

## Documento/Apéndice de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	URUGUAY
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Diseño e Implementación de Políticas de Promoción y Facilitación de la Internacionalización en Uruguay
▪ Número de CT:	UR-T1206
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Gomez Decker, Federica (INT/TIN) Líder del Equipo; Chapuis, Emilie (VPC/FMP); Chaverri-Suarez, Alonso J. (LEG/SGO); Cuba Valdivia, Abel Armando (VPC/FMP); D'Angelo, Carolina (CSC/CUR); Fernandez Cuna, Pablo Sebastian (VPC/FMP); Harguindeguy Gerona, Sofia (CSC/CUR); Lussich Rachetti, Nicolas (VPC/FMP); Medina Villanueva, Daniela (INT/INT); Pivel Ziegler, Claudia (VPC/FMP); Rospide, Maria De La Paz (INT/TIN); Torres, Adriana Ines (CSC/CUR); Zicari Dos Reis, Victoria Cecilia (CSC/CUR)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	1 Abr 2019.
▪ Beneficiario:	Uruguay
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Integración(RIN)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$350,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	17 de octubre
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	INT/TIN-Trade & Investment
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CUR-Representación Uruguay
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Integración económica; Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo general de la CT es desarrollar y difundir estrategias de promoción y facilitación de la internacionalización de las empresas en Uruguay. Específicamente, la CT: (i) identificará, desarrollará y difundirá estrategias en materia de promoción de exportaciones y de inversiones multisectoriales; y (ii) analizará, desarrollará y difundirá estrategias para la facilitación de las negociaciones comerciales con otros países o bloques regionales.
- 2.2 La economía uruguaya acumula 15 años de crecimiento ininterrumpido, a una tasa promedio anual del 4,3% entre 2003 y 2018, superior al promedio de los países de la región (3%). Este dinamismo estuvo impulsado por un fuerte desempeño de las exportaciones tanto de bienes como de servicios y de la inversión -aunque de manera dispar-, en un entorno internacional favorable.
- 2.3 No obstante, en los últimos cuatro años el ritmo de expansión de la economía se ha moderado, desacelerándose sus tasas de crecimiento anuales (1,6% desde 2015), así como las exportaciones (-3% desde 2013) y la Inversión Extranjera Directa (IED), que experimenta la más alta variación negativa: -67% desde 2013. Esto puede

explicarse, en parte, por un contexto internacional más adverso<sup>1</sup>, menor crecimiento de los principales socios comerciales<sup>2</sup>, y una menor demanda externa de bienes agropecuarios<sup>3</sup>, entre otros factores. Este nuevo escenario global y regional obliga a Uruguay a revisar sus mecanismos de estímulo a la internacionalización de su economía<sup>4</sup>.

- 2.4 Por otra parte, dado los recientes acuerdos firmados por el Mercosur con la Unión Europea y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés), también será crítico evaluar la creación de instrumentos que apoyen la adecuación de la oferta exportable para cumplir con los nuevos estándares y exigencias para su mejor aprovechamiento.
- 2.5 En comparación con otras áreas de desarrollo empresarial Uruguay posee un relativamente bajo número de herramientas públicas para apoyar el proceso de internacionalización de sus empresas. Uruguay puntúa relativamente peor que las economías de la región en la implementación de estos mecanismos (4,63 vs. 4,84 en Argentina; 4,71 en Chile; 4,92 en Colombia; y 4.92 en México).<sup>5-6</sup> Además, se requiere profundizar los mecanismos de apoyo a las actividades posteriores a la apertura de un mercado de exportación para garantizar una sólida inserción internacional, para favorecer la sofisticación de las exportaciones y la diversificación de los destinos de exportación.
- 2.6 Si bien Uruguay ha sido exitoso en el diseño de un sistema de instrumentos relativamente potentes que -junto con un clima de inversiones favorable- permite competir con localizaciones con ventajas importantes como Argentina y Brasil<sup>7</sup>, se advierten debilidades en los mecanismos de focalización, evaluación y monitoreo en

---

<sup>1</sup> En junio de 2019, la proyección del Banco Mundial de crecimiento en el mundo bajó de 3,3% (enero de 2019) a 2,6%. En el primer semestre del año la producción y el comercio continuaron debilitándose; estos fenómenos responden al aumento de la incertidumbre política, incluyendo una reciente escalada de las tensiones comerciales a nivel internacional; la desaceleración en la inversión a nivel global; el debilitamiento de la demanda externa, que reduce el crecimiento exportador de las economías emergentes y en desarrollo y la caída de los precios internacionales de *commodities*; entre otros ([Banco Mundial, 2019](#)).

<sup>2</sup> En 2018, las exportaciones a China (principal socio comercial) se redujeron 8% con respecto a 2017; el crecimiento anual de la potencia se sitúa en 6,6% en 2018 (0,2% menos que en 2016). También disminuyeron los montos exportados hacia Brasil (6%) y Argentina (7%). Ambos países mostraron tasas de crecimiento negativas en 2016 (-3,3% y -2,1%); Argentina, por su parte, cierra 2018 con otra caída del 2,5% en el PBI. Datos obtenidos de [Uruguay XXI \(2018\)](#) y [Banco Mundial \(2019\)](#).

<sup>3</sup> La tasa de crecimiento de la demanda mundial de productos agrícolas se ha desacelerado ([FAO, 2019](#)). La principal fuente de crecimiento de la demanda de productos agrícolas (China) se está desacelerando; y las nuevas fuentes de demanda global no son suficientes para mantener el crecimiento de la década anterior ([OECD & FAO, 2019](#)).

<sup>4</sup> La experiencia de las últimas cuatro décadas señala que el crecimiento económico y acercamiento a la frontera tecnológica de las economías pequeñas está estrechamente vinculado a un patrón de desarrollo orientado a la exportación (export-led growth). Inotai (2013) [Sustainable growth based on export-oriented economic strategy](#). Frankel & Romer (1999) y Dollar & Kraay (2007). Las exportaciones catalizan el crecimiento del producto a través de aumentos en el empleo y los ingresos del sector exportador; asimismo, un aumento en las exportaciones afecta el producto indirectamente a través de: asignación de recursos eficiente, explotación de economías de escala, estimulación de mejoras tecnológicas debido a la competencia internacional ([Awokuse, 2008](#); [Gokmenoglu et al., 2015](#)).

<sup>5</sup> Según el Índice de Políticas Públicas para Pymes de América Latina y el Caribe ([IPPALC, 2019](#)) creado por OCDE y CAF. En una escala del 1 al 5 (en la cual 5 es el más alto) Uruguay obtuvo la calificación máxima en términos de planificación y diseño de programas de apoyo a la exportación.

<sup>6</sup> CAF y OCDE (2019). [Políticas para Pymes competitivas en la Alianza del Pacífico y países participantes de América del Sur](#).

<sup>7</sup> Ons y García (2016). [Análisis de los instrumentos de promoción de Inversiones: el caso de Uruguay](#).

el marco de la atracción de IED.<sup>8</sup> Las herramientas de inteligencia para la identificación de los prospectos (por ejemplo: *Customer Relationship Management* (CRM) comienzan a rezagarse ante los avances tecnológicos que permiten maximizar las tareas de planificación y focalización a través de soluciones inteligentes (por ejemplo: modelos de predicción por *machine learning*, plataformas de información geográfica, y aplicaciones de realidad virtual).<sup>9</sup> Por último, los resultados de las inversiones y efectividad de las intervenciones se miden escasamente y con un número muy reducido de indicadores<sup>10</sup>; en este sentido, Uruguay presenta un índice de evaluación ligeramente menor al promedio de América Latina y el Caribe (ALC), y al menos 50% menor al promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).<sup>11</sup>

- 2.7 **Alineación estratégica.** La operación está alineada con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) con el desafío de: (i) integración económica, al promover la inserción internacional a través de una atracción de inversiones y promoción de exportaciones; y (ii) productividad e innovación, a través de la incorporación de tecnologías disruptivas que incrementen la eficiencia de los Organismos de Promoción Comercial, así como con los temas transversales de capacidad institucional y estado de derecho al promover las capacidades de la agencia de promoción de exportaciones e inversiones. Asimismo, el programa contribuye con los indicadores del Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) en particular con acuerdos de integración regional, subregional y extra regionales e iniciativas de cooperación. También contribuye a la Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global (GN-2565-4) y se enmarca 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 promoción de exportaciones, atracción de inversiones y de facilitación comercial y políticas que apunten a la competitividad sistémica de un país. Por otra parte, se alinea con los objetivos estratégicos de la estrategia de país vigente con Uruguay: con el objetivo de diversificar los mercados de exportación, dentro del área estratégica de posicionamiento internacional integrado y coordinado. Por último, se alinea con los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Integración de: (i) promover la integración física y la conectividad en ALC y (iv) profundizar el conocimiento sobre integración mundial y regional.

---

<sup>8</sup> [Volpe Martincus & Sztajerowska \(2019\)](#), pg. 74. Se advierte un bajo grado de focalización de la agencia de promoción de inversiones, que alcanza un índice de intensidad de focalización de 1, frente a 2 y 3 puntos de promedio en América Latina y el Caribe (ALC) y los países OCDE, respectivamente. El índice de intensidad de focalización capta la cantidad de dimensiones que una Agencia de Promoción de Inversiones (API) prioriza o excluye. Este índice es una variable de conteo que oscila desde 0, cuando la API ni prioriza ni excluye sectores/países, proyectos o inversores; hasta 6, cuando la API prioriza y excluye sectores/países, proyectos e inversores, y puede adoptar cualquier valor intermedio, en función del nivel de focalización o de exclusión definido por la agencia. Uruguay obtiene un puntaje de 1 junto a Chile, República Dominicana, Estonia, Alemania, Guatemala, Honduras, Japón, Nicaragua, Eslovaquia y Venezuela.

<sup>9</sup> Recientemente, la API de Costa Rica (CINDE) ha invertido en una plataforma de inteligencia artificial (Gazelle.ai) que le permite identificar empresas en función del crecimiento esperado y la orientación geográfica ([Gazelle.ai, 2019](#)).

<sup>10</sup> En especial, las variables relacionadas con las exportaciones, la innovación o I+D, y el desarrollo regional tienen un seguimiento significativamente bajo, mientras los indicadores socioeconómicos (como los salarios, sostenibilidad) y los de insumo-producto (retorno de inversiones, costo por puesto de trabajo) están virtualmente ausentes en las API del Cono Sur ([Volpe & Sztajerowska, 2019](#)).

<sup>11</sup> [Volpe Martincus & Sztajerowska \(2019\)](#), pg. 113

- 2.8 En Uruguay, la IED ha impulsado al sector exportador: en 2013, el 63% de las exportaciones uruguayas fueron realizadas por empresas extranjeras, contribuyendo con exportaciones de mayor contenido tecnológico y una mayor diversificación de mercados.<sup>12</sup>
- 2.9 En este contexto, el surgimiento de nuevos acuerdos comerciales advierte la necesidad de trabajar en la definición del tipo de inversiones que se quieren atraer en los nuevos marcos; la identificación de los sectores con potencial exportador; la armonización de normativas; el cumplimiento de estándares y certificaciones exigidas por los nuevos mercados; la internacionalización de las empresas locales; la armonización de normativas; entre otras. En particular, la aprobación de los acuerdos Mercosur-Unión Europea y Mercosur-EFTA, surgen nuevos desafíos para Uruguay y para el bloque comercial Mercosur.
- 2.10 Las debilidades y oportunidades mencionadas, en conjunto con las nuevas tendencias de la digitalización y el mercado internacional requieren avanzar en el desarrollo de estrategias flexibles y proactivas en materia de promoción de exportaciones e inversiones, así como en el desarrollo de políticas que habiliten un mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales aprobados y en negociación.

### III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Las actividades serán las descriptas para cada uno de los componentes:
- 3.2 **Componente I: Estrategias innovadoras para la promoción de las exportaciones e inversiones multisectoriales (US\$150.000).** El objetivo del componente es apoyar a Uruguay en el diseño de estrategias innovadoras de promoción de las exportaciones e inversiones. Se financiarán, entre otras, las siguientes actividades: (i) estudios que identifiquen las mejoras prácticas de apoyo a la internacionalización y la atracción de inversiones (políticas públicas, planes, instrumentos, esquemas de financiamiento), con énfasis en aquellas que incluyen mecanismos proactivos de búsqueda y selección de beneficiarios (exportadores, inversores y prospectos) y utilizan tecnologías disruptivas para tales fines; (ii) diseño de un programa piloto de inteligencia que integre herramientas disruptivas en términos tecnológicos (por ejemplo: *big data*, *machine learning*, *business analytics* y *advanced analytics*) para la identificación de firmas exportadoras, firmas potencialmente exportadoras y prospectos de inversión; (iii) diseño de instrumentos de apoyo técnico y esquemas de financiamiento para el desarrollo empresarial de firmas potencialmente exportadoras, en particular aquellas con posibilidades de insertarse en las etapas más sofisticadas de las cadenas globales de valor o nichos de mercado adecuados a los objetivos de desarrollo del país; (iv) diseño de mecanismos de evaluación y monitoreo con enfoques empíricos para establecer si los instrumentos de apoyo a la internacionalización y atracción de inversiones contribuyen a lograr los resultados esperados y cómo lo hacen; (v) talleres de capacitación en las herramientas de inteligencia comercial y mecanismos de evaluación y monitoreo recomendados, orientados a los profesionales de la agencia de promoción de exportaciones e inversiones u otros organismos gubernamentales vinculados con el proceso de atracción de IED.
- 3.3 **Componente II: Estrategias para el mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales (US\$150.000).** El objetivo de este componente es lograr un mejor aprovechamiento de los acuerdos comerciales existentes y en proceso de negociación a fin de contribuir con una mayor internacionalización e integración en

---

<sup>12</sup> Uruguay XXI (2014). [Comportamiento Exportador de las Empresas Extranjeras en Uruguay.](#)

las cadenas globales de valor de las empresas uruguayas. Se financiarán, entre otras las siguientes actividades: (i) análisis de los cambios regulatorios y normativos requeridos para la implementación de los acuerdos; (ii) identificación y diseño de políticas e instrumentos para un mejor aprovechamiento de los acuerdos y potenciales ajustes requeridos en determinados sectores; (iii) documentar las lecciones aprendidas y buenas prácticas en el desarrollo de programas y oportunidades de colaboración entre aliados comerciales (por ejemplo: capacitaciones conjuntas y/o financiamiento para la integración regional a los mecanismos de apoyo nacionales existentes); (iv) recomendaciones de esquemas de financiamiento para políticas de reconversión productiva; y (v) talleres de sensibilización y capacitaciones al sector público y privado sobre las oportunidades y desafíos que presentan los acuerdos y la adecuación de la oferta exportable dado los requerimientos de los mercados destino (ejemplo, políticas de reglas de origen, certificaciones, etc.).

- 3.4 **Componente III: Difusión de estudios y herramientas para fomentar la internacionalización de las empresas y promover la atracción de inversiones (US\$50.000).** El objetivo del componente es diseminar y difundir las recomendaciones sobre políticas, instrumentos y programas que surjan de esta CT. Se financiará la realización de eventos, publicaciones y campañas de difusión de herramientas existentes y de aquellas que vayan a desarrollarse durante la ejecución de la CT.
- 3.5 El presupuesto total de la CT es de US\$350.000,00, que provendrán del Programa Estratégico para el Desarrollo de Integración financiado con Capital Ordinario (RIN). Para esta operación, no se contemplan recursos de contrapartida local.

**Presupuesto Indicativo (en US\$)**

Actividad / Componente	Descripción	BID / RIN	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente I	Estrategias innovadoras para la promoción de exportaciones e inversiones multisectoriales y capacitaciones.	150.000	0	150.000
Componente II	Estrategias para la facilitación de las negociaciones comerciales y capacitaciones	150.000	0	150.000
Componente III	Difusión de estudios y herramientas para fomentar la internacionalización de las empresas	50.000	0	50.000
<b>Total</b>		<b>350.000</b>	<b>0</b>	<b>350.000</b>

**IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- 4.1 El Proyecto será ejecutado por el Banco, a través de la División de Comercio e Inversión en la Representación de Uruguay. El Banco tiene vasta experiencia en los temas relacionados a esta CT, y -a diferencia del país beneficiario- capacidad para identificar firmas consultoras o consultores individuales altamente calificados con reputación internacional y experiencia regional, lo que facilita la ejecución de la operación<sup>13</sup>. El país beneficiario será Uruguay, quien participará -a través de Uruguay XXI y la Secretaria de Transformación Productiva y Competitividad<sup>14</sup>- de la elaboración de los términos de referencia de los diversos estudios y en las misiones

<sup>13</sup> GN-2629-1.

<sup>14</sup> El Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad fue creado por [Ley N°19472](#) así como su Secretaría. El Instituto Uruguay XXI integra el Sistema tal y como establece la antes mencionada Ley.

de los consultores internacionales en Uruguay. Esto permitirá la implementación y la sostenibilidad de la iniciativa. El Banco -a través de sus especialistas- será responsable por las adquisiciones y supervisión de los productos de este proyecto. En todo caso, el Banco tendrá discreción para seleccionar, contratar, evaluar y pagar consultores. Puede obtener aportes o comentarios del beneficiario, pero ello no limitará su capacidad para gestionar la relación con los consultores.

- 4.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20.

## **V. Riesgos importantes**

- 5.1 El principal riesgo asociado a la ejecución se asocia a la falta de acceso a los datos necesarios para la realización de los estudios. Para mitigarlo, el Banco coordinará el trabajo entre los consultores y las principales agencias que producen los datos en el país. Asimismo, las instituciones beneficiarias contribuirán en este sentido.

## **VI. Excepciones a las políticas del Banco**

- 6.1 El proyecto no contempla excepciones a las políticas del Banco.

## **VII. Salvaguardias Ambientales**

- 7.1 Esta operación ha sido clasificada bajo la categoría “C” de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), ver [Informe de Análisis de Salvaguardias](#) e [Informe del Filtro de la Política de Salvaguardias](#).

### **Anexos Requeridos:**

[Solicitud del Cliente\\_82696.pdf](#)

[Matriz de Resultados\\_27251.pdf](#)

[Términos de Referencia\\_26328.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones\\_65528.pdf](#)