



Programa de Modernización del Marco de Inversión, Comercio e Innovación (UR-L1140 / 4430/OC-UR, UR-L1156 / 4857/OC-UR)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original (UR-L1140/4430/OC-UR): Federica Gómez (TIN/CUR), Jefe de Equipo; Mikael Larsson (TIN/CCH), Jefe de Equipo Alterno; Ady Beitler (TIN/CAR); Mario Umaña (INT/TIN); Christian Volpe (INT/INT); Marisol Rodríguez (INT/INT); Yasmin Esteves (INT/TIN); Gustavo Crespi (CTI/CUR); Virginia Queijo (CSC/CUR); Andrés Pereyra (TSP/CUR); Tania Paez (WSA/CUR); Axel Radics (FMM/CUR); Ana Castillo (MIF/CUR); David Salazar (FMP/CUR); Abel Cuba (FMP/CUR) y Rodolfo Graham (LEG/SGO).

Equipo de Proyecto Original (UR-L1156/4857/OC-UR): Federica Gómez (INT/TIN; Jefe de Equipo; Mikael Larsson (INT/TIN); Jefe de Equipo alternativo; Christian Volpe (INT/INT); Mario Umaña (INT/TIN); Virginia Queijo (CSC/CUR); Pablo Angelelli (IFD/CTI); Maria Paula Gerardino (SPD/SDV); Verónica Adler (CSD/HUD); Andrés Pereyra (INE/TSP); Ana Castillo (LAB/CUR); Jennifer Doherty-Bigara (CSD/CCS); Abel Cuba (VPC/FMP); Emilie Chapuis (VPC/FMP); Rodolfo Graham (LEG/SGO); y Yasmin Esteves (INT/INT).

Equipo PCR: Federica Gómez (INT/TIN); Christian Volpe (INT/INT); Allizon Milicich (VPC/FMP); Emilie Chapuis (VPC/FMP); Juan Manuel Casalino (LEG/SGO); Sofia Larralde (CSC/CUR); María Victoria del Campo (SPD); Marieke Gottsch (ICF/CTI); Angela Dorantes (INT/TIN) y Yasmin Esteves (INT/INT).

Índice

LINKS ELECTRÓNICOS.....	ii
ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES.....	ii
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO.....	3
A. Relevancia	3
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	3
c. Relevancia del diseño.....	6
Tabla 1. Matriz de resultados.....	13
B. Efectividad	15
a. Declaración de Objetivos de Desarrollo del Proyecto.....	15
b. Resultados logrados	15
c. Análisis contrafactual	20
d. Resultados no anticipados	24
a. Aspectos generales de sostenibilidad	24
b. Salvaguardas ambientales y sociales.....	25
III. CRITERIOS NO CENTRALES	26
A. Desempeño del Banco	26
B. Desempeño del Prestatario	26
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	26
A. Dimensiones 1 a 5	26

LINKS ELECTRÓNICOS

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) \(UR-L1140\)](#)
2. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) \(UR-L1156\)](#)
3. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\) \(UR-L1140\)](#)
4. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\) \(UR-L1156\)](#)
5. [Lista de verificación PCR](#)

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES

1. [Informe de evaluación de impacto de las reformas de promoción de inversiones](#)
2. [Informe de evaluación de impacto de las reformas de facilitación comercial](#)
3. [Informe de evaluación de impacto de la Ventanilla Única de Comercio Exterior](#)
4. [Informe de evaluación de impacto del instrumento Emprendedores Innovadores ANII](#)
5. [Informe de evaluación de impacto de los instrumentos de promoción de la innovación empresarial](#)
6. [Informe sobre las reformas impulsadas del UR-L1140](#)
7. [Informe sobre las reformas impulsadas del UR-L1156](#)
8. [Componentes de la Serie Programática](#)
9. [Matriz de políticas \(UR-L1140\)](#)
10. [Matriz de políticas \(UR-L1156\)](#)
11. [Anexo Cambio metodológico BCU](#)
12. [Teoría del cambio UR-L1140](#)
13. [Bibliografía](#)

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ANDE	Agencia Nacional de Desarrollo
ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ADT	Acuerdo de Eliminación de la Doble Tributación
AIIT	Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria
APP	Asociación Público-Privada
APPI	Acuerdo de Promoción y Protección de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMD	Banca Multilateral de Desarrollo
CAROU	Código Aduanero de la República Oriental del Uruguay
DNA	Dirección Nacional de Aduanas
GdU	Gobierno del Uruguay
IED	Inversión Extranjera Directa
ITR	Instituto Tecnológico Regional
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NDC	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Operador Económico Autorizado
OMC	Organización Mundial de Comercio
PEDECIBA	Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas
PENCTI	Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SNTPC	Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad
UTEC	Universidad Tecnológica del Uruguay
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

21/9/22, 17:49

VPF-ADS PCR Dashboard

^UR-L1140 Investment, Trade and Innovation Framework Modernization Program

Country Beneficiary Uruguay	Loan Instrument Policy-Based Loan	Borrower UR-UR - REPUBLICA ORIENTAL DE URUGUAY	Loan(s) 4430/OC-UR	Sector Trade	Sub-Sector Export And Investment Promotion
Date of Board Approval Dec 06, 2017	Date of Eligibility for First Disbursement Aug 01, 2019	Date of Closure (CO) Apr 16, 2020	Loan Amount - Original 250,000,000.00	Loan Amount - Current 250,000,000.00	Pari Passu
Total Project Cost Not Available	Months In Execution from Approval 28	Months In Execution from First Disbursement 0	Original Date of Final Disbursement Nov 28, 2021	Actual Date of Final Disbursement Nov 28, 2021	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 250,000,000.00	Total Percentage of Disbursement 100%				

^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from another Project?

☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another Project?

☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification

No	PMR Date	PMR Stage	Classification	Disbursement Percentage (As of Dec 31)
1	Apr 20, 2020	Second period Jan-Dec 2019	Satisfactory	0%

^ Bank Staff



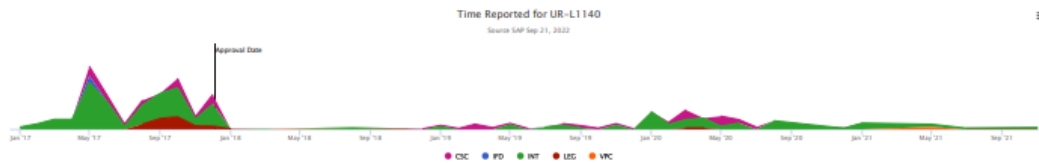
Positions	At PCR Apr 16, 2020	At Approval Dec 06, 2017
Vice-President VPS	Rodriguez-Ortiz,Ana	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa, Alexandre
Country Manager	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)
Sector Manager	Operti,Fabrizio (INT/INT)	Estevadeordal,Antoni (INT/INT)
Division Chief	Granados,Jaime (INT/TIN)	Operti,Fabrizio (INT/TIN)
Country Rep	Bendersky,Matias (CSC/CUR)	Doyle,Morgan (CSC/CUR)
Project Team Leader	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)
PCR Team Leader	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	23.9	140,607.57
Supervision	11.9	126,047.83
Total	35.8	266,655.40

^ Time



^UR-L1156 Investment, Trade and Innovation Framework Modernization Program II

Country Beneficiary Uruguay	Loan Instrument Policy-Based Loan	Borrower UR-UR - REPUBLICA ORIENTAL DE URUGUAY	Loan(s) 4857/OC-UR	Sector Trade	Sub-Sector Export And Investment Promotion
Date of Board Approval Sep 11, 2019	Date of Eligibility for First Disbursement Apr 23, 2020	Date of Closure (CO) May 05, 2020	Loan Amount - Original 250,000,000.00	Loan Amount - Current 250,000,000.00	Pari Passu
Total Project Cost Not Available	Months In Execution from Approval 8	Months In Execution from First Disbursement 1	Original Date of Final Disbursement Apr 08, 2023	Actual Date of Final Disbursement Apr 08, 2023	Cumulative Extension(Months)
Total Amount Disbursed 250,000,000.00	Total Percentage of Disbursement 100%				

^ Ratings of project Performance in PMRs



Has This Project Received Funds from
another Project?

☐ Yes ☒ No

Has This Project Sent Funds to Another
Project?

☐ Yes ☒ No

Development Effectiveness Classification

^ Bank Staff



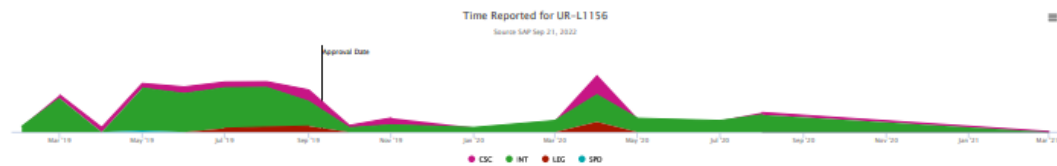
Positions	At PCR May 05, 2020	At Approval Sep 11, 2019
Vice-President VPS	Rodriguez-Ortiz,Ana	Rodriguez-Ortiz,Ana
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa, Alexandre
Country Manager	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)
Sector Manager	Operti,Fabrizio (INT/INT)	Operti,Fabrizio (INT/INT)
Division Chief	Granados,Jaime (INT/TIN)	Granados,Jaime (INT/TIN)
Country Rep	Bendersky,Matias (CSC/CUR)	Doyle,Morgan (CSC/CUR)
Project Team Leader	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)
PCR Team Leader	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	21.8	89,595.23
Supervision	11.3	63,399.94
Total	33.1	152,995.17

^ Time



I. INTRODUCCIÓN

- 1.1 Este documento presenta un único Informe de Terminación de Proyecto (PCR, por sus siglas en inglés) para el “Programa de Modernización del Marco de Inversión, Comercio e Innovación (I y II)” (en adelante, el “Programa”). Este Programa fue estructurado como una serie programática de Préstamos de Apoyo a Reformas de Política con desembolso diferido (PBP/DDO), que involucra dos operaciones vinculadas técnicamente, pero financiadas en forma independiente. El contrato correspondiente a la primera operación (4430/OC-UR) fue suscrito en 2018 y el contrato relativo a la segunda (4857/OC-UR) en 2020¹.
- 1.2 La serie programática tuvo como objetivo general el de modernizar el marco normativo e institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay. A su vez, los contenidos de esta serie programática estuvieron vinculados con los de una serie programática anterior “Posicionamiento Estratégico Internacional (I, II y III)”, cuyo objetivo general había sido el de contribuir a la consolidación internacional de Uruguay mediante el fortalecimiento del marco normativo e institucional para la atracción de inversiones, la promoción y facilitación comercial, y la maximización del impacto local de dicho posicionamiento². Ambos programas se estructuraron en función de las mismas tres áreas de intervención: (i) promoción y atracción de inversiones; (ii) mejora de la gestión del comercio exterior y facilitación comercial; y (iii) fomento de la innovación productiva. La segunda serie profundiza y da continuidad a los procesos de reforma introducidos en la primera, al tiempo que incrementa la potencia y la consistencia de la globalidad de las reformas a través de la introducción de dos temas estratégicos transversales: (i) la consolidación de una política nacional en materia de cambio climático; y (ii) la coordinación de las políticas de desarrollo productivo sostenible.
- 1.3 Los contenidos del Programa se fundamentaron en un diagnóstico compartido con el GdU, que identificó tres conjuntos principales de problemas o desafíos: (i) niveles de atracción de inversiones insuficientes y con un alto grado de concentración sectorial y por orígenes; (ii) exportaciones relativamente bajas, altamente concentradas en productos primarios y agroindustriales intensivos en recursos naturales, y con una presencia cada vez menor de pequeñas y medianas empresas; y (iii) niveles de innovación empresarial también reducidos, con una participación decreciente de la inversión privada en el financiamiento de la innovación y limitaciones en la disponibilidad de recursos humanos especializados y la capacidad de absorción de tecnología por parte de las empresas.
- 1.4 La serie programática fue acordada con el GdU como apoyo a las reformas estructurales orientadas a la expansión de los niveles de inversión, en particular, a través de un incremento de la Inversión Extranjera Directa (IED), y la promoción de sus impactos en términos de objetivos de desarrollo. Siendo Uruguay un país con un pequeño mercado interno, una base productiva estructuralmente reducida y el predominio de cadenas cortas de generación de valor, la atracción de inversiones y la inserción internacional requieren políticas adecuadas y modernas de captación de potenciales inversiones y de facilitación comercial. A su vez, para maximizar el impacto de las inversiones se requiere potenciar la innovación, contribuyendo a la generación de capacidades, la difusión del conocimiento y el fortalecimiento de la relación academia-empresa-gobierno. En definitiva, se definió una

¹ El Contrato de Préstamo No. 4430/OC-UR (UR-L1140) fue suscrito el 28 de noviembre de 2018 y el No. 4857/OC-UR (UR-L1156) el 8 de abril de 2020, ambos por US\$250 millones.

² El Contrato de Préstamo No. 2920/OC-UR (UR-L1076) fue suscrito el 15 de marzo de 2013 y los Contratos de Préstamo No. 3365/OC-UR (UR-L1097) y No. 3418/OC-UR (UR-L1106) fueron suscritos el 27 de marzo de 2015.

estrategia que permitiría: (i) incrementar los flujos de inversión; (ii) mejorar el perfil exportador; y (iii) aumentar la innovación de empresas en el país.

- 1.5 En relación con la modernización del marco normativo de inversión y comercio, se introdujeron avances sustantivos hacia la profundización de áreas de reforma contempladas en la serie programática previa: (i) adecuación de las normas reglamentarias de la Ley de Inversiones a efectos de potenciar el impacto en términos de objetivos de desarrollo -empleo, exportaciones, tecnologías limpias- y de promover sectores de mayor intensidad en la incorporación de conocimiento (servicios globales); (ii) promoción de las inversiones en infraestructura vía la actualización del régimen de participación público-privada; (iii) adopción de los estándares de fiscalidad internacional promovidos por el G20 y la OCDE, a través de leyes relativas al intercambio de información tributaria con fiscos extranjeros y al lavado de activos, y sus reglamentaciones respectivas, así como la concreción de nuevos Acuerdos de Doble Tributación (ADT) y Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria (AIIT); y (iv) profundización de la facilitación del comercio vía el progreso en la implementación nacional e internacional de la Ventanilla de Comercio Electrónico (VUCE), la ratificación y reglamentación del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la puesta en marcha de diversos instrumentos en el marco de la reforma aduanera. Asimismo, el Programa introdujo la política de cambio climático en tanto componente clave del posicionamiento del país como destino de inversiones responsables con el medio ambiente, contemplando la ratificación de los acuerdos multilaterales en la materia, la definición de la Política Nacional de Cambio Climático y de la primera Contribución Nacional Determinada (NDC por sus siglas en inglés), y el soporte institucional para su aplicación.
- 1.6 En relación con la modernización de las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica también se pusieron en marcha compromisos adicionales que resultaron relevantes para consolidar en áreas de reforma previstas en la serie programática anterior: (i) implementación del Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (PENCTI) sobre la base de los compromisos de gestión entre el Poder Ejecutivo y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), que contienen previsiones sobre metas, recursos, seguimiento y evaluación; (ii) promoción del vínculo academia-empresa a través de nuevos Centros Tecnológicos y Fondos Sectoriales; (iii) promoción de empresas innovadoras con la introducción de programas de incubación de empresas de base biotecnológica, de coinversión y de patentamiento, y el rediseño del instrumento de prácticas de innovación empresarial; (iv) implementación progresiva de la Universidad Tecnológica (UTEC) con la aprobación de nuevas carreras e infraestructuras en el interior del país; y (v) otras acciones relativas a formación y capacitación orientadas a la mayor disponibilidad de recursos humanos avanzados y de capacidades adecuadas a las necesidades de las empresas. A su vez, el Programa introdujo compromisos relativos a varios instrumentos novedosos para el sistema nacional de innovación uruguayo: (i) un conjunto de programas con foco en la promoción del desarrollo de MIPYMES, abordando su internacionalización, su crecimiento como proveedoras de empresas de mayor tamaño y su asociatividad con base territorial, junto con el establecimiento progresivo de una red de centros de desarrollo empresarial; (ii) un programa de compra pública innovadora; y (iii) un mecanismo de crédito fiscal para empresas privadas que inviertan en actividades de I+D.
- 1.7 En síntesis, tal como se argumenta en el presente documento, el conjunto de reformas impulsadas por el Programa constituyó un abordaje integral de los problemas identificados y los objetivos definidos, y generó resultados significativos en todas las áreas de

intervención, contribuyendo a los fundamentos del crecimiento económico sostenible del Uruguay.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO.

A. Relevancia

- 2.1 El Programa presentó una elevada relevancia tanto al momento de diseño como de cierre de la operación, ya que se enfocó en las condiciones necesarias para el crecimiento económico sostenible del país, partiendo de sus restricciones estructurales en términos del tamaño del mercado doméstico, la escasa diversificación de la producción y el predominio de cadenas cortas de generación de valor, y abordando limitaciones relevantes en términos de clima de negocios, facilitación comercial y disponibilidad de recursos humanos, así como, en general, la adopción de las mejores prácticas internacionales en materia de las políticas de promoción de inversiones, comercio exterior e innovación, y su coordinación interinstitucional. En este sentido, la serie programática estuvo alineada con las necesidades de desarrollo del país y también con la estrategia institucional del Banco, tal como se expone a continuación.
- 2.2 Las dos operaciones que integran la serie programática fueron aprobadas por tres años con la opción de prorrogarse por tres años adicionales. La primera operación tenía previsto cerrar el 28 noviembre 2021 y la segunda 8 de abril de 2023. Sin embargo, y conforme a la flexibilidad que otorga el instrumento de desembolso diferido, ambas operaciones fueron desembolsadas en su totalidad el 16 de 2020 y el 5 de mayo de 2020 respectivamente.

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

- 2.3 Durante las últimas dos décadas, las sucesivas administraciones procesaron diversas reformas estructurales para fomentar el desarrollo productivo sostenible. Los contenidos de dichas reformas fundamentaron los compromisos previstos en las series programáticas de Préstamos de Apoyo a Reformas de Política. La observación de los procesos de reforma sugiere que responden a necesidades muy notorias de modernización e introducción de nuevas políticas e instrumentos en los ámbitos principales del desarrollo productivo sostenible. En este sentido, la incorporación en el Programa de acciones de las rutas críticas de estas reformas pone en evidencia la alineación de la serie programática con las necesidades de desarrollo del país. Adicionalmente, el Programa y el diálogo político asociado han sido el medio para introducir la vinculación entre la política sobre cambio climático y la atracción de inversiones, aspecto que era relativamente incipiente en las políticas gubernamentales.
- 2.4 Específicamente, la serie programática estuvo alineada con las necesidades de desarrollo identificadas por el Gobierno de Uruguay en la Estrategia de Desarrollo Uruguay³, donde se destaca la alineación de la serie con las necesidades identificadas por el país bajo la Inserción Internacional dentro de la visión integrada, y bajo los elementos enunciados en el capítulo de innovación para las transformaciones.

³ [\(Oficina de Planeamiento y Presupuesto, 2019\).](#)

- 2.5 En materia de promoción y atracción de inversiones, los ejes principales de las reformas impulsadas por el gobierno^{4,5} consistieron en: i) la reformulación del régimen de incentivos a las inversiones previsto en la Ley de Inversiones, en la búsqueda de una mayor especialización sectorial y mayores impactos en términos de objetivos de desarrollo; ii) la modernización del régimen de zonas francas; iii) la introducción de un régimen de Participación Público-Privada que permitiera compartir riesgos entre el sector público y el privado en proyectos de infraestructura; y iv) el proceso de adecuación a los estándares de la fiscalidad internacional, de modo de avanzar en las distintas fases del proceso de revisión de pares del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en Materia Fiscal.
- 2.6 En cuanto a la facilitación comercial, las reformas se centraron en la mejora integral de la gestión del comercio exterior, abarcando ámbitos legales, institucionales, de recursos humanos, administrativos y de procedimientos. El proceso se apoyó en las siguientes reformas: i) el avance en materia de tratados de libre comercio de última generación, ii) adopción de convenios multilaterales de facilitación comercial, iii) firma de convenios a nivel de VUCE para incorporar a diferentes agencias de la administración al sistema y aprobación de lineamientos para interoperabilidad regional; y iv) medidas de implementación del CAROU (Código Aduanero).
- 2.7 En materia de fomento de la innovación productiva, los principales hitos incluyeron: i) instrumentos de desarrollo e internacionalización de MIPYMES, ii) incentivos fiscales para la innovación, iii) programa de compra pública innovadora con el objetivo de mejorar la eficiencia del sector público y la calidad de sus servicios a través de la incorporación de bienes y servicios innovadores y iv) ampliación y descentralización de la oferta de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTEC) para el fortalecimiento de capacidades para la innovación.

b. Alineación estratégica

- 2.8 El Programa fue consistente con el Eje Estratégico de Productividad y Competitividad de la Estrategia del BID con Uruguay (2016-2020) (GN-2836). Dicho eje incluyó tres áreas prioritarias con las que el Programa estuvo alineado: (i) la promoción de la innovación, con los objetivos estratégicos de promover la innovación empresarial y mejorar la coordinación de las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación; (ii) la mejora de la infraestructura productiva; y (iii) el posicionamiento internacional integrado y coordinado. Los resultados esperados de la Estrategia País incluían, entre otros, el incremento de la inversión del sector privado en innovación, la implementación del SNTPC y la mayor diversificación de los mercados de exportación.
- 2.9 El Programa contribuyó con las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del BID (AB-2764) (GCI-9) de: (i) Respaldo a países pequeños y vulnerables; y (ii) Integración competitiva a nivel regional y global, por medio del apoyo a la promoción de las exportaciones e inversiones, a la facilitación comercial y a la implementación de acuerdos de comercio e inversión (GN-2733). Asimismo, contribuyó con las metas regionales de: (i) apertura comercial (comercio como porcentaje del PIB); y (ii) comercio intrarregional en América Latina y el Caribe (ALC) como porcentaje del total del comercio de mercaderías; y contribuyó a los productos: (i) acuerdos de integración e iniciativas de

⁴ ([Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2017](#)).

⁵ ([Presidencia de la República Oriental del Uruguay, 2018](#)).

cooperación regional y subregional respaldados; y (ii) número de proyectos transfronterizos y transnacionales respaldados; tal como puede verse en las Matrices de Resultados del Programa.

- 2.10 La operación también se alineó con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), contribuyendo con el desafío de: (i) Integración Económica, al promover la inserción internacional a través de la suscripción de acuerdos tributarios, de promoción de inversiones y comerciales; y (ii) Productividad e Innovación, al facilitar financiamiento para la inversión en I+D+i empresarial. Adicionalmente, el Programa se alineó con los temas transversales de: (i) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental; y (ii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho. En el primer caso, mediante la promoción de políticas en materia de mitigación y adaptación al cambio climático previstas en la Contribución Determinada a nivel Nacional. Aproximadamente el 6,25% de los recursos de la primera operación y 7,14% de la segunda operación se asocian con políticas que promocionan actividades de adaptación y mitigación del cambio climático, según la metodología conjunta de los BMD de estimación de financiamiento climático. Estos recursos contribuyeron a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% del total de las operaciones aprobadas a fin del año 2020. En el segundo caso, al promover medidas para el fortalecimiento y modernización del marco institucional y normativo de inversión, comercio e innovación, así como para la coordinación de políticas en estas áreas y con otras áreas significativas para el desarrollo productivo sostenible.
- 2.11 Además, el Programa contribuyó con los indicadores del Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6), en particular, con MIPYMES financiadas, acuerdos de integración regional, subregional y extra regionales, iniciativas de cooperación apoyadas y tiempos de procesamiento del comercio internacional de bienes y servicios por parte de las agencias públicas responsables. El Programa también contribuyó a la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4) y se es consistente con los lineamientos del Documento de Marco Sectorial de Integración y Comercio (GN-2715-6), específicamente, con la necesidad de contar con programas y políticas de atracción de inversiones y de facilitación comercial, y políticas que apunten a la competitividad sistémica de un país; y con los lineamientos de la actualización del Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8), relacionado a clima de negocios para el desarrollo del sector privado.
- 2.12 El Programa y sus reformas conforman el eje central de un diálogo comprensivo que el Banco llevó a cabo con el país en el ámbito de promoción de las inversiones, la facilitación comercial y la innovación, que incluye asistencia técnica y sinergias con otras iniciativas del Banco⁶. Esto ha permitido que se cuente con un conocimiento cabal del tipo de reformas

⁶ Innovación Empresarial y Emprendimiento (4329/OC-UR); Innovación Empresarial y Emprendimiento II (4847/OC-UR); Fomento a la Innovación, Emprendimiento, Capital Humano e Investigación (UR-O1153); Innovación para el Desarrollo Productivo (3315/OC-UR); Uruguay Global: destrezas digitales para la internacionalización (4658/OC-UR); Apoyo a la Investigación e Innovación en Alimentos y Salud (4950/OC-UR); Apoyo a los Servicios Globales de Exportación (2590/OC-UR); Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas (1894/OC-UR); Agenda para el Crecimiento y Desarrollo en Uruguay (ATN/OC-16790-UR); Promoción de la Inserción Internacional de Uruguay en Servicios y Bienes Intensivos en Conocimiento (ATN/OC-17134-UR); Promoviendo la Transformación Productiva y la Competitividad de la Industria Agroalimentaria de Uruguay basada en la Tecnología e Innovación Científica (ATN/KK-17076-UR); Nuevo Marco Institucional de Apoyo a la Competitividad (ATN/KR-15415-UR); Apoyo al Fortalecimiento de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático (ATN/OC-15788-UR); Apoyo a la Implementación de la Universidad Tecnológica (UTEC) (ATN/KP-14561-UR); y Apoyo a las Alianzas Público-Privadas (ATN/ME-12386-UR), entre otras.

a impulsar en el marco del Programa, así como la posibilidad de apoyar directamente algunos de los contenidos claves de las reformas a través de operaciones de préstamos de inversión y de cooperación técnica. Estas interacciones entre los préstamos de reforma de política y los programas de inversión y cooperación técnica redundan en un mayor impacto potencial del conjunto de las intervenciones, en virtud de un mejor diseño y una mayor efectividad en la ejecución.

c. Relevancia del diseño

- 2.13 El Programa fue relevante tanto al momento del diseño como al cierre de la operación, dado que la serie aportó soluciones apropiadas para los problemas identificados en el diagnóstico. El diseño de la serie programática se basó en una sólida lógica vertical, que se representa en la Figura 1. El Programa contiene más de 65 productos que debieron ser agrupados a efectos de poder representar la lógica vertical. El elevado número de productos obedece en buena medida a que algunas de las reformas, que habían sido inicialmente impulsadas por la serie programática previa, se encontraban en una fase de maduración, caracterizada por el despliegue simultáneo de varias acciones complementarias. En consecuencia, la lógica del Programa exigió considerar conjuntos amplios e interdependientes de acciones en varias áreas, de modo de asegurar un abordaje integral y apoyar avances sustantivos en la reforma estructural respectiva.
- 2.14 El objetivo general (OBG) de la serie programática fue modernizar el marco normativo e institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay. El diagnóstico del Programa (año 2017) era claro en el sentido de que el desafío fundamental del país consistía en darle sustentabilidad a su crecimiento económico y que para ello debía adecuar sus políticas de promoción de inversiones, comercio e innovación de largo plazo. Además, el diagnóstico señalaba que, desde el punto de vista institucional, la formulación de políticas e instrumentos relacionados a la inversión, el comercio exterior, y la innovación se llevaba adelante mediante distintos actores ministeriales con escasa coordinación. Según la evidencia internacional, este aspecto tiende a relacionarse con una menor efectividad de políticas,⁷ haciendo necesario buscar la modernización de un sistema integral de apoyo a las políticas de desarrollo productivo e inserción internacional, con mecanismos efectivos de coordinación. Finalmente, los conceptos que integran el OBG planteado. Está bien fundado en la teoría económica que el crecimiento económico sostenido en una economía pequeña y abierta requiere progresar en las tres áreas referidas y hacerlo de un modo consistente que contemple y promueva sus interacciones, tal como se refleja en el enfoque del Programa.
- 2.15 Para alcanzar el OBG de consolidar el crecimiento económico sostenible se definieron tres objetivos específicos (OBE): (i) estabilidad macroeconómica (OBE1); (ii) modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio a fin de potenciar la internacionalización del país (OBE2)⁸; y (iii) fortalecimiento de los incentivos a la inversión

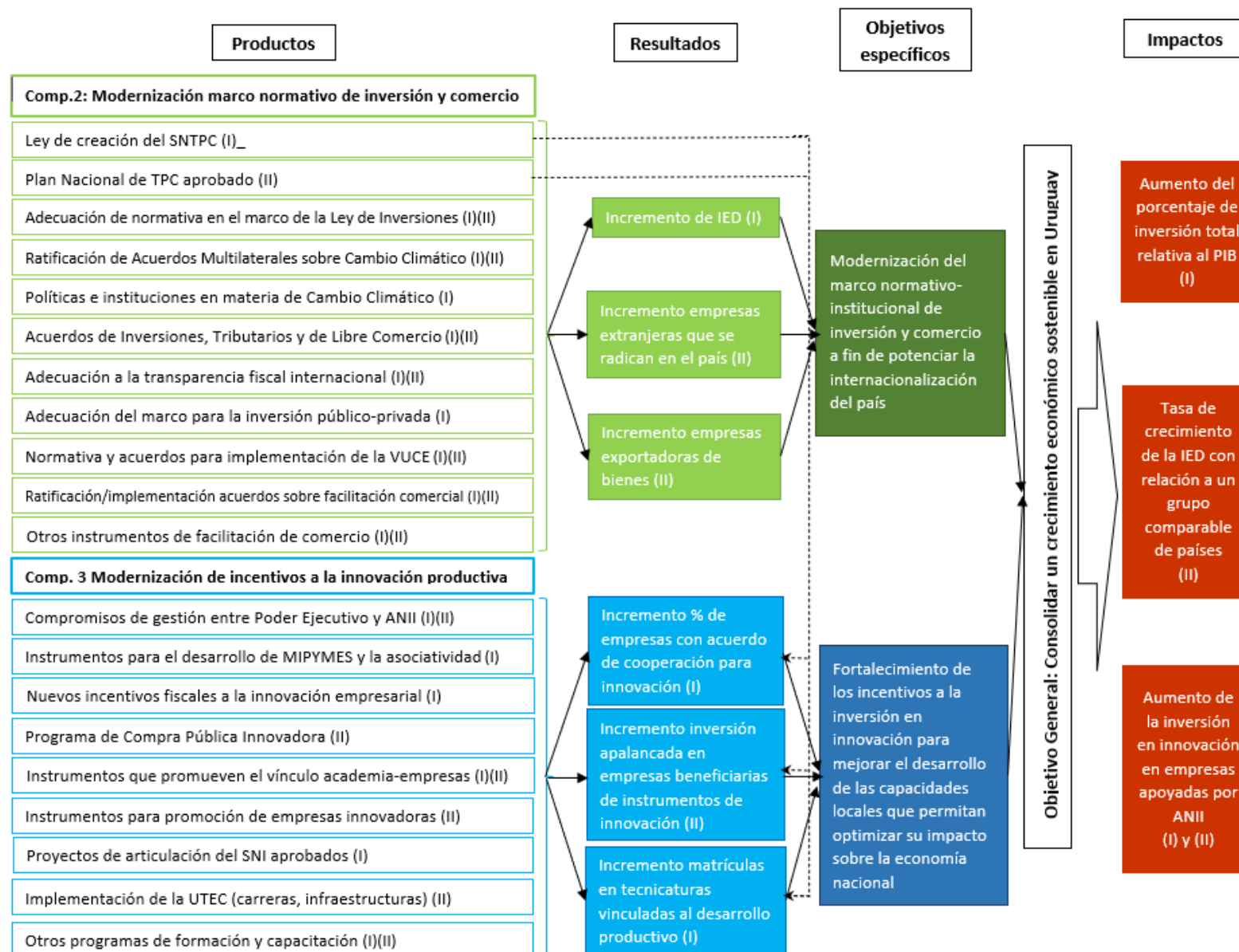
⁷ Ver (Ons, 2016) y (Ons, 2016). Nazer (2017) presenta el inconveniente derivado de la multiplicidad de instrumentos y actores con una demanda insatisfecha de coordinación (BID, 2017). (UNCTAD, 2012) enfatiza la importancia de la coordinación de políticas desde etapas tempranas de diseño, de modo de asegurar la coherencia con los objetivos de desarrollo. (Crespi, Fernández-Arias, & Stein, 2014).

⁸ La redacción del OBE2 no fue exactamente la misma en ambas operaciones, aunque sus implicaciones son equivalentes: (i) UR-L1140: modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio a fin de potenciar la internacionalización del país; y (ii) UR-L1156: aumentar la inversión y el comercio internacional a través de la modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio.

en innovación para mejorar el desarrollo de las capacidades locales que permitan optimizar su impacto sobre la economía nacional (OBE3)⁹.

⁹ La redacción del OBE3 no fue exactamente la misma en ambas operaciones, aunque sus implicaciones son equivalentes: (i) UR-L1140: fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación para mejorar el desarrollo de las capacidades locales que permitan optimizar su impacto sobre la economía nacional; y (ii) UR-L1156: el fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación.

Figura 1. Lógica vertical.



I) UR-L1140: Ley de Creación del SNTPC / Reglamento de la COMAP especificando el criterio de aplicación del aumento de las exoneraciones tributarias para los nuevos proyectos de inversión. / Normativa para ampliar el régimen de promoción para los Centros de Servicios Compartidos para prestar servicios globales. / Ratificación del Acuerdo de París. / Normativa para reglamentar la institución de ambiente, agua y cambio climático. / Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones (APPI) vigentes. / Acuerdos de Doble Tributación (ADT) vigentes / Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria (AIIT). / Ley para el intercambio de información tributaria con fiscos extranjeros. / Normativa para la generación de proyectos de inversiones público-privadas en infraestructura actualizada. / Acuerdo de Cooperación Técnica para la integración de trámites de comercio exterior. / Normativa que aprueba iniciar los trámites en línea para la obtención del certificado de Admisión Temporal y salida Temporal a través de la VUCE. / Acuerdo de Cooperación para iniciar trámites en línea de agencias de la administración central a través de la VUCE. / Ratificación del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Marrakech que crea la OMC y su Acuerdo sobre Facilitación del Comercio. / Normativa que aprueba la Constitución del Comité de Facilitación de Comercio para implementar las disposiciones del Acuerdo de Facilitación de Comercio de la OMC. / Acuerdos de gestión entre la ANII y el Poder Ejecutivo en el marco del PENCTI que contemple un capítulo sobre nuevas empresas innovadoras suscriptos. / Normativa que promueva la ampliación del régimen de promoción de inversiones en proyectos de innovación científica y tecnológica aprobada. / Programa que promueva el vínculo entre empresas extranjeras y proveedores locales. / Proyectos de articulación del sistema nacional de innovación aprobados. / Normativa para promover la articulación academia-empresa mediante la creación o fortalecimiento de Centros tecnológicos sectoriales aprobada. / Normativa que aprueba el Plan de Estudios de nuevas carreras tecnológicas especializadas en determinadas áreas productivas de la UTEC. / Acuerdo de Gestión suscrito entre el Ministerio de Educación y Cultura y el PEDECIBA para aumentar la formación de recursos humanos avanzados.

II) UR-L1156: Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad aprobado. / Decreto que dispone el ajuste de la reglamentación en materia de estímulo a inversiones, en el marco de la ley de inversiones y promoción industrial, modificando el régimen del Decreto 2/012. / Decreto que facilita una adecuada transición entre el régimen vigente de promoción de inversiones y beneficios tributarios (Decreto 143/018 o por el último vigente antes de la publicación del mismo). / Plan de Adaptación Nacional de Ciudades Resilientes al Cambio Climático. / Ley que aprueba la enmienda al Protocolo de Kyoto sobre cambio climático. / Ley que aprueba la enmienda al Protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono alineado a los objetivos del Acuerdo de París. / Acto administrativo del Sistema Nacional de Respuesta al Cambio Climático que detalla las pautas para la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático y de la primera NDC. / Ley que ratifica el Protocolo de Cooperación y Facilitación de Inversiones Intra-Mercosur. / Ley que ratifica el TLC con la República de Chile. / ADT vigentes. / AIIT vigentes. / Decreto que establece ciertos ajustes a la reglamentación vigente de la Ley N° 19.484. / Ley Integral de Lavado de Activos. / Decreto que reglamenta la Ley N° 19.574. / Directrices para la interoperabilidad con otras VUCE de la región. / Plan de acción de interoperabilidad con Chile. / Acuerdos de cooperación técnica para iniciar trámites en línea de agencias de la administración central a través de la VUCE. / Proyecto de Ley que crea un régimen especial para exportaciones de micro y pequeñas empresas enviado al Parlamento. / Reglamento General que incorpora el uso del DUA digital a operaciones sobre mercaderías de precio revisable. / Resoluciones que disponen el procedimiento de control y recepción del Certificado de Origen Digital (para mercaderías en el marco de ACE 2- 18-25-57). / Resolución que dispone la incorporación de beneficiarios al régimen de OEC. / Ley VUCE modificada incluyendo la posibilidad de que la VUCE sea un medio para realizar declaraciones aduaneras en el marco de regímenes específicos. / Ley que faculta al PE, a exonerar de tasas y tributos a la importación de insumos con destino al proceso de prototipado o pequeñas series de producción, asociados a la innovación tecnológica del sector de electrónica o robótica, y a no requerir la intervención preceptiva del despachante de aduana en las operaciones aduaneras. / Decreto que reglamenta la Ley N° 19.592. / Ley que ratifica el Acuerdo de Cooperación Aduanera entre México y Uruguay. / Decreto que aprueba el Sexagésimo Segundo Protocolo Adicional al Acuerdo de Complementación Económica N° 35, que incorpora el Convenio de Cooperación, Intercambio de Información, Consulta de Datos y Asistencia Mutua, entre Estados Parte del MERCOSUR y de la República de Chile.

Nota: I y II refieren a los Préstamos UR-L1140 y UR-L1156, respectivamente.

- 2.16 La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria bien establecida de un proceso de crecimiento económico, en tanto es uno de los determinantes principales de las decisiones de inversión, entre otros mecanismos de transmisión. A su vez, las interacciones positivas y recíprocas entre la atracción de inversiones, el comercio exterior y la innovación empresarial, así como el papel de cada uno de estos pilares en la determinación de un proceso de crecimiento económico de largo plazo, se encuentran ampliamente fundados en la teoría económica y en la evidencia empírica respectiva. Así, la teoría de cambio de la serie ([EEO#12](#)) conectaba la concreción del objetivo general con la modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio (Objetivo Específico 1), y con el fortalecimiento de incentivos a la inversión en innovación (Objetivo Específico 2). En una versión simplificada, siendo la expansión de la inversión productiva con un sesgo hacia actividades de mayor valor agregado el objeto central, en una economía pequeña es imprescindible el acceso fluido a los mercados externos y la eficiencia de los procesos de comercio exterior, mientras que las capacidades de innovación y absorción tecnológica de las empresas y las personas son un determinante cada vez más relevante de la localización de inversiones de sofisticación creciente y la concreción sus derrames¹⁰.
- 2.17 Para medir el logro de los OBE se definieron los indicadores de resultado que se presentan en la Figura 1 y la Tabla 1. Para el objetivo de modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio se incluyeron indicadores de resultado relacionados con los flujos de IED, el número de empresas extranjeras que se radican en el país y el número de empresas exportadoras de bienes¹¹. Para el objetivo relativo a la promoción de la inversión en innovación y el desarrollo de capacidades locales se introdujeron indicadores de resultados relacionados con el porcentaje de empresas con acuerdo de cooperación para innovación¹², la inversión apalancada en empresas beneficiarias de instrumentos de innovación¹³ y las matrículas en tecnicaturas vinculadas al desarrollo productivo. Los indicadores de resultados no son necesariamente idénticos en las dos operaciones que componen la serie programática, pero se considera que miden diferentes aspectos que, en el caso del OE1, capturan por un lado qué tanto crece el atractivo del país como destino de inversiones a partir de la modernización del marco normativo, y por otro, si con una mayor agilidad de trámites es posible observar mejoras en la tasa de crecimiento promedio del número de empresas que exportan en el país. En el caso del OE2, se considera, como proxy de mejoras en capacidades locales de innovación y absorción tecnológica, los acuerdos de cooperación entre empresas, y el número de matrículas relevantes; por otro lado, el indicador de inversión apalancada captura el efecto disparador en inversión en actividades de innovación de los instrumentos de apoyo de la ANII. Para la medición del objetivo de estabilidad macroeconómica, el BID cuenta con una metodología que se refleja en los Informes Independientes de Condiciones Macroeconómicas (GN-2753-10).
- 2.18 La serie programática se organizó en tres componentes, alineados con los OBE: (i) estabilidad macroeconómica; (ii) modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio; y (iii) modernización de los incentivos para la innovación productiva. Estos se explican detalladamente en el ([EEO#8](#)) y los productos de la serie se presentan en la Tabla 2.

¹⁰ ([García, López, & Ons, 2021](#)).

¹¹ Estrictamente, habría correspondido introducir el número de empresas exportadoras de bienes y servicios, pero no se disponía de información de buena calidad sobre exportaciones de servicios con la oportunidad necesaria.

¹² Acuerdo explícito formal o informal entre dos o más empresas independientes que uniendo o compartiendo parte de sus capacidades o recursos instauran interrelación con objetivo de incrementar sus ventajas competitivas.

¹³ Contraparte ejecutada por empresas beneficiarias de ANII en el marco de los 'Proyectos' financiados.

- 2.19 El componente de modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio incluyó 41 indicadores de productos (reformas), 15 correspondientes a la primera operación y 26 a la segunda. Las principales novedades en relación con la serie programática previa tuvieron por objeto avanzar en áreas claves de políticas e instrumentos, incluyendo: (i) la nueva reglamentación del régimen general de promoción de inversiones que incrementó los beneficios asociados a la generación de empleo, la utilización de tecnologías limpias y la inversión en investigación, desarrollo e innovación; (ii) la especialización de la promoción de inversiones en actividades de servicios intensivas en conocimiento, específicamente, el régimen sectorial para la operación de centros de servicios compartidos; (iii) la incorporación de la política de cambio climático como un ámbito relevante de la atracción de inversiones, incluyendo la ratificación de varios acuerdos multilaterales en la materia - Acuerdo de París y las enmiendas a los Protocolos de Kyoto y Montreal-, la consolidación del soporte institucional a través de la instalación de la Secretaría Nacional de Ambiente, Agua y Cambio Climático, y la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático y de la primera NDC, incluido el Plan de Adaptación Nacional de Ciudades Resilientes al Cambio Climático; y (iv) la puesta en funcionamiento del SNTPC y el lanzamiento y posterior actualización del Plan Nacional de TPC, su principal herramienta de coordinación¹⁴.
- 2.20 El componente de modernización de los incentivos para la innovación productiva incluyó 25 indicadores de productos (reformas), 5 correspondientes a la primera operación y 20 a la segunda. Las principales novedades en relación con la serie programática previa consistieron en: (i) el diseño e implementación de un conjunto de programas que abordó la promoción de distintas dimensiones del desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), tales como adecuación tecnológica, internacionalización, innovación empresarial, asociatividad en relación con bienes públicos regionales y encadenamientos con empresas de mayor porte, junto con la capacitación, asistencia técnica y apoyo de largo plazo proporcionados por la nueva red de Centros de Competitividad Empresarial (actualmente, Centros PYME); (ii) la instrumentación de un mecanismo de crédito fiscal para el gasto privado en Investigación y Desarrollo (I+D); y (iii) la reglamentación de un programa de compra pública innovadora.
- 2.21 Asimismo, en ambos componentes se incluyeron productos que implicaban la consolidación y profundización de reformas estructurales amparadas en la serie programática anterior, en particular: (i) el proceso de adecuación a la fiscalidad internacional; (ii) la facilitación comercial asociada al despliegue de la VUCE y de otros instrumentos de la reforma aduanera, a lo que se agregó la ratificación y adopción nacional de acuerdos multilaterales y bilaterales para la facilitación del comercio; (iii) la continuidad en la implementación del PENCTI; (iv) la instrumentación de nuevos centros tecnológicos y fondos sectoriales como ámbitos de vinculación academia-sector productivo; (iv) el despliegue de la UTEC, tanto en términos de infraestructuras como de nuevas carreras; y (v) los programas de formación y capacitación orientados a las necesidades de las empresas y la mayor disponibilidad de recursos humanos avanzados.
- 2.22 Los productos corresponden a reformas estructurales que se entendía eran críticas y componían un enfoque integral para la consecución de los objetivos. Se trata, en general, de la introducción de reformas de política que consisten en instrumentos actualizados y novedosos para el país. La mayor focalización del régimen de promoción de inversiones

¹⁴ [PME UR-L1140. \(Crespi, Fernández-Arias, & Stein, 2014\).](#)

hacia actividades intensivas en conocimiento, el proceso de adecuación a la fiscalidad internacional, la consolidación de una política nacional de cambio climático, la reforma de la gestión del comercio exterior en todos sus pilares normativos, administrativos e instrumentales, el despliegue del sistema de innovación y de apoyo al desarrollo de MIPYMES, la formación y capacitación de recursos humanos adecuados a actividades intensivas en conocimiento y según las necesidades de sectores productivos priorizados, y el soporte para la coordinación de las políticas públicas, consolidan un abordaje integral de los problemas y desafíos identificados previo al diseño del Programa.

- 2.23 Los productos definidos tenían el potencial efectivo de avanzar sustantivamente en los objetivos perseguidos. La definición y diseño de los productos se benefició de las mejores prácticas internacionales y se fundó en evidencia empírica favorable en la experiencia internacional comparada en cuanto a su potencial de contribución al cumplimiento de los de los objetivos específicos y los resultados buscados (ver sección II.2.b).
- 2.24 El diseño no tuvo modificaciones relevantes durante la implementación. No existieron cambios a la matriz de resultados. Sin embargo, cabe resaltar que un único supuesto clave de la cadena de resultados no se mantuvo, y tiene que ver con la disponibilidad de datos para verificar el cumplimiento de algunos de los indicadores. Al haberse desembolsado los préstamos antes de lo previsto -conforme a la flexibilidad del instrumento-, los medios de verificación no estuvieron disponibles para dos de los indicadores del Objetivo Específico 2, al venir de una encuesta trianual de la ANII. Ello se resalta como una lección aprendida. Asimismo, se reitera que, en la medida que la serie adoptó soluciones apropiadas para los problemas identificados tanto al momento del diseño como la ejecución y el cierre, se alineó fuertemente con las necesidades del país, y con los documentos estratégicos del Banco, se considera que el Programa fue relevante.

Tabla 1. Matriz de Resultados

Indicadores	En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático I (UR-L1140)			En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático II (UR-L1156)			Al terminar el proyecto (EOP)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Realizado (A)	
Objetivo específico 2 – Modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio a fin de potenciar la internacionalización del país										
2.1 Incremento de IED promedio de los últimos 3 años (I)	Millones de US\$	2.166,36 2013-15	2.500 2017-19				Millones de US\$	2.166,36 2013-15	1.340,36 2019-21 ⁽¹⁵⁾	Fuente: Banco Central del Uruguay, Uruguay XXI
2.2 Incremento del número de empresas extranjeras que se radican en el país (II)				Número	1.614 2018	1.672 2023	Número	1.614 2018	1.830 2021 ⁽¹⁶⁾	Fuente: Uruguay XXI
2.3 Incremento en el número de empresas exportadoras de bienes (II)				Número	1.836 2018	1.960 2023	Número	1.836 2018	1.686 2021 ⁽¹⁷⁾	Fuente: Uruguay XXI
Objetivo específico 3 – Fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación para mejorar el desarrollo de las capacidades locales que permitan optimizar su impacto sobre la economía nacional										
3.1 Incremento de porcentaje de empresas con acuerdo de cooperación para innovación (I)	%	9% industria, 12% servicios 2010-12	12% industria, 14% servicios 2018-20				%	9% industria, 12% servicios 2010-12	n/d	Fuente: La Encuesta de Actividades de Innovación (EAI) será publicada en 2023
3.2 Incremento de matrículas en tecnicaturas vinculadas al desarrollo productivo (I)	Matrículas	380 2016	800 2020				Matrículas	380 2016	2.521 2021 ⁽¹⁸⁾	Fuente: UTEC

¹⁵ Promedio 2019-2021 de IED según el criterio direccional, datos producidos por Uruguay XXI a partir de Balanza de Pagos del Banco Central del Uruguay (al momento de la realización de este informe el BCU no había publicado los datos actualizados de IED según el criterio direccional para el año 2021).

¹⁶ Dato proporcionado por Uruguay XXI por solicitud expresa para este documento.

¹⁷ (Uruguay XXI, 2022).

¹⁸ (UTEC, 2022).

Indicadores	En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático I (UR-L1140)			En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático II (UR-L1156)			Al terminar el proyecto (EOP)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Realizado (A)	
3.3 Incremento de inversión apalancada en empresas beneficiarias de instrumentos de innovación (II)				US\$	1.818.427 <i>Promedio 2016-18</i>	5.455.280 <i>2023</i>	US\$	1.818.427 <i>Promedio 2016-18</i>	n/d	Fuente: La Encuesta de Actividades de Innovación será publicada en 2023

Nota: I y II refieren a los Préstamos UR-L1140 y UR-L1156, respectivamente.

B. Efectividad

- 2.25 Los siguientes apartados describen la efectividad alcanzada por el Programa a partir de los objetivos planeados, se identifican los resultados alcanzados analizándose si los mismos pueden ser atribuidos a las acciones del Programa.
- 2.26 Es menester destacar que no se dispone de datos para poder evaluar la efectividad durante el periodo de vigencia de la serie programática. La segunda operación de la serie fue aprobada en diciembre de 2019 por el Directorio Ejecutivo del Banco por un periodo de tres años (dic2019-dic2023) y desembolsada en su totalidad a los cuatro meses de aprobada. A la fecha no se dispone de las fuentes de información para dar cuenta de los resultados del Programa.

a. Declaración de Objetivos de Desarrollo del Proyecto

- 2.27 El OBG del Programa fue modernizar el marco normativo e institucional de inversión, comercio e innovación para consolidar un crecimiento económico sostenible en Uruguay. Para ello se definieron tres objetivos específicos (OBE): (i) estabilidad macroeconómica (OBE1); (ii) modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio a fin de potenciar la internacionalización del país (OBE2); y (iii) fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación para mejorar el desarrollo de las capacidades locales que permitan optimizar su impacto sobre la economía nacional (OBE3). Las dos operaciones de la serie programática se estructuraron en tres componentes cuyos objetivos se describen a continuación.
- 2.28 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo de este componente fue asegurar un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del programa y con los lineamientos de la Carta de Política.
- 2.29 **Componente II. Modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio.** El objetivo de este componente fue consolidar un proceso de reformas normativas de amplio alcance sectorial que contribuyan a modernizar el marco general de políticas para la inversión y el comercio.
- 2.30 **Componente III. Modernización de los incentivos para la innovación productiva.** El objetivo de este componente fue modernizar el marco de incentivos a la inversión en innovación a través del desarrollo de capacidades locales que permitan optimizar su impacto sobre la economía nacional.

b. Resultados logrados

- 2.31 Para la evaluación de los resultados, se deben tener en cuenta dos aspectos. Primero, como fue señalado antes, algunos de los indicadores no pudieron ser medidos como estaba previsto, dado que los desembolsos se aceleraron, conforme a la flexibilidad del instrumento. De esto se desprende la lección aprendida de contemplar esto en los indicadores y así evitar desfases de información en la preparación del PCR. Además, de este ejercicio se desprende la importancia de identificar indicadores cuyo logro pueda verse menos afectado por condiciones exógenas, que en los últimos años de pandemia se han visto exacerbadas. Segundo, debe tenerse presente también que si bien el instrumento puede desencadenar un desembolso acelerado, siendo un programa de reformas cuyos efectos requieren de un período de maduración para ser detectados, es importante resaltar

que el período de vigencia de la operación según fue aprobada por el Directorio aún no se ha cumplido, con lo que los resultados observados hasta el momento no necesariamente reflejan los logros de la operación.

- 2.32 **CONTEXTO MACRO.** La economía uruguaya creció un 5,0% promedio anual entre 2003-2014. Sin embargo, al terminarse el superciclo de las commodities, el crecimiento se desaceleró a 0,9% entre 2015-2019. Tras la recesión en 2020, cuando el PIB se contrajo 6,1% a causa de la pandemia, la economía creció 4,4% en 2021 gracias a la normalización parcial del turismo, una creciente demanda externa y la inversión. Si bien entre 2003 y 2019 las exportaciones de bienes y servicios crecieron a una tasa promedio anual de 6,1% y la inversión (FBKF) a una tasa de 5,9%, a partir de 2014 se observa un cambio de tendencia: las exportaciones crecieron a una tasa promedio acumulada anual de 1,6% entre 2014 y 2019, mientras que la inversión se contrajo a una tasa de -2,7% (incluyendo un repunte de 0,8% en 2019) en igual periodo. Tras el shock negativo generado por la pandemia, las exportaciones recobraron dinamismo incrementándose su valor 44% en 2021 respecto a 2020. En los primeros tres trimestres de 2022, las exportaciones continuaron fortaleciéndose con un incremento de 24% frente al mismo período de 2021 explicado por un incremento en los precios y en las cantidades.
- 2.33 A continuación, se analiza el cumplimiento de los objetivos específicos relativos al marco normativo-institucional de inversión y comercio (OBE2) y a los incentivos a la inversión en innovación (OBE3), según los niveles registrados por los indicadores de resultados incluidos en la matriz de resultados de la serie programática.
- 2.34 Las reformas de política pública contenidas en el Programa se cumplieron sustancialmente (como puede comprobarse en los [EEO#6](#) y [EE0#7](#)), y contribuyeron al logro de los objetivos específicos del Programa.

OBJETIVO ESPECÍFICO: MODERNIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO-INSTITUCIONAL DE INVERSIÓN Y COMERCIO A FIN DE POTENCIAR LA INTERNALIZACIÓN DEL PAÍS (OBE2)

- 2.35 Para la evaluación de este objetivo se incluyeron tres indicadores de resultados, uno en la primera operación y dos en la segunda (Tabla 1). Dos de estos indicadores, el de la primera operación y uno de los de la segunda, estuvieron relacionados con el desempeño en materia de IED: “Incremento de IED promedio de los últimos 3 años” e “Incremento del número de empresas extranjeras que se radican en el país”, respectivamente. La segunda operación incorporó un indicador de resultados relacionado con las exportaciones: “Incremento en el número de empresas exportadoras de bienes”.

(i) Indicador de resultado: IED promedio de los últimos tres años (UR-L1140)

- 2.36 La IED promedio de los últimos tres años (2019-2021) fue 1,340 millones de dólares. La meta había sido establecida en 2,500 millones de dólares.
- 2.37 Al realizar la comparación entre meta y resultado debe tenerse en cuenta que el indicador de IED definido en términos de flujo, como en este caso, ha estado históricamente expuesto a una alta volatilidad; adicionalmente, para Uruguay esta exposición se acentuó a partir del último cambio metodológico realizado por el BCU en 2017, en el que se adopta la metodología de la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos (MBP6), lo que se puede

observar en el Gráfico I del [EEO#1](#)¹⁹. Siguiendo este razonamiento, se puede observar que en la **evaluación del impacto de las reformas de política en el área de promoción de inversiones** se utiliza el indicador de stock de IED medido como porcentaje del PIB, en vez del indicador de flujo.

(ii) Indicador de resultado: Número de Empresas Extranjeras que se radican en el país (UR-L1140)

- 2.38 El número de empresas extranjera radicadas en el país fue 1,830 en 2021 (último dato disponible, Uruguay XXI²⁰). La meta había sido establecida en 1,672 empresas en 2022, por lo que fue superada.

(iii) Indicador de resultado: Número de empresas exportadoras de bienes (UR-L1140)

- 2.39 El número de empresas exportadoras de bienes fue 1.686 en 2021 (último dato disponible, UruguayXXI²¹). La meta había sido establecida en 1.960 empresas en 2022.

OBJETIVO ESPECÍFICO: FORTALECIMIENTO DE LOS INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EN INNOVACIÓN PARA MEJORAR EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES LOCALES QUE PERMITAN OPTIMIZAR SU IMPACTO SOBRE LA ECONOMÍA NACIONAL (OBE3)

- 2.40 Para la evaluación de este objetivo se incluyeron tres indicadores de resultados, dos en la primera operación y uno en la segunda (Tabla 1). Dos de estos indicadores, uno de los de la primera operación y el de la segunda, estuvieron relacionados con la inversión privada en innovación: “Incremento del porcentaje de empresas con acuerdo de cooperación para innovación” e “Incremento de inversión apalancada en empresas beneficiarias de instrumentos de innovación”, respectivamente. La primera operación incorporó también un indicador de resultados relacionado con el desarrollo de capacidades orientadas a las necesidades de las empresas: “Incremento de matrículas en tecnicaturas vinculadas al desarrollo productivo”.

(i) Indicador de resultado: Porcentaje de empresas con acuerdo de cooperación para innovación (UR-L1140)

¹⁹ [EEO#1](#): La adopción de las recomendaciones de la sexta edición del Manual de Balanza de Pagos (MBP6; serie disponible a partir de 2012), junto con una nueva encuesta de empresas (con mayor cobertura) trajo consigo una mayor volatilidad en la sección de préstamos intra-empresa, al tiempo que la reinversión puede ser negativa (debido a utilidades negativas, o a la distribución de utilidades superior al resultado del período). Además, la encuesta incluye a los traders (empresas multinacionales de compraventa de mercaderías que no pasan por el territorio uruguayo), que manejan grandes volúmenes de activos y por ello aumentan la exposición de la serie a la volatilidad. El BCU no publica series de datos de BP continuas a partir de procesos de empalme, construidas originalmente según distintas metodologías.

²⁰ Dato proporcionado por Uruguay XXI por solicitud expresa para este documento.

²¹ [\(Uruguay XXI, 2022\)](#).

2.41 La Encuesta de Actividades de Innovación (EAI) que incluye la publicación del indicador durante el periodo de vigencia la operación será publicada recién en 2023²², por lo que no se cuenta con la información acerca de este indicador de resultado.

(ii) Indicador de resultado: Matrículas en tecnicaturas vinculadas al Desarrollo productivo (UR-L1140)

2.42 El número de matrículas de UTEC fue 2,521 en 2021²³. La meta había sido establecida en 800 matrículas en 2020, por lo que fue superada.

(iii) Indicador de resultado: Inversión apalancada en empresas beneficiarias de instrumentos de innovación

2.43 La encuesta de actividades de innovación que incluye al periodo relevante para la operación será publicada recién en 2023²⁴, por lo que no se cuenta con la información acerca de este indicador de resultado.

²² La EAI se realiza de manera trianual desde 1998, a través de un convenio entre ANII y el Instituto Nacional de Estadística (INE). La última edición publicada es la correspondiente al trienio 2016-2018, por lo que los indicadores disponibles preceden al cierre del proyecto.

²³ [\(UTEC, 2022\)](#).

²⁴ La EAI se realiza de manera trianual desde 1998, a través de un convenio entre ANII y el INE. La última edición publicada es la correspondiente al trienio 2016-2018, por lo que los indicadores disponibles preceden al cierre del proyecto.

Tabla 2. Matriz de Resultados Logrados
RESULTADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Metas y alcance real		% alcanzado	Medios de verificación
Objetivo específico 2 – Modernización del marco normativo-institucional de inversión y comercio a fin de potenciar la internacionalización del país							
R2.1 Incremento de IED promedio de los últimos 3 años (I)	Millones de US\$	2.166,36	2013-15	2.500 2017-19	1.340,3 2019-21	0	Banco Central del Uruguay. Informes de Sector Externo
R2.2 Incremento del número de empresas extranjeras que se radican en el país (II)	Número	1.614	2018	1.672 2022	1.830 2021	372	Censo de empresas extranjeras de Uruguay XXI y base <i>World Base de Dun and Bradstreet</i>
R2.3 Incremento en el número de empresas exportadoras de bienes (II)	Número	1.836	2018	1.960 2022	1.686 2021	0	DNA
Objetivo específico 3 – Fortalecimiento de los incentivos a la inversión en innovación para mejorar el desarrollo de las capacidades locales que permitan optimizar su impacto sobre la economía nacional							
R3.1 Incremento de porcentaje de empresas con acuerdo de cooperación para innovación (I)	%	9% industria 12% servicios	2010-12	12% industria 14% servicios 2018-20	n/d	0	Encuesta de Innovación de la ANII
R3.2 Incremento de matrículas en tecnicaturas vinculadas al desarrollo productivo (I)	Matrículas	380	2016	800 2020	2.521 2021	510	Memoria Anual, UTEC
R3.3 Incremento de inversión apalancada en empresas beneficiarias de instrumentos de innovación (II)	US\$	1.818.427	2016-18	5.455.280 2022	n/d	0	Informes de avance y de cierre de proyectos

Nota: I y II refieren a los Préstamos UR-L1140 y UR-L1156, respectivamente.

c. Análisis contrafactual

- 2.44 A efectos de evaluar los impactos del Programa se cuenta con varios estudios que recurren a diferentes herramientas metodológicas en función del objeto de la evaluación. Dos de ellos fueron desarrollados especialmente, uno en relación con el impacto de las reformas de las políticas de inversión y otro relativo a las reformas de facilitación comercial (Componente II). En cuanto a este último conjunto de reformas, se cuenta también con una evaluación específica del impacto de la VUCE sobre las operaciones de exportación. Asimismo, se recurre a las evaluaciones de impacto realizadas por la Unidad de Evaluación y Monitoreo de ANII respecto de instrumentos o conjuntos de instrumentos referidos en el Programa (Componente III), específicamente, los más relevantes, Emprendedores Innovadores e Instrumentos de Promoción a la Innovación Empresarial.

OBJETIVO ESPECÍFICO: MODERNIZACIÓN DEL MARCO NORMATIVO-INSTITUCIONAL DE INVERSIÓN Y COMERCIO A FIN DE POTENCIAR LA INTERNALIZACIÓN DEL PAÍS (OBE2)

- 2.45 **El análisis contrafactual de las reformas de política en el área de promoción de inversiones** ([EEO#1](#)) consideró el stock de IED, medido como porcentaje del PIB, como variable para recoger el impacto del Programa sobre la IED. La metodología utilizada fue la del control sintético, que ha sido implementada satisfactoriamente en situaciones similares para evaluar los efectos de intervenciones a nivel agregado en un país o región, sobre algún resultado agregado de interés (Abadie, 2001). La aplicación de esta metodología asegura que los efectos observados correspondan a las reformas promovidas, depurando los efectos de otros factores. Su aplicación para estudiar el impacto de programas o políticas sobre la IED recibida por un país es una novedad en la región latinoamericana.
- 2.46 El estudio se encargó para evaluar el impacto de la serie programática previa y la evaluación se realizó en dos instancias. En una primera instancia se consideró como período post intervención el que va desde 2013 hasta 2015, mientras que en la segunda instancia dicho período se amplió hasta 2017. En ambos casos se definió como período pre-intervención el transcurrido entre 1995 y 2012. A efectos de seleccionar los países para conformar el control sintético, en primer lugar, se consideraron los países latinoamericanos, y luego, dado el grado de ajuste insuficiente de esta alternativa, se pasó a considerar el conjunto de países con ingreso nacional bruto medio y alto en 2012 (según Banco Mundial)²⁵. Este conjunto de 35 países, en promedio, no era capaz de reproducir en buena medida los valores de la variable objetivo y de sus predictores correspondientes a Uruguay, sino que la evolución experimentada por Uruguay en el período pre-intervención fue reproducida por una combinación (promedio ponderado) de El Salvador, Turquía, Albania, Gabón, República Dominicana y Bulgaria (Uruguay sintético). El buen ajuste obtenido durante el pre-tratamiento, sumado al adecuado balance en los predictores, sugieren que el Uruguay sintético era una buena aproximación a lo que hubiera sido el stock de IED sin las políticas implementadas en la serie programática; además, es la combinación de países, más que países individualmente, lo que permite obtener ganancias en términos de ajuste con la unidad de comparación.

²⁵ El conjunto original de países latinoamericanos no incluyó a Haití por su clasificación como país de bajos ingresos.

- 2.47 Los resultados hasta 2015 sugieren un impacto positivo de 4,6 puntos porcentuales sobre el ratio entre el stock de IED y el PIB respecto a la situación sin programa. Esto es, el stock promedio de IED de Uruguay durante el período 2013-2015 fue de 37,2%, mientras el control sintético tuvo un ratio de 32,6%. Por su parte, en el período extendido 2013-2017, el impacto aumentó a 7,2 puntos porcentuales, con un ratio promedio de Uruguay luego del programa de 42,9% y un nivel del Uruguay sintético, la situación sin programa, que ascendió a 35,7%. Los análisis de sensibilidad y pruebas de placebo reforzaron estos resultados.
- 2.48 Si bien esta evaluación no estaría contemplando los efectos de las reformas de la segunda serie programática, cuyo primer contrato de préstamo se suscribió en noviembre de 2018, los resultados no difieren sustantivamente de los que se obtendrían si se aplicara nuevamente esta metodología para un período post intervención más extenso y en el entendido que las reformas que impulsan ambas series van en el mismo sentido. Esto obedece a que el período post intervención debe iniciar necesariamente en 2013, en virtud del momento a partir del cual se puede considerar que estuvo en curso un conjunto suficientemente amplio de reformas en las áreas de intervención de las series programáticas, como para tener el potencial de afectar la variable de interés más allá de su volatilidad habitual. Asimismo, como ya ha sido mencionado, el Programa continúa, profundiza y amplía las reformas estructurales previstas en la serie programática previa, compartiendo las mismas áreas de intervención -inversiones, comercio exterior e innovación- y persiguiendo objetivos generales y específicos de naturaleza similar, que evolucionan según el avance y la maduración de las reformas. En definitiva, es posible afirmar que el Programa, la segunda serie programática, debido a la naturaleza y profundidad de sus reformas, también ha tenido un impacto positivo y relevante en la atracción de inversiones, medida a través de la relación entre el stock de IED y el PIB.
- 2.49 **Consideraciones similares caben en relación con la evaluación de impacto del conjunto de reformas orientadas a la modernización de la gestión del comercio exterior y la facilitación comercial (EEO#2)**, que tuvo en cuenta hasta el año 2018. En este caso, se partió de la evidencia descriptiva respecto de la baja del tiempo procesal en aduanas y se llegó, finalmente, a las ganancias cuantitativas en términos de comercio que pueden ser atribuidas al programa, dadas las mejoras en los tiempos aduaneros.
- 2.50 Los tiempos procesales promedio en aduanas se redujeron un 23,4% para las exportaciones y un 25,6% para las importaciones, en el período 2012-2018. Esta reducción se observó tanto para el promedio como para el tiempo mediano y el percentil 75. En general, las reformas significaron una disminución del tiempo utilizado en el control de las transacciones para toda la distribución de días en los cuales los bienes permanecen en la aduana. Esto incluye tanto el tiempo general en aduana como de aquellos bienes de exportación e importación que son aleatoriamente inspeccionados. Durante el mismo período también se redujeron los flujos controlados (canales rojos). En el caso de las exportaciones, los flujos controlados cayeron del 8,2% en 2011 al 5,5% en 2016 y al 4,3% en 2018. Para estos flujos, el tiempo procesal promedio cayó a partir de 2013 y la mediana pasó de ubicarse entre 3 y 5 días en aduana para el período 2010-2012, a ubicarse en 1 día luego de 2015. En el caso de las importaciones, las transacciones controladas por aduana cayeron del 27% en 2011 al 23,2% en 2016 y al 19% en 2018. Para estos flujos, el tiempo procesal promedio en aduana pasó de casi 4 días a 2,5 días luego de 2016 (la mediana se mantuvo constante en 2 días).

- 2.51 En definitiva, se encontró evidencia descriptiva de una mayor facilitación de comercio tras la implementación de la primera serie programática, durante el período 2014-2018, en términos de tiempo transcurrido en aduana²⁶. A partir de este resultado, se analizó la existencia de un impacto económico significativo en los flujos comerciales como consecuencia de la reducción de los tiempos procesales. En este sentido, en primer lugar, se procedió a estimar el efecto del tiempo en aduanas en las principales variables del comercio internacional, utilizando procedimientos econométricos rigurosos (mínimos cuadrados clásicos y variables instrumentales). Esta metodología mostró la existencia de un impacto económico significativo de los procedimientos aduaneros en la exportación e importación de bienes, con resultados altamente robustos en ambos casos. Finalmente, se utilizaron los coeficientes estimados para computar las ganancias cuantitativas que pueden ser atribuidas a las reformas, dadas las mejoras en los tiempos aduaneros. De este ejercicio resultó que, las reformas de facilitación comercial implementadas contribuyeron a que las exportaciones e importaciones de bienes en relación con mercados específicos crecieran en promedio un 1,4% y un 1,9%, respectivamente. En el caso de las exportaciones, el aumento se explica mayormente por un aumento en su volumen del 0,8%, mientras que en el caso de las importaciones se explica por un aumento del valor de cada transacción del 1,3%.
- 2.52 **En cuanto a la reforma específica de creación y puesta en funcionamiento de la VUCE (EEO#3)**, se estimó el impacto de esta herramienta en los tiempos en aduana y los valores de exportación, a partir de la información sobre más de un millón de operaciones entre 2008 y 2019. La VUCE quedó operativa en 2013 y en el año 2019 tuvo un salto muy significativo en su cobertura de las operaciones de exportación, con el 45% del total de solicitudes de exportación realizado a través de VUCE. Las estimaciones de un modelo de múltiples efectos fijos sugieren que luego de implementada la VUCE, las empresas que operaron a través de esta experimentaron una reducción de entre 5% y 12% en los tiempos de aduana para exportación. Esta reducción fue mayor para algunos sectores, en particular, fue del 19% para los 5 sectores que más operaron por VUCE entre 2013 y 2019. A su vez, se evaluó el efecto de la VUCE en los valores de exportación de las empresas que exportaron productos a través de la ventanilla única. Estas estimaciones sugieren que la instalación de la VUCE está asociada a un incremento anual en los valores exportados a nivel de firma, producto y país de destino, de entre 15% y 27%.
- 2.53 En síntesis, las reformas asociadas a la modernización de la gestión del comercio exterior y la facilitación comercial incluidas en el Programa, que implicaron ampliar sustancialmente la cobertura de la VUCE, aplicar instrumentos de gestión aduanera con foco en la inteligencia de los controles y la reducción de tiempos y costos, e implementar diversos acuerdos internacionales sobre facilitación de comercio, han seguido contribuyendo a los impactos observados sobre los flujos de exportaciones e importaciones. En un contexto altamente dinámico de las tecnologías, tanto aplicadas a la defraudación como al control, la continuidad y profundización de las reformas es lo que permite consolidar avances y evitar reversiones.

²⁶ (Volpe Martincus, 2016), encuentra evidencia acerca de que los tiempos de procesamiento en aduana tienen un impacto negativo significativo sobre las exportaciones de las empresas y de los respectivos países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Perú, Uruguay). El impacto es mayor para las ventas a compradores nuevos o de bienes sensibles al tiempo y para exportaciones con destinos de más difícil acceso.

OBJETIVO ESPECÍFICO: FORTALECIMIENTO DE LOS INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EN INNOVACIÓN PARA MEJORAR EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES LOCALES QUE PERMITAN OPTIMIZAR SU IMPACTO SOBRE LA ECONOMÍA NACIONAL (OBE3)

- 2.54 Uno de los principales hitos de las reformas de política en el área de fomento de la innovación productiva fue la creación de la ANII, operativa desde 2008. El Programa, en su Componente III, abordó la mejora de las capacidades locales de innovación a partir de compromisos de diferente alcance, involucrando productos en su mayoría vinculados con la ANII. Por un lado, compromisos de alcance general, como la aprobación de los Compromisos de Gestión entre el Poder Ejecutivo y la ANII, incluyendo metas de gestión, recursos para la implementación del PENCTI y los mecanismos de seguimiento y evaluación respectivos. Por otro lado, las reformas de política vinculadas a la puesta en marcha o modificaciones de conjuntos de instrumentos específicos, siendo los más relevantes los instrumentos de Emprendedores Innovadores y los de Promoción a la Innovación Empresarial, que satisfacen los requerimientos de las técnicas habituales de evaluación de impacto.
- 2.55 Si bien no se dispone de las evaluaciones de impacto de estas reformas, dado que la EAI estará disponible en 2023, algunas de ellas se vinculan al instrumento para **emprendedores innovadores** ([EEO#4](#)) fueron evaluadas satisfactoriamente en 2020 a través de una estrategia que contempló métodos cuantitativos y cualitativos, incluyendo una evaluación exploratoria de su impacto y un análisis costo beneficio desde la perspectiva estatal²⁷. Según los criterios definidos, la tasa de éxito del instrumento para ANII, al momento de la evaluación, era del 54%, siendo este el porcentaje de los emprendimientos apoyados históricamente por el programa que se encontraban activos, ya sea que estaban desarrollando la idea original, se mantenían en la actividad emprendedora con un nuevo producto o servicio, o habían vendido su empresa. Para las empresas que tuvieron ingresos por ventas en el año 2018, la facturación fue en su mayoría menor a los 50.000 dólares y empleaban en promedio 5 personas por empresa. La evaluación de impacto mostró que las empresas beneficiarias, respecto de las similares no beneficiarias: (i) invirtieron un 298% más en actividades de innovación; (ii) invirtieron en I+D en promedio un 138% más; (iii) tenían un 33% más de probabilidades de ser innovadoras; y (iv) mostraron una mayor contratación de personal (20%) y propensión a exportar (15%). Por su parte, el análisis costo beneficio indicó que por cada dólar invertido en el instrumento se generaron 11 dólares al tomar la empresa con mayor facturación y 5,6 al excluir a esta empresa del análisis.
- 2.56 Por otra parte, el Programa impulsó reformas vinculadas a **instrumentos de promoción de la innovación empresarial** ([EEO#5](#)) ejecutados por ANII, tales como: (i) la aprobación de la normativa para promover la articulación academia-empresa mediante la creación o fortalecimiento de centros tecnológicos sectoriales; (ii) la puesta en funcionamiento de fondos sectoriales que buscan potenciar el relacionamiento entre la academia y el sector productivo; (iii) el rediseño del instrumento de implementación de prácticas de innovación empresarial; y (iv) instrumentos de patentamiento y coinversión. La última evaluación de impacto disponible de instrumentos de apoyo a la innovación empresarial realizada por

²⁷ ([Bukstein, y otros, 2020](#)).

ANII^{28,29} concluyó, en primer lugar, que las empresas beneficiarias respondieron a los incentivos públicos incrementando su inversión privada en actividades de innovación en un 332% respecto de las no beneficiarias, confirmando la hipótesis de adicionalidad. En segundo lugar, se observó que la participación en estos programas indujo a las empresas a una actitud más proactiva hacia la innovación, con modificación de su comportamiento e importantes resultados. Específicamente, las empresas beneficiarias, en relación con las no beneficiarias: (i) son un 20% más propensas a realizar actividades de innovación; (ii) son un 45% más innovadoras; (iii) tienen 38% más de probabilidades de introducir innovaciones en productos y 30% más de tener ventas de productos novedosos. Por último, en cuanto al desempeño, las empresas beneficiarias son un 30% más propensas a exportar, incrementaron un 19% más el empleo y aumentaron su productividad un 29% en relación con el grupo de control³⁰. En este contexto, a partir de la aplicación de una metodología que compara los cambios entre las empresas beneficiarias y un grupo de control (de modo de aislar los efectos de la aplicación de los instrumentos de otros factores que pudieran haber incidido), la evaluación concluyó que los instrumentos de innovación tuvieron un saldo positivo en términos de los impactos y resultados alcanzados respecto a los objetivos de los instrumentos y a los problemas que pretendían resolver.

- 2.57 En términos generales el Programa cumplió sustancialmente con las reformas de política que se buscaba impulsar, lo que se tradujo en mejores fundamentos para un crecimiento económico sostenible que era el objetivo central desde el punto de vista de lo que la operación buscaba alcanzar y que a su vez se produce en el cumplimiento de los indicadores de resultados que se describieron en las secciones anteriores.
- 2.58 A través de la serie programática, se introdujeron reformas que se fueron profundizando o complementando en la operación subsiguiente, y que a su vez dieron continuidad, ampliaron y profundizaron las reformas introducidas en una serie programática anterior, contribuyendo así el Programa a la implementación progresiva de reformas estructurales, que pudieron ser atendidas desde su fase inicial hasta las de maduración y despliegue.

d. Resultados no anticipados

- 2.59 No se observaron resultados no anticipados.

C. Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

- 2.60 La sostenibilidad esperada de las reformas impulsadas bajo el Programa se fundó en varias razones. En primer lugar, en su mayoría, se trata de políticas de Estado que se han implementado a través de las distintas administraciones, algunas de ellas con sus orígenes

²⁸ (Bukstein, y otros, 2020).

²⁹ La evaluación de impacto de los instrumentos de apoyo a la innovación empresarial se planteó en tres etapas: (i) estudiar el esfuerzo en desarrollar actividades de innovación a través del financiamiento recibido (adicionalidad versus desplazamiento); (ii) analizar cómo cambia el comportamiento innovador de la firma beneficiaria cuando recibe financiamiento de estos instrumentos; y (iii) cuantificar cómo impacta el financiamiento público de la innovación en el desempeño productivo de la firma.

³⁰ Los resultados cuantitativos corresponden a uno de los tres paneles empleados en la evaluación, el correspondiente al período 2009-2018. Las conclusiones no se ven alteradas en los demás casos (la discrepancia relevante es que no se observa un incremento en la productividad).

en el siglo pasado, como, por ejemplo, la política actual en materia de promoción de inversiones cuyo marco legal está dado por la Ley de Inversiones N° 16.906 de 1998. En segundo lugar, la iniciativa de las reformas a impulsar radica en definiciones del gobierno y responde a necesidades muy notorias de reformulación y modernización de políticas e instrumentos. Algunas de las reformas principales responden a la necesidad de adecuar la normativa doméstica a desarrollos del marco internacional, como, por ejemplo, los relativos a fiscalidad internacional y cambio climático, y en todos los casos, las nuevas políticas y sus instrumentos están alineados con las mejores prácticas internacionales y se nutren en lo pertinente de la experiencia internacional comparada (aspecto en el que la contribución del Banco es significativa). En tercer lugar, los compromisos previstos en el Programa aseguraban que todas las reformas relevantes alcanzarían un nivel mínimo de maduración al amparo de la serie programática, en el sentido de que no se observarían reformas que una vez ejecutados los productos se encontraran en fases iniciales de creación o incipiente implementación (el Banco también ha contribuido en este punto a través de operaciones de préstamos de inversión y de cooperación técnica).

- 2.61 En el contexto descrito, al momento del diseño de la serie programática (2017) los riesgos destacados con respecto a la sostenibilidad fueron el macroeconómico y el de sostenibilidad fiscal. De hecho, la continuidad y permanencia de la gran mayoría de las reformas se confirmó a partir del cambio de gobierno, con la asunción de una nueva Administración en marzo de 2020. A este respecto cabe destacar que las reformas fueron sustancialmente cumplidas. La reforma vinculada al sistema nacional de transformación productiva y competitividad ha sufrido una reestructura desde el punto de vista institucional. A través de la ley de presupuesto Número 19.924, las atribuciones del Gabinete Ministerial de Transformación Productiva y Competitividad y la Secretaría de Transformación Productiva se centralizan en la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, y las menciones que existan en la normativa deberán entenderse referidas a la OPP. Es de destacar que el gobierno actual ha continuado con una gran cantidad de los proyectos que eran parte del Plan.
- 2.62 Finalmente, un elemento que resalta la sostenibilidad a futuro de los resultados logrados por el Programa reside en que al momento se trabaja en la preparación de una nueva operación (UR-L1186), que denota el compromiso de la Administración actual por profundizar los avances en materia regulatoria de política de inversión, comercio y de innovación apoyados por las dos series anteriores, con una mayor focalización en aspectos de comercio sostenible.

b. Salvaguardas ambientales y sociales

- 2.63 No existen riesgos ambientales o sociales asociados a este proyecto. El programa no financia inversiones físicas y tampoco prevé actividades con implicaciones negativas sobre los recursos naturales.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

A. Desempeño del Banco

- 3.1 Los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas incluyen algunos casos en los que el Banco se ha consolidado como un socio estratégico del GdU, a partir de la interacción y complementariedad de estos instrumentos con operaciones de préstamos de inversión y de cooperación técnica. Este es notoriamente el caso de las reformas relativas a la promoción de exportaciones e inversiones (con programa de apoyo a las exportaciones de servicios globales); con reformas relativas a la facilitación de comercio (con programas de modernización de la DNA y VUCE); y con aquellas vinculadas a la promoción de la innovación empresarial (con programas de implementación y consolidación de la ANII). El Banco lidera en la región en la promoción de la facilitación comercial, ha financiado y financia varias de las VUCEs y promueve su interoperabilidad. A su vez, la ejecución de operaciones de préstamo y cooperación del BID (incluido BID LAB) ha sido la principal fuente de recursos de ANII durante su despliegue. En el marco de esta colaboración, el Banco también ha utilizado los aprendizajes y las capacidades desarrollados en ANII como referencia para sus trabajos con otras agencias de innovación en la región.

B. Desempeño del Prestatario

- 3.2 Se considera que el desempeño del Organismo Ejecutor ha sido Satisfactorio en la medida que el MEF ha demostrado capacidad de ejecución para llevar adelante con eficiencia acciones acordadas con el Banco, sin registrar mayores desvíos.
- 3.3 En lo que respecta a los aspectos organizativos, el MEF contó durante todo el proceso con el personal necesario, el cual contaba con la capacidad técnica adecuada para resolver de manera oportuna las problemáticas de la implementación. Finalmente, ha cumplido a satisfacción del Banco con la entrega oportuna de la documentación relativa a las cláusulas contractuales de Informes de Progreso, Semestral, Planes Operativos Anuales, entre otros.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

A. Dimensiones 1 a 5

- 4.1 Los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas tienen un alcance sectorial mucho más amplio que las operaciones habituales de préstamos de inversión, en tanto suelen involucrar acciones en muy diversas áreas. De hecho, un mismo programa de Préstamo de Apoyo a Reforma de Políticas, tal como ocurre con el que es objeto del presente informe, puede relacionarse con varias operaciones del Banco, tanto préstamos de inversión como cooperaciones técnicas. En consecuencia, las recomendaciones se enfocan fundamentalmente en el tipo de instrumento de préstamo y cómo potenciar sus efectos en términos de reformas estructurales.

Tabla
Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
<i>Dimensión 1: Técnico sectorial</i>	
Hallazgo #1. Los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas son adecuados para acompañar procesos de reforma estructural, a través de la vinculación de los compromisos entre contratos de préstamo en una misma serie programática.	Recomendación #1. Estructurar la operación como una serie de operaciones vinculadas, que permita avanzar lo más posible en el ciclo de reforma que va desde la emisión de normativa de jerarquía legal hasta su efectiva implementación, de modo de evitar los casos de adopción de reformas como “señales”, cuyo objetivo principal queda satisfecho con la aprobación de una ley, aunque su posterior implementación sea muy parcial o incluso nula.
Hallazgo #2. La vinculación de los contenidos entre series programáticas de Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas extiende el acompañamiento a las reformas estructurales y puede ser determinante de su éxito.	Recomendación #2. En caso de presentarse la oportunidad, evaluar la pertinencia de que una nueva serie programática incluya compromisos relativos a reformas contempladas en series programáticas anteriores, que pueden beneficiarse de la inclusión de compromisos adicionales en las nuevas operaciones
Hallazgo #3. Aun en el caso de un país con relativamente buenas capacidades de formulación de políticas, los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas bien diseñados pueden tener un papel significativo en el apoyo y consolidación de los procesos de reforma estructural.	Recomendación #3. Explorar las diversas vías de contribución potencial a los impactos de los préstamos programáticos, a partir del posicionamiento estratégico del Banco en la región. En particular, a través del diálogo de políticas con los gobiernos, el Banco se encuentra en posición de proponer contenidos específicos a las iniciativas del gobierno en función de la experiencia internacional comparada, impulsar políticas e instrumentos innovadores y promover una mejor calidad de su diseño e implementación.
Hallazgo #4. Los compromisos incorporados en los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas pueden no incluir condiciones relativas a las mejores prácticas en materia de gestión de las políticas. Esto es, se promueven las mejores prácticas en términos de contenidos, pero no necesariamente en materia del proceso de política, que es crítico al éxito de una reforma.	Recomendación #4. El instrumento de los préstamos programáticos, cuando los tiempos involucrados lo permiten, puede ser adecuado para promover la mejora de la calidad del proceso de formulación de políticas, a través de cuestiones tales como monitoreo, evaluación y revisión, diálogo social y coordinación interinstitucional. Se entiende que las actividades de evaluación, idealmente, no deben limitarse a las que realiza el Banco, sino que debe promoverse la adopción de las buenas prácticas por parte del gobierno.

Hallazgos	Recomendaciones
<p>Hallazgo #5. En los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas con desembolso diferido se prevé la posibilidad de que el desembolso de la operación ocurra cerca de su aprobación, por lo que es necesario que tanto los indicadores como los informes finales de desempeño de proyecto consideren esta posibilidad.</p>	<p>Recomendación #5. Dado que los efectos de Programa de reformas de política requieren de un período de maduración para ser detectados, es importante prever mecanismos de evaluación para los casos en que el período de vigencia de la operación aún no haya culminado al momento de realizar la valoración. En estos casos y dada la premura en la realización de los desembolsos, los resultados observados hasta el momento no necesariamente reflejan los logros de la operación.</p>
<p>Dimensión 2: Organizativa y administrativa</p>	
<p>Hallazgo #6. En los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas los compromisos del gobierno consisten muy mayoritariamente en la emisión de normativa de diferente rango y de actas o resoluciones de los organismos involucrados, sin tener en cuenta eventuales necesidades financieras para su implementación.</p>	<p>Recomendación #6. Cuando corresponda, considerar en la definición de los compromisos del gobierno la asignación de cierto nivel mínimo de recursos para su implementación, de modo que el cumplimiento de los compromisos se traduzca en efectos de la magnitud esperada (en particular, prestar especial atención a este punto cuando no hay involucradas otras operaciones del Banco que provean los recursos).</p>
<p>Hallazgo #7. Un país puede tener la iniciativa de política, pero no las capacidades técnicas suficientes para llevarla adelante en todos sus aspectos de diseño y fases de implementación. Es crítico disponer de los recursos para resolver de manera oportuna potenciales cuellos de botella, pero esto no siempre es posible en un contexto de rigideces en las asignaciones presupuestales, aun cuando no se trate de montos particularmente significativos.</p>	<p>Recomendación #7. Considerar, complementariamente, operaciones de cooperación técnica que puedan proporcionar los apoyos puntuales necesarios para avanzar con fluidez en los compromisos, otorgando una capacidad de reacción que los gobiernos difícilmente puedan proveer. Esto supone una exigencia de diálogo estrecho entre los equipos de gobierno y los del BID, a efectos de concretar acciones bien focalizadas, que permitan resolver las necesidades concretas.</p>

Hallazgos	Recomendaciones
Hallazgo #8. En línea con el punto anterior, la probabilidad de éxito de los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas se relaciona positivamente con los vínculos entre estos préstamos y las operaciones de préstamos de inversión y cooperación técnica.	Recomendación #8. Buscar sinergias entre los diferentes tipos de operaciones, en cualquiera de las secuencias posibles. Por un lado, un préstamo programático en curso puede permitir identificar oportunidades para otro tipo de operaciones relacionadas con sus compromisos. Por otro lado, operaciones de préstamo de inversión o cooperación técnica pueden sugerir compromisos a ser incorporados en un préstamo programático.
Dimensión 3: Procesos públicos y actores	
Hallazgo #9. En los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas (en las matrices de medios de verificación) se identifica una entidad responsable de cada uno de los compromisos. En políticas de cierta complejidad, que involucran varias instituciones, esto puede no ser suficiente.	Recomendación #9. Tener especialmente en cuenta las dificultades de la coordinación interinstitucional en el sector público a efectos del diseño de los compromisos. Deben estar claros los mecanismos de coordinación que le permitan a la entidad responsable cumplir con la obligación prevista. A su vez, un compromiso a nivel de gobierno en un préstamo programático puede apalancar la posibilidad de que una determinada entidad procese las coordinaciones necesarias.
Dimensión 5: Gestión de riesgos y sostenibilidad	
Hallazgo #10. En los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas, aun cuando los compromisos son, en general, relevantes, sus niveles de relevancia pueden ser muy diversos.	Recomendación #10. Procurar identificar un subconjunto de compromisos “críticos”, respecto del cual conviene profundizar el análisis de riesgos y hacer un seguimiento particular que permita generar alertas tempranas de dificultades.
Hallazgo #11. La estabilidad de algunas reformas puede ser más sensible a los cambios de partido político en el gobierno y este nivel de sensibilidad puede depender del momento de una administración en que comienza a implementarse una reforma (reformas con escasa maduración son más propensas a la reversión)	Recomendación #11. El diseño de los compromisos debe tener en cuenta el grado de avance previsto al momento de un eventual cambio de signo político en la administración de gobierno a efectos de identificar mayores riesgos relativos a la sostenibilidad y, en caso de ser pertinente, incorporar la situación al diálogo político con la nueva administración.