

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al MEF para diseñar e implementar una hoja de ruta para la transversalización de la política climática y ambiental en el ministerio.
▪ Número de CT:	UR-T1275
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Brusa, Federico (CSD/CCS) Líder del Equipo; Gomez Reino, Juan Luis (IFD/FMM) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Bachino, Federico (CSC/CUR); Celeste Marzo, Cristina (LEG/SGO); Chapuis, Emilie (VPC/FMP); Gomez, Juan Carlos (CSD/CCS); Milicich Nieto-Polo, Allizon Patricia (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	21 Feb 2022
▪ Beneficiario:	República Oriental del Uruguay, por medio de su Ministerio de Economía y Finanzas
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Sostenibilidad(W2A)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$500,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Octubre 2022
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	CSD/CCS-Climate Change
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CUR-Representación Uruguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Sí
▪ CT incluida en CPD:	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2023:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Integración económica; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Esta CT busca apoyar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Uruguay en el diseño e implementación de una visión programática para definir, evaluar, e implementar políticas públicas pertinentes a los cometidos del ministerio y que permitan actuar contra el cambio climático y en favor de la protección del medio ambiente. Para esto se apoyará el desarrollo y la implementación de una Hoja de Ruta (HdR) de transversalización climática y ambiental.
- 2.2 Uruguay presentó su primera Contribución Determinada a nivel Nacional (CDN) en 2017, tras revisar la ambición de su CDN indicativa (o INDC del inglés *intended Nationally Determined Contribution*) presentada durante la vigesimoprimer conferencia de las partes (COP 21) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). En 2022, se diseñará la segunda CDN (CDN-2).

- 2.3 En el país, la coordinación de política pública climática ocurre a través del Sistema Nacional de Respuesta ante el Cambio Climático y variabilidad (SNRCC), establecido en 2009, coordinado por el Ministerio de Ambiente (MA), específicamente por la Dirección Nacional de Cambio Climático (DINACC). El SNRCC opera bajo el marco de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) de 2017 y comprende, entre otros ejes de trabajo, la elaboración y apoyo a la implementación de los compromisos del país ante el *Acuerdo de París sobre el Cambio Climático*, ratificado en 2016. Desde los inicios del SNRCC la participación del MEF fue limitada, incluyendo en la definición de la primera CDN. En 2020 y con el artículo 533 de la Ley 19.924 que fija el presupuesto nacional para el periodo 2020-2024, el MEF oficializó su intención de jugar un rol mayor en la formulación de política pública para cambio climático.
- 2.4 La HdR apoyará la implementación del artículo 533 de la Ley 19.924. Diseñada e implementada, identificará las áreas prioritarias del ministerio para orientar la formulación de la política pública climática. Esto se traduce concretamente en tres prioridades. En un primer tiempo, se necesita contar con las capacidades e instrumentos para poder convalidar la relevancia de las medidas propuestas para las nuevas CDN dentro del SNRCC, con un foco en la política económica. Por ejemplo, con la actualización de los modelos macro y fiscales, para incorporar dimensiones climáticas. Esta primera etapa debe ser complementada por las capacidades y los instrumentos para garantizar la materialización de estas medidas en política pública, ya sea a través de la priorización y asignación de recursos presupuestarios, o a través del diseño de política que permitan materializar las metas en medidas de mitigación y adaptación al cambio climático. Instrumentos como los clasificadores presupuestales con dígitos climáticos ilustran este eje de trabajo. También se debe contar con los instrumentos y las capacidades para proyectar y orientar el desarrollo de nuevas políticas que permitan fortalecer la acción climática en el país. Las modelizaciones y normativas necesarias para el establecimiento de mecanismos que permitan valorizar los precios del carbono o de los servicios ecosistémicos reflejan esta visión. Finalmente, estas actividades deben poder nutrirse de mejores prácticas identificadas en la región por el BID y otros socios, así como en otros países. Estas deben adaptarse a los marcos institucionales existentes y establecidos por la PNCC.
- 2.5 Siguiendo lo establecido y a través del SNRCC, cada ministerio e institución pertinente prepara una serie de medidas específicas que permiten definir las metas de mitigación y adaptación de la CDN del país. Dichas medidas son convalidadas por la DINACC para garantizar el aporte de estas a los objetivos de mitigación y adaptación. En modo complementario, la HdR apoyará al MEF en la valorización de los costos de las medidas, su priorización y su implementación.
- 2.6 Este enfoque de construcción gradual, anclado en las actividades propias de los ministerios y agencias gubernamentales pertinentes, se basa en una normativa compleja y eficaz. Conjugada a otros esfuerzos actuales, la implementación de esta HdR apoyará una verdadera transversalización de la acción climática y ambiental vía la CDN del país, siguiendo las recomendaciones de Cárdenas, Bonilla y Brusa (BID, 2021)¹. La HdR brindará una visión programática y permitirá fortalecer el

¹ A través de la ATN/MC-18254-RG, el BID apoya el desarrollo de un bono soberano vinculado a metas de sostenibilidad, o *sustainability linked bond* (Bono SLB). Específicamente, se está trabajando en un bono SLB indexado a indicadores de cambio climático definidos por la CDN-1 del país. La generación de este tipo de instrumentos de deuda permite generar incentivos para que los Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas jueguen un rol más activo en la coordinación e implementación de las medidas de cambio climático.

institucionalismo ya existente al conectar los esfuerzos del SNRCC con los procesos de priorización y asignación de recursos, así como con la conducción de la política fiscal de Uruguay en general. Dicho enfoque también habilita una alineación de los objetivos internacionales con las metas de desarrollo económico y social del país, favoreciendo su cumplimiento, así como la apropiación por los formuladores y tomadores de decisión encargados de la esfera pertinente de política pública.

- 2.7 En ese sentido, y para fortalecer el rol de la CDN de Uruguay como rector de la inversión pública sostenible, se identificará y actuará sobre las oportunidades que permitan fortalecer el rol del MEF como miembro del SNRCC a través de la elaboración, formulación e implementación de una HdR que permita la apropiación de la política climática en cada una de las áreas pertinentes. Esto con el objetivo de apoyar la definición de medidas de la CDN-2 del país, pero también para lograr una alineación entre la formulación presupuestaria y las medidas nacionales de cambio climático definidas en la primera y subsiguientes iteraciones de la CDN, con horizonte al 2030.
- 2.8 Esta CT, enfocada en el accionar del MEF, complementa las acciones de una segunda CT (UR-T1282) diseñada e implementada junto al Ministerio de Ambiente y la DINACC específicamente. Dicha CT acompaña la definición de medidas específicas de la segunda CDN de Uruguay en el marco del proceso consultativo del SNRCC, con foco en la DINACC y en el trabajo de los ministerios sectoriales prioritarios para la CDN, como lo son los ministerios de Agricultura, de Energía, y otros afines. Si el MEF participa del SNRCC y jugará un rol en la definición de las medidas, esta CT se enfoca en las capacidades del MEF para evaluar y pesar las medidas sectoriales desde la visión económica. El apoyo a la identificación y definición de las medidas de la CDN en lo técnico y ambiental se financiará con recursos financieros y apoyo técnico de la CT complementaria UR-T1282. Por otra parte, esta CT apoya no solo las capacidades del MEF en la formulación de sus propias políticas climáticas en el contexto de la segunda CDN del país, sino también a la política ambiental en su definición más amplia —fuera del marco de la CDN de Uruguay y con foco en la política tributaria y fiscal.
- 2.9 La presente CT es consistente con la *Segunda Actualización a la Estrategia Institucional* (AB-3190-2), y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) *productividad e innovación*, ya que las medidas serán evaluadas usando modelos macroeconómicos que buscarán garantizar el bienestar social a través de un crecimiento económico con foco en temas de competitividad de las exportaciones, entre otros; y (ii) *inclusión social e igualdad*, ya que las capacidades desarrolladas permitirán garantizar un enfoque de “transición justa” para que las medidas climáticas propuestas generen mayor bienestar socio-económico incluyendo programas de compensación posibles. Adicionalmente, la operación se alinea con las áreas transversales de: (i) *género y diversidad*, ya que las medidas definidas deberán estar alineadas con el Plan de Acción de Género y Cambio Climático (PAG-CC); (ii) cambio climático y *sostenibilidad ambiental*, al apoyar con la incorporación de la política ambiental en el accionar del MEF, en línea con la PNCC y la CDN-2; y (iii) *capacidad institucional y estado de derecho*, ya que la HdR fortalece las capacidades del MEF y le permite responder a un nuevo mandato fijado en la Ley 19.924.
- 2.10 Asimismo, la operación se alinea con: (i) la *Estrategia Integrada de Mitigación y adaptación al Cambio Climático y de Energía Sostenible y Renovable* (GN-2609-3), específicamente con los párrafos 4.8 y 4.12; (ii) el *Plan de Acción de Cambio Climático del Grupo BID 2021–2025* (GN-2848-8); (iii) la *Visión 2025 Reinvertir en las Américas: Una Década de Oportunidades* (AB-3266) al fomentar la acción frente al cambio climático, e incorporar la perspectiva de género y en la definición de medidas

climáticas que se anclan en la promoción del sector productivo; (iv) con el objetivo transversal de acción climática (ODS13) tal y como figura en el párrafo 3.11 de la *Estrategia de País del Grupo BID con Uruguay 2021 - 2025* (GN-3056; y (v) con el párrafo 5.1 del Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8) y específicamente con el objetivo de alineación de los objetivos de desarrollo sostenible con los objetivos de política nacional.

- 2.11 La CT contribuye al *Marco de Resultados Corporativos 2020 – 2023* del Grupo BID (GN-2727-12) y se alinea con los objetivos y resultados esperados del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC SDP) (GN-2819-14) al alinearse con la visión de sostenibilidad descrita en el párrafo 5.4. Específicamente, la CT se alinea con tres de los cuatro objetivos mencionados en dicho párrafo. Específicamente, los aportes de esta CT buscan: (i) ampliar bases de conocimiento sobre mitigación del cambio climático, adaptación, y energía sostenible orientada a impulsar la inversión climática con la modernización de instrumentos analíticos; (ii) promover oportunidades para los sectores productivos a través de los estudios específicos en cada área y mencionados en el plan de adquisiciones de esta CT; y (iii) apoyar la mejora de marcos regulatorios y normativos. La operación también busca fortalecer las capacidades para desarrollar y financiar operaciones de sostenibilidad, como se describen en el párrafo 4.6 de dicho documento.
- 2.12 Finalmente, la operación fue priorizada conjuntamente por el MEF y la Oficina de País del BID en Uruguay (CUR) en el documento de Ayuda-Memoria resultante del marco de programación y como tal, forma parte del programa operativo 2022 (RG-O1699).

III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Transversalización de la política climática en el MEF (US\$240.000).** Bajo este componente se financiarán las actividades de investigación y fortalecimiento necesarias para el desarrollo y la implementación de la HdR. Se fortalecerán las capacidades del ministerio para poder atender la política climática desde todas las áreas de intervención pertinentes identificadas, incluyendo el desarrollo e implementación de un mecanismo de coordinación de política ambiental y climática al interior del MEF. Además, se trabajará para fortalecer las capacidades en las áreas pertinentes priorizadas. Estas incluyen: (i) la Asesoría Tributaria (AT) con un foco en optimización impositiva y desarrollo/sustitución por mecanismos de imposición verde para racionalizar la política tributaria; (ii) el Área de Política Comercial (APC) con foco en certificaciones verdes y cuestiones de competitividad de las exportaciones ante posibles trabas comerciales vinculadas a la huella de carbono de las exportaciones; (iii) el área de Gestión de Deuda (UGD) y el potencial de nuevos productos de deuda vinculados a metas ambientales así como mecanismos de “reglas ambientales” formales o informales; (iv) la Asesoría Macroeconómica y Financiera (AMF) con la actualización de los modelos económicos para ayudar en la toma de decisiones; (v) la Contaduría General de la Nación (CGN) con foco en clasificadores presupuestarios y modernización del Sistema Integrado de Información Financiera; (vi) el área de Organismos Multilaterales para racionalizar el acceso a fondos de donación y concesionales con foco climático pero también para definir posturas del país que puedan afectar la disponibilidad de estos recursos; (vii) la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP) con instrumentos que permitan racionalizar incentivos existentes y desarrollar nuevos incentivos fiscales para favorecer la transición; y (viii) la Unidad de Participación Público Privada (UPPP) para explorar la idoneidad de la adopción del marco de infraestructura sostenible y su potencial para atraer mayores inversiones, entre otras. Estas áreas fueron preidentificadas por el MEF, con asesoría

técnica y financiera del BID (ATN/AC-18245-RG/ATN/OC-18246-RG). La HdR permitirá definir cometidos climáticos específicos para cada una de estas áreas, así como para instituciones pertinentes en la política fiscal y económica del país, pero que no dependen del MEF, como pueden ser el Banco Central de Uruguay (BCU) o la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP).

- 3.2 **Componente 2. Desarrollo e implementación de instrumentos de política climática en el MEF (US\$200.000).** Las actividades bajo este componente permitirán el desarrollo y modernización de instrumentos analíticos y normativos para la transversalización de la política climática y ambiental en el país. Además de estudios y análisis puntuales para fortalecer el conocimiento y capacidades de las áreas del MEF, es necesario modernizar o desarrollar los instrumentos analíticos y normativos necesarios a la implementación de la HdR. Ejemplos de instrumentos que pueden ser el objeto de apoyo incluyen: (i) el fortalecimiento de modelos estocásticos de equilibrio general (DGSE) existentes; (ii) el desarrollo de módulos de valorización de servicios ecosistémicos en la modelización macroeconómica; o (iii) el desarrollo de escenarios del tipo *stress test* para dimensionar el riesgo climático y sus efectos en la sostenibilidad financiera. Otros instrumentos analíticos se enfocarán en análisis de costos y beneficios, así como en la concentración de pérdidas para poder desarrollar medidas de transición justa propias a la aplicación de políticas climáticas y ambientales. También se desarrollarán sistemas que permitan incorporar modelos fiscales con escenarios de crecimiento bajos en carbono usando soluciones basadas en la toma de decisión robusta para identificar sendas óptimas de inversión pública, y de esta manera desacoplar el crecimiento de las emisiones de gases de efecto invernadero y apuntar a los objetivos de descarbonización, en línea con la Estrategia Climática de Largo Plazo (ECLP) de Uruguay. Finalmente, se enfocará en la revisión de marcos existentes y necesarios para el desarrollo, actualización y manejo de instrumentos propios del MEF para orientar definiciones hacia el cumplimiento de las distintas iteraciones de la CDN del país, así como de la ECLP.
- 3.3 **Componente 3. Fortalecer la participación del MEF en el proceso de definición de la política climática del país (US\$60.000).** Las actividades bajo este componente se enfocarán en consolidar al MEF como actor crítico dentro del SNRCC. Esto implica una visión doméstica para el desarrollo de talleres y capacitaciones por parte del MEF al conjunto de los actores pertinentes del país, en coordinación con otros actores encargados de la planificación y ordenamiento de la política económica uruguaya (como el BCU y la OPP). Las actividades bajo este componente también incluyen el análisis de mejores prácticas a nivel regional e internacional, así como actividades de investigación e intercambio necesarios para el desarrollo de mecanismos propios para el éxito de la agenda 2030 y de la agenda climática y ambiental desde la visión de la planificación económica que se propone con la HdR. Se llevarán a cabo estudios comparativos regionales de: (i) políticas tributarias con un enfoque climático; (ii) ejercicios de clasificación presupuestaria enfocados en el cambio climático; y (iii) mejores prácticas para la adopción de mecanismos de *carbon pricing*. Además, se producirán estudios para dimensionar el rol que pueden jugar las calificadoras de riesgo en el reconocimiento de la deuda verde y sus consecuencias en la disponibilidad fiscal del país. También se evaluarán instrumentos de deuda públicos y privados para identificar oportunidades para el desarrollo de nuevos instrumentos de deuda verde. Los resultados de estos estudios se emplearán para establecer conversaciones con actores cercanos a las instituciones de Bretton Woods y de las finanzas internacionales. Asimismo, se buscará instalar el ejercicio de hoja de ruta del MEF como modelo a replicar en otros países.

- 3.4 El monto total de este proyecto es de US\$500,000 que serán financiados con recursos del Programa Estratégico para el Desarrollo Financiado con Capital Ordinario (OC SDP) Ventanilla 2 Sostenibilidad (W2A). La CT no cuenta con contrapartida local.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Componente	Descripción	Financiamiento BID	Total
Componente 1. Transversalización de la política climática en el MEF	Investigación/fortalecimiento para el desarrollo e implementación de la HdR.	240.000	240.000
Componente 2. Desarrollo e implementación de instrumentos de política climática en el MEF	Desarrollo de instrumentos analíticos y para transversalizar la política climática del país.	200.000	200.000
Componente 3. Participación del MEF en el proceso de definición de la política climática del país.	Capacitación y enfoques comparativos para enriquecer la implementación de la HdR.	60.000	60.000
Total		500.000	500.000

IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 4.1 A solicitud del Ministerio de Economía y Finanzas y de acuerdo con los Procedimientos para Procesar Operaciones de Cooperación Técnica y Asuntos Relacionados (OP-619-4), y considerando los factores de capacidad institucional y de limitantes procedurales y legislativas de dicha política, el Banco actuará como agencia ejecutora de esta CT a través del Especialista Sectorial de Cambio Climático basado en la oficina de Uruguay.
- 4.2 La programación y priorización de las actividades técnicas bajo esta CT se llevaron a cabo de manera coordinada entre el BID y el MEF. Para garantizar una adecuada ejecución de las actividades y evaluar posibles modificaciones en el marco de los objetivos y componentes establecidos, se mantendrán reuniones de coordinación técnicas con el MEF. A su vez, esta institución coordinará las necesidades e insumos que puedan ser necesarios por parte de otros actores, con los cuales no se interactuará por actividades vinculadas a esta CT.
- 4.3 El jefe de equipo de esta CT (Especialista Sectorial Senior de Cambio Climático en la CUR) y el jefe de equipo alterno (Especialista Líder de Gestión Fiscal en la CUR) coordinarán las actividades específicas de la CT junto al MEF.
- 4.4 El Banco seguirá sus políticas de adquisiciones y guías relacionadas con los procesos de contratación: (i) consultores individuales serán contratados de acuerdo a los lineamientos establecidos en la política AM-650; (ii) firmas consultoras que ofrecen productos de naturaleza intelectual serán contratadas de acuerdo a la "Política para la selección y contratación de empresas consultoras para trabajo operativo ejecutado por el Banco" (GN-2765-4) y sus Guías Operacionales (OP-1155-4); y (iii) otros servicios de no consultoría de acuerdo a la "Política de adquisiciones institucionales del BID" (GN-2303-28).
- 4.5 Los jefes de equipo supervisarán esta operación con apoyo y recursos de la CUR. La División de Gestión Fiscal y Municipal del BID (IFD/FMM) y CSD/CCS cuentan con amplia experiencia en los temas abordados por esta CT. Dados los alcances de las actividades específicas, como la naturaleza de esta CT de apoyo al cliente, la CUR actuará como unidad con responsabilidad para la ejecución y desembolsos de esta CT, en coordinación con CSD/CCS.

V. Riesgos Importantes

- 5.1 El principal riesgo asociado a este proyecto se vincula a la obtención de los perfiles de consultores adecuados para la ejecución de las distintas consultorías en el tiempo establecido. En este sentido resulta clave que en los diferentes llamados a consultores individuales surjan postulantes con las características y la disponibilidad requeridas. A estos efectos, se dará amplia difusión a las convocatorias y se considerarán llamados abiertos a consultores internacionales, en línea con las políticas correspondientes del BID.
- 5.2 El segundo riesgo principal consiste en evitar apoyar esfuerzos redundantes, como puede ser la repetición de esfuerzos llevados a cabo en paralelo por múltiples ministerios. El BID está trabajando junto al MEF y la DINACC en el marco del SNRCC para apoyar la agenda climática. Esto minimiza considerablemente el riesgo. De igual manera, se coordinará desde el BID y desde la DINACC con los actores principales del SNRCC, incluyendo MEF, OPP, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, y Ministerio de Industria, Energía y Minería. El fortalecimiento de las capacidades del MEF para la definición de la política climática tanto dentro del SNRCC como fuera, permitirá minimizar el riesgo de redundancias al permitir que el MEF participe activamente en los temas que le competen. Por otra parte, la coordinación de ambas CT (UR-T1282 y la presente operación) por el mismo jefe de equipo permite disminuir el riesgo de redundancias en las actividades financiadas por el BID.
- 5.3 Respecto a las firmas consultoras, se identifica el riesgo que, el alcance de las distintas actividades no se defina de manera adecuada y por ende la calidad de los entregables no cumpla con las expectativas de la contraparte. En el primer caso se mitigará con una etapa de definición profunda del alcance en conjunto con la contraparte. En el segundo, la estrategia de mitigación prevista consistirá en la inclusión de la condición de participación en el equipo de consultores de un experto con probada trayectoria y experiencia internacional en la elaboración de productos similares.
- 5.4 Considerando las secuelas del COVID-19 y el riesgo no mitigado de eventuales futuras olas de contagio, se resalta el potencial riesgo derivado de incertidumbre en cuanto al proceso de formulación de política pública y las consecuencias que estos riesgos pueden conllevar en cuanto a plazos más largos a los esperados para la verificación y revisión de los productos necesarios. Este riesgo se mitiga en parte por la buena gestión que Uruguay ha efectuado de la pandemia, y en parte por una estructura de ejecución de la CT desde el BID.

VI. Excepciones a las Políticas del Banco

- 6.1 No se han identificado excepciones a las políticas del Banco en esta operación.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Esta CT no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos ni estudios ambientales y sociales asociados a estos; por lo tanto, esta CT no cuenta con requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos

[Solicitud del Cliente - UR-T1275](#)

[Matriz de Resultados - UR-T1275](#)

[Términos de Referencia - UR-T1275](#)

[Plan de Adquisiciones - UR-T1275](#)