checkbox"/> Sistema Informativo	<input checked="" type="checkbox"/> Licitación Pública Nacional
<input checked="" type="checkbox"/> Tesorería	<input type="checkbox"/> Auditoría Interna	<input checked="" type="checkbox"/> Comparación de Precios	<input type="checkbox"/> Otros
<input type="checkbox"/> Contabilidad	<input checked="" type="checkbox"/> Control Externo	<input type="checkbox"/> Consultores Individuales	<input checked="" type="checkbox"/> Otros: Adquisiciones según GN-2999-4

2. Mecanismo de ejecución fiduciaria

<input checked="" type="checkbox"/>	Particularidades de la ejecución fiduciaria	<p>El OE será el MEF. La operación consistirá en un préstamo de inversión del Banco, a otorgarse bajo la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública (CCF) (GN-2999-4), por hasta US\$100 millones bajo la Modalidad II. Se agrega que el sistema nacional de compras públicas de Uruguay ha sido validado para uso el 26 de febrero 2020 y que, por naturaleza del préstamo, se aplicarán las leyes y normas aplicables a las adquisiciones bajo normas nacionales por emergencia, y otras según apliquen en el país.</p> <p>El MEF, a través de la Unidad Coordinadora de Proyectos (UCP), será el responsable por la coordinación y articulación de las acciones relacionadas con la gestión de desembolsos, rendición de cuentas, y presentación de los informes sobre el uso de los recursos provistos por el Banco. En el Reglamento Operativo del Programa (ROP) se describirán los roles y responsabilidades de las entidades involucradas en la ejecución del préstamo.</p>
-------------------------------------	---	---

3. Capacidad fiduciaria

Capacidad fiduciaria del OE	<p>El MEF es el organismo de la administración central del estado responsable de la administración del proceso presupuestario del Sector Público, la aplicación y administración de las disposiciones legales referentes a los tributos fiscales, percepción y fiscalización; administración del Tesoro Público, Crédito Público y Contabilidad Gubernamental; formulación y manejo de la política de endeudamiento interno y externo del Sector Público y de la política fiscal del Estado; y la atención de las relaciones del gobierno con los Organismos Financieros Nacionales e Internacionales.</p>
-----------------------------	--

	<p>Asimismo, el MEF es ejecutor de operaciones de préstamo y cooperación técnica financiadas por Organismos Internacionales, con el apoyo de la UCP, que depende de la Dirección de Organismos Multilaterales de la Dirección General de Secretaría del MEF, que actualmente gestionan los préstamos 3398/OC-UR, 3161/OC-UR y 4705/OC-UR.</p> <p>El MEF gestionará la asignación y partidas presupuestarias específicas para este programa, y los pagos por medio de la cuenta especial. Será el responsable de preparar y reportar información financiera del programa, gestionar los desembolsos ante el BID, y presentar los informes financieros auditados y no auditados requeridos.</p> <p>El MEF y la UCP cuentan con suficiente experiencia y capacidad para garantizar una ejecución financiera eficaz y transparente de los recursos del préstamo.</p>
--	--

4. Riesgos fiduciarios y respuesta al riesgo

Área(s)	Riesgo	Nivel de riesgo	Respuesta al riesgo
Procesos internos	Se ha identificado un riesgo medio alto de que, por la falta de información suficiente sobre los gastos realizados y documentación requerida para la verificación de gastos elegibles, se rechacen gastos por no cumplir con los criterios de elegibilidad y, por tanto, se retrase el desembolso de recursos para responder a la emergencia	Medio alto	<p>a. El OE asegurará la trazabilidad del registro presupuestario a través de partidas presupuestarias y extrapresupuestarias que permitan identificar la fuente del financiamiento utilizada para atender los gastos específicos para la emergencia.</p> <p>b. El Banco requerirá la verificación independiente del uso de los recursos del préstamo por parte de una firma auditora independiente, aceptable para el Banco.</p>

5. Políticas y Guías aplicables a la operación: OP-273-12 Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID, y requisitos y procedimientos de control fiduciario establecidos en GN-2999-4.

6. Excepciones a Políticas y Guías: Consistente con las disposiciones establecidas en GN-2999-4, la adquisición de bienes, obras y servicios financiados por operaciones CCF estará sujeta a las normas y reglamentos propios del Prestatario sobre la adquisición de bienes, obras y servicios para casos de emergencias, según lo dicten las leyes y normas locales que sean aplicables.

II. Aspectos a Ser Considerados en las Estipulaciones Especiales del Contrato de Préstamo

Condiciones contractuales especiales de elegibilidad general: Que el Banco haya otorgado la no objeción a los términos de referencia para la contratación de una firma auditora o del Tribunal de Cuentas de la República Oriental del Uruguay (TCR), para realizar la verificación independiente del uso de los recursos desembolsados.

<p>Condición contractual especial de ejecución: Para cada evento elegible, que el Prestatario haya presentado, a más tardar 45 días calendario a partir de la fecha en que se haya realizado el primer desembolso para dicho evento, evidencia de la contratación de la firma auditora independiente o del TCR, para la verificación independiente del uso de los recursos desembolsados. Este período podrá ser ampliado hasta por 15 días adicionales previo acuerdo escrito con el Banco.</p>
<p>Tipo de cambio: Para la rendición de cuentas se utilizará la tasa de cambio de la fecha efectiva en que el OE o cualquier otra persona natural o jurídica a quien se le haya delegado la facultad de efectuar gastos, efectúe los pagos o transferencias respectivos (inciso (b)(ii), Artículo 4.10 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo).</p>
<p>Auditoría: El Prestatario a través del OE deberá presentar al Banco en un plazo máximo de 365 días calendario, contados a partir de la declaración de la emergencia del evento elegible, un Informe Consolidado del Uso Adecuado de recursos del préstamo acompañado de un Informe Final de Aseguramiento Razonable emitido por la firma auditora externa o el TCR, contratada de conformidad a los términos de referencia y plazos previamente acordados con el Banco. Sin perjuicio de lo anterior, el Banco podrá solicitar informes auditados parciales sobre el avance de la ejecución de los gastos.</p>

III. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de Adquisiciones

<input checked="" type="checkbox"/>	Uso de sistemas nacionales	<p>Sistema Nacional de Adquisiciones. De conformidad con lo establecido en el documento GN-2999-4, no aplican a los préstamos CCF las Políticas del Banco para la Adquisición de Bienes y Obras (GN-2349-15) ni las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores (GN-2350-15), ni tampoco sus modificaciones periódicas. En su lugar, el Prestatario aplicará, bajo su entera responsabilidad, sus propias normas y reglamentos relativos a la adquisición de bienes y obras y la contratación de servicios en casos de emergencia, de conformidad con lo establecido en las leyes y reglamentos locales aplicables.</p>
<input checked="" type="checkbox"/>	Registros y archivos	<p>El OE deberá llevar sus registros de manera independiente, mediante archivos digitales y físicos por el plazo mínimo al establecido en el contrato de préstamo, y contar con procedimientos e instructivos que permitirán mantenerlos en forma adecuada. El Banco podrá, en cualquier momento, verificar los estándares de organización, control y seguridad de los archivos.</p>

IV. Acuerdos y Requisitos para la Gestión Financiera

<input checked="" type="checkbox"/>	Programación y presupuesto	<p>El MEF, como OE, es responsable de gestionar los trámites y asignaciones presupuestarias necesarias y de cuotas financieras, en coordinación con las diferentes instituciones que correspondan. A su vez, los diferentes incisos que participen de la ejecución del financiamiento deben seguir los lineamientos del MEF para el tratamiento presupuestario que define la creación de un código presupuestario asociado al préstamo, el cual servirá para la identificación de los pagos efectuados aplicados a atender la emergencia por fuente de financiamiento.</p> <p>El ROP contemplará los aspectos de coordinación e interrelación entre el OE y las Entidades Implementadoras de las acciones de respuesta a la emergencia.</p>
-------------------------------------	----------------------------	---

<p>☒</p>	<p>Tesorería y gestión de desembolsos</p>	<p>Una vez que se cumplan los requisitos de elegibilidad para el desembolso, el Prestatario presentará al Banco una Solicitud de Desembolso formal dentro de los 90 días calendario desde el inicio de un evento elegible.</p> <p>Modalidades de desembolso. Los desembolsos se efectuarán en dólares americanos bajo las modalidades previstas en la Guía OP-273-12, mediante la presentación de solicitudes formales a cargo de la UCP.</p> <p>Anticipo de fondos. Se abrirá una cuenta bancaria específica en el BCU, desde la cual se transferirán los fondos que sean necesarios a las cuentas individuales e independientes en el Banco de la República Oriental del Uruguay a nombre de las diferentes Entidades Involucradas de la respuesta de la emergencia, quienes remitirán al MEF informes detallados sobre el uso de los recursos, que servirán de base para la presentación de justificaciones de gastos al Banco. Se establece que el porcentaje de la rendición de cuentas para solicitar un nuevo desembolso será del 60%, debido a la complejidad de recopilación de documentos y la potencial dispersión de los gastos.</p> <p>Reembolso de gastos. Bajo esta modalidad, el MEF presentará un estado de gastos efectuados con base a informes detallados de las Entidades implementadoras.</p> <p>Elegibilidad de los gastos. El financiamiento puede destinarse a gastos que: (i) no estén explícitamente excluidos en el correspondiente Contrato de Préstamo (“lista negativa”); (ii) sean legales según las leyes de la República de Uruguay; (iii) estén directa o indirectamente relacionados con la emergencia por el evento elegible para el cual se haya suministrado el financiamiento; (iv) tengan adquisiciones y pagos verificables, documentados y claramente registrados; y (v) se hayan calculado adecuadamente en términos de su dimensión y precio.</p> <p>Consideraciones para la justificación final de uso de recursos. El Prestatario presentará la justificación final del uso de los recursos del Préstamo Contingente de la Facilidad mediante un Informe Consolidado del Uso Adecuado de Recursos por escrito que deberá presentarse al Banco dentro de los 365 días calendario posteriores a la declaración de la emergencia por el evento elegible para el cual se desembolsaron los fondos del préstamo, acompañado del informe de auditoría del programa. El Prestatario confirmará, entre otros, que los gastos presentados al Banco no cuentan con financiamiento de otras fuentes.</p>
<p>☒</p>	<p>Contabilidad, sistemas de información y generación de reportes</p>	<p>La UCP se apoyará en el SIIF para la ejecución presupuestaria, financiera y registro contable de las actividades del programa. El método contable será el de base modificada de caja y se aplicarán Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público. Adicionalmente, la UCP podrá utilizar el sistema SPI, el cual se integra al SIIF y permite la emisión de reportes requeridos por el Banco.</p> <p>Informes financieros. Se deberán preparar con base en el método de caja y en dólares americanos. Los reportes de gastos relacionados con la emergencia serán preparados con base en información del SIIF.</p>
<p>☒</p>	<p>Control interno y auditoría interna</p>	<p>La ejecución del proyecto responderá a la estructura de control interno establecida en el ROP. No se hará uso del Subsistema de Control Interno del país.</p>

<input checked="" type="checkbox"/>	<p>Control externo: auditoría financiera externa e informes de los proyectos</p>	<p>Informe Financiero Auditado (IFA). El Prestatario a través del OE deberá presentar al Banco en un plazo máximo de 365 días calendario, contados a partir de la declaración de la emergencia por el evento elegible, un Informe Final de Aseguramiento Razonable emitido por una firma auditora externa elegible por el Banco en el país o el TCR. La auditoría será contratada por el MEF con recursos del financiamiento, de conformidad a los términos de referencia, método de selección y plazos previamente acordados con el Banco. El Prestatario deberá finalizar la contratación de la firma auditora independiente o el TCR para cada evento elegible, a más tardar 45 días después de haberse efectuado el primer desembolso. La firma auditora deberá producir un Informe Final de Aseguramiento Razonable que constituirá un requisito indispensable para la presentación, por parte del Prestatario, de la justificación final del uso de los recursos dentro de los 365 días calendario posteriores a la declaración de la emergencia por el evento elegible. El Banco podrá solicitar informes auditados parciales sobre el avance de la ejecución de los gastos y que pudieran acompañar las rendiciones de cuentas parciales. Adicionalmente, el Banco, a su entera discreción y sin costo para el Prestatario, puede verificar, mediante auditorías externas independientes, la idoneidad de los gastos declarados como elegibles. Esas auditorías se llevarán a cabo a más tardar dos años después de concluido el período de desembolso del Préstamo Contingente de la Facilidad correspondiente. Si, como resultado de alguna de las auditorías del Préstamo, el Banco encuentra que los fondos de ese préstamo se han utilizado para financiar gastos no elegibles o inadecuados, el Banco podrá exigir al Prestatario la rectificación inmediata de la situación o el reembolso de los montos en disputa.</p>
<input checked="" type="checkbox"/>	<p>Supervisión financiera de proyecto</p>	<p>La supervisión financiera se realizará mediante visitas, reuniones de trabajo y revisión de los informes de aseguramiento u otros Informes Financieros Auditados.</p>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/20

Uruguay. Préstamo UR-O1157 a la República Oriental del Uruguay
Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres
Naturales y de Salud Pública

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República Oriental del Uruguay, como prestatario, para otorgarle un Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública. Dicho préstamo contingente será hasta por la suma de US\$100.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, sujeto a la disponibilidad de recursos provenientes del programa regular de préstamos con la República Oriental del Uruguay o de la Lista de Redireccionamiento Automático, según sea el caso, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2020)

LEG/SGO/CSC/EZSHARE-1028536987-11589
UR-O1157