



# **Programa de Posicionamiento Estratégico Internacional I, II y III (UR-L1076/2920/OC-UR, UR-L1097/3365/OC-UR, UR-L1106/3418/OC-UR)**

## **Informe de Terminación de proyecto (PCR)**

Equipo de Proyecto Original (UR-L1076/2920/OC-UR): Pablo M. García (TIU/CUR), Jefe de Equipo; Pablo Angelelli (CTI/CUR); Andrés Pereyra (TSP/CUR); Emilio Pineda (FMM/CUR); Alejandro Rasteletti (CSC/CUR), Manuel Marquez (INT/TIU); Ady Beitler (INT/TIU); Christian Volpe (INT/INT); Yasmin Esteves (INT/TIU); Javier Cayo (LEG/SGO); Claudia Franco (FIN/FIN); Vinicio Stort (FIN/FPD); Gabrielle del Monte (FMP/CUR) y Pablo Puente (FMP/CUR).

Equipo de Proyecto Original (UR-L1097/3365/OC-UR) : Pablo M. García (TIU/CUR), Jefe de Equipo; Mario Umaña (INT/TIU); Christian Volpe (INT/INT); Ady Beitler (INT/TIU); Pablo Angelelli (CTI/CUR); Virginia Queijo Von Heideken (CSC/CUR); Yasmin Esteves (INT/TIU); Kevin McTigue (LEG/SGO); David Salazar (FMP/CUR); y Nadia Rauschert (FMP/CUR).

Equipo de Proyecto Original (UR-L1106/3418/OC-UR): Pablo M. García (TIU/CUR), Jefe de Equipo; Mario Umaña (INT/TIU); Christian Volpe (INT/INT); Ady Beitler (INT/TIU); Pablo Angelelli (CTI/CUR); Virginia Queijo Von Heideken (CSC/CUR); Yasmin Esteves (INT/TIU); Kevin McTigue (LEG/SGO); David Salazar (FMP/CUR); y Nadia Rauschert (FMP/CUR).

Equipo PCR: Federica Gómez (INT/TIN), Christian Volpe (INT/INT), Gustavo Crespi (ICF/CTI), Allizon Milicich (VPC/FMP), Emilie Chapuis (VPC/FMP), Horacio Mendoza Benavente (LEG/SGO), Juan Manuel Casalino (LEG/SGO), María Victoria del Campo (SPD), Yasmin Esteves (INT/TIN), Oscar Vasco (INT/TIN), Angela Dorantes (INT/TIN).

## ÍNDICE

<b>ENLACES ELECTRÓNICOS</b> .....	ii
<b>ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES</b> .....	ii
<b>ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS</b> .....	ii
<b>INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO</b> .....	iv
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO.....	1
II.1 Relevancia.....	1
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	2
b. Alineación estratégica .....	3
c. Relevancia del diseño .....	5
II.2 Eficacia.....	16
a. Declaración de Objetivos de Desarrollo del Proyecto.....	16
b. Resultados logrados .....	18
c. Análisis contrafactual .....	29
d. Resultados no anticipados .....	34
II.3 Sostenibilidad .....	34
a. Aspectos generales de sostenibilidad .....	34
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	36
III.1 Desempeño del Banco .....	36
III.2 Desempeño del Prestatario .....	36
IV. Hallazgos y recomendaciones .....	37
IV.1 Dimensiones 1 a 5.....	37

## ENLACES ELECTRÓNICOS

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) \(UR-L1076\)](#)
2. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) \(UR-L1097\)](#)
3. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) \(UR-L1106\)](#)
4. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\) \(UR-L1076\)](#)
5. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\) \(UR-L1097\)](#)
6. [Versión final del Informe de seguimiento de proyecto \(PMR\) \(UR-L1106\)](#)
7. [Lista de verificación PCR](#)
8. [Cambios a la Matriz de resultados](#)

## 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 de los instrumentos de promoción de la innovación empresarial](#)
5. [Informe sobre las reformas impulsadas del UR-L1076](#)
6. [Informe sobre las reformas impulsadas del UR-L1097](#)
7. [Informe sobre las reformas impulsadas del UR-L1106](#)
8. [Componentes de la Serie programática](#)
9. [Matriz de Políticas \(UR-L1076\)](#)
10. [Matriz de Políticas \(UR-L1097\)](#)
11. [Matriz de Políticas \(UR-L1106\)](#)
12. [Anexo Cambio metodológico BCU](#)
13. [Informe de evaluación de impacto del instrumento Emprendedores Innovadores ANII](#)
14. [Informe de evaluación Becas de Postgrado](#)
15. [Sucesión de reformas de política de la serie programática](#)

## ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ANII	Agencia Nacional de Investigación e Innovación
ADT	Acuerdo de Eliminación de la Doble Tributación
AIIT	Acuerdo de Intercambio de Información Tributaria
ALC	América Latina y el Caribe
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
DUA	Documento Único Aduanero
GdU	Gobierno del Uruguay
GII	<i>Global Innovation Index</i>
I+D	Investigación y Desarrollo
I+D+i	Investigación, Desarrollo e Innovación
ICG	Índice de Competitividad Global de negocios
IED	Inversión Extranjera Directa
ITR	Instituto Tecnológico Regional
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OEA	Operador Económico Autorizado
PEDECIBA	Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas
PENCTI	Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
TCA	Tribunal de lo Contencioso Administrativo
UTEC	Universidad Tecnológica del Uruguay
VUCE	Ventanilla Única de Comercio Exterior
WEF	<i>World Economic Forum</i> (Foro Económico Mundial)

## INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

21/02/22, 11:58

VPF-ADS PCR Dashboard

### ▼UR-L1076 Program for Strategic International Positioning

<b>Country Beneficiary</b> Uruguay	<b>Loan Instrument</b> Policy-Based Loan	<b>Borrower</b> UR-UR - REPUBLICA ORIENTAL DE URUGUAY	<b>Loan(s)</b> 2920/OC-UR, 2922/OC-UR	<b>Sector</b> Trade	<b>Sub-Sector</b> Export And Investment Promotion
<b>Date of Board Approval</b> Mar 05, 2013	<b>Date of Eligibility for First Disbursement</b> Sep 30, 2013	<b>Date of Closure (CO)</b> Dec 11, 2018	<b>Loan Amount - Original</b> 550,000,000.00	<b>Loan Amount - Current</b> 183,750,000.00	<b>Pari Passu</b>
<b>Total Project Cost</b> 550,000,000.00	<b>Months In Execution from Approval</b> 69	<b>Months In Execution from First Disbursement</b> 0	<b>Original Date of Final Disbursement</b> Mar 15, 2016	<b>Actual Date of Final Disbursement</b> Mar 15, 2019	<b>Cumulative Extension(Months)</b>
<b>Total Amount Disbursed</b> 183,750,000.00	<b>Total Percentage of Disbursement</b> 33%				

### ▲ 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: Satisfactory



^ Bank Staff

Positions	At PCR Dec 11, 2018	At Approval Mar 05, 2013
Vice-President VPS	Rodriguez-Ortiz,Ana	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Vellutini,Roberto
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)	Fabrizio Operti (INT/TIN)
Country Rep	Doyle,Morgan (CSC/CUR)	Taccone,Juan José (CSC/CUR)
Project Team Leader	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)	Garcia,Pablo Marcelo (TIU/CUR)
PCR Team Leader	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)	Garcia,Pablo Marcelo (TIU/CUR)

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	15.9	150,798.46
Supervision	22.0	139,814.32
<b>Total</b>	<b>37.9</b>	<b>290,612.78</b>

^ Time



## ^UR-L1097 Program for Strategic International Positioning II

<b>Country Beneficiary</b> Uruguay	<b>Loan Instrument</b> Policy-Based Loan	<b>Borrower</b> UR-UR - REPUBLICA ORIENTAL DE URUGUAY	<b>Loan(s)</b> 3365/OC-UR	<b>Sector</b> Trade	<b>Sub-Sector</b> Export And Investment Promotion
<b>Date of Board Approval</b> Nov 26, 2014	<b>Date of Eligibility for First Disbursement</b> May 26, 2015	<b>Date of Closure (CO)</b> Mar 28, 2020	<b>Loan Amount - Original</b> 120,000,000.00	<b>Loan Amount - Current</b> 120,000,000.00	<b>Pari Passu</b>
<b>Total Project Cost</b> 120,000,000.00	<b>Months In Execution from Approval</b> 64	<b>Months In Execution from First Disbursement</b> 15	<b>Original Date of Final Disbursement</b> Mar 27, 2018	<b>Actual Date of Final Disbursement</b> Mar 27, 2021	<b>Cumulative Extension(Months)</b>
<b>Total Amount Disbursed</b> 120,000,000.00	<b>Total Percentage of Disbursement</b> 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 Satisfactory

^ Bank Staff



Positions	At PCR Mar 28, 2020	At Approval Nov 26, 2014
Vice-President VPS	Rodriguez-Ortiz,Ana	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa,Alexandre Meira
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)	Fabrizio Operti (INT/TIN)
Country Rep	Bendersky,Matias (CSC/CUR)	Taccone,Juan José (CSC/CUR)
Project Team Leader	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)	Garcia,Pablo Marcelo (TIU/CUR)
PCR Team Leader	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)	Garcia,Pablo Marcelo (TIU/CUR)

^ Staff Time and Cost

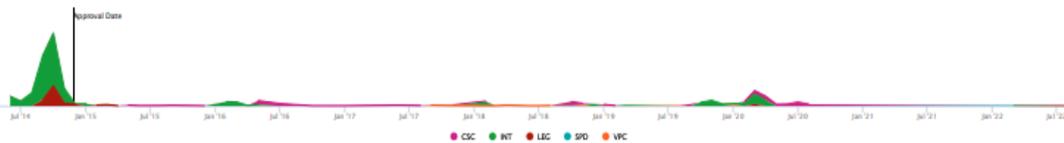


Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	15.6	108,590.49
Supervision	10.5	72,892.89
<b>Total</b>	<b>26.1</b>	<b>181,483.38</b>

^ Time



Time Reported for UR-L1097  
Source SAP Sep 06, 2022



## ^UR-L1106 Program for Strategic International Positioning III

<b>Country Beneficiary</b> Uruguay	<b>Loan Instrument</b> Policy-Based Loan	<b>Borrower</b> UR-UR - REPUBLICA ORIENTAL DE URUGUAY	<b>Loan(s)</b> 3418/OC-UR	<b>Sector</b> Trade	<b>Sub-Sector</b> Export And Investment Promotion
<b>Date of Board Approval</b> Jan 14, 2015	<b>Date of Eligibility for First Disbursement</b> May 26, 2015	<b>Date of Closure (CO)</b> Mar 28, 2020	<b>Loan Amount - Original</b> 247,000,000.00	<b>Loan Amount - Current</b> 247,000,000.00	<b>Pari Passu</b>
<b>Total Project Cost</b> 247,000,000.00	<b>Months In Execution from Approval</b> 62	<b>Months In Execution from First Disbursement</b> 0	<b>Original Date of Final Disbursement</b> Mar 27, 2018	<b>Actual Date of Final Disbursement</b> Mar 27, 2021	<b>Cumulative Extension(Months)</b>
<b>Total Amount Disbursed</b> 247,000,000.00	<b>Total Percentage of Disbursement</b> 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 Satisfactory

^ Bank Staff



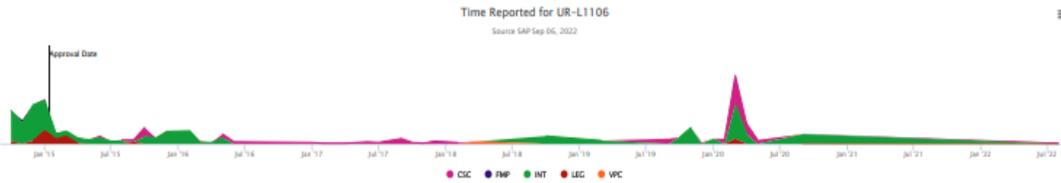
Positions	At PCR Mar 28, 2020	At Approval Jan 14, 2015
Vice-President VPS	Rodriguez-Ortiz,Ana	Levy,Santiago
Vice-President VPC	Rosa, Alexandre	Rosa,Alexandre Meira
Country Manager	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)	Lupo,Jose Luis (CSC/CSC)
Sector Manager	Operti,Fabrizio (INT/INT)	Estevadeordal,Antoni (INT/INT)
Division Chief	Granados,Jaime (INT/TIN)	Fabrizio Operti (INT/TIN)
Country Rep	Bendersky,Matias (CSC/CUR)	Taccone,Juan José (CSC/CUR)
Project Team Leader	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)	Garcia,Pablo Marcelo (TIU/CUR)
PCR Team Leader	Gomez Decker,Federica (TIN/CUR)	Garcia,Pablo Marcelo (TIU/CUR)

^ Staff Time and Cost



Stage Project Cycle	# of Staff Weeks	USD (including Travel and Consultant Costs)
Preparation	3.7	15,313.96
Supervision	10.6	92,933.79
<b>Total</b>	<b>14.3</b>	<b>108,247.75</b>

^ 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 Posicionamiento Estratégico Internacional I, II y III. Este Programa fue estructurado como una serie programática de Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas con desembolso diferido (PBP/DDO, por sus siglas en inglés) de tres operaciones vinculadas técnicamente entre sí pero financiadas en forma independiente. El 15 de marzo de 2013 se suscribió el Contrato de Préstamo Número 2920/OC-UR (UR-L1076) y el 27 de marzo de 2015 se suscribieron los Contratos de Préstamo Número 3365/OC-UR (UR-L1097) y Número 3418/OC-UR (UR-L-1106), todos ellos entre la República Oriental del Uruguay y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID o el Banco).
- 1.2 La serie programática fue acordada con el Gobierno de Uruguay (GdU) con el fin 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 posicionamiento. Esto incluyó dos objetivos específicos adicionales al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica: (i) fortalecer el marco general de políticas para la atracción de inversiones y (ii) fortalecer las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica.
- 1.3 En el marco del Programa se identificaron una serie de reformas sobre las que se debía enfocar la intervención para remover obstáculos al posicionamiento del país y así contribuir al desarrollo sostenido. Siendo Uruguay un país con un pequeño mercado interno, una base productiva estructuralmente reducida y el predominio de cadenas cortas de generación de valor, el potencial de atracción de inversiones depende fuertemente de las perspectivas de penetración de mercados externos y de la coherencia entre las políticas de atracción de inversiones, de incentivos sectoriales y de promoción y facilitación de exportaciones. A su vez, para que el país logre maximizar el impacto de las inversiones deben generarse las condiciones que permitan promover la difusión del conocimiento, las habilidades y la innovación como parte integral de estrategias más amplias de desarrollo productivo e industrial.

## **II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO**

### **II.1 Relevancia**

- 2.1 La serie programática presentó una elevada relevancia tanto al momento de diseño como de cierre de la operación, dado que buscó fortalecer el posicionamiento internacional de Uruguay, y estuvo alineada con las necesidades de desarrollo del país y la estrategia institucional del Banco.
- 2.2 Las tres operaciones que integran el Programa fueron aprobadas por tres años con la opción de prorrogarse por tres años adicionales, las cuales hicieron efectivas. La primera operación

cerró en marzo 2019, la segunda en marzo 2021 y tercera en marzo 2021. Estas extensiones no significaron una amenaza para la lógica vertical del Programa.

#### **a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país**

- 2.3 El Programa estuvo alineado con las necesidades identificadas por el GdU, quien venía desarrollado una estrategia de posicionamiento internacional donde la expansión de los niveles de inversión se instaló como una de sus principales prioridades<sup>1</sup>. Uruguay ha tenido históricamente una posición de apertura hacia la Inversión Extranjera Directa (IED), con una política gubernamental de atracción de inversiones que las alienta sin discriminar entre inversión nacional y extranjera. El régimen general de incentivos no discrimina entre inversores extranjeros y locales desde el punto de vista tributario y no se requiere autorización previa para la inversión extranjera. Tanto personas como corporaciones pueden instalar empresas en el país sin tener que cumplir con requisitos previos ni obtener permisos especiales del Estado. Esta apertura hacia la IED se vio reflejada y acentuada en el impulso de un conjunto de acciones claves que el Programa buscó impulsar y consolidar.
- 2.4 Previo al diseño del Programa, junto con el país se identificaron los siguientes problemas y desafíos<sup>2</sup>: (i) Necesidad de diversificación de los destinos de la inversión. Entre 2007-2010, el sector primario y la construcción (incluyendo hoteles y restaurantes) representaban el 54% de las inversiones, mientras que la industria acumulaba sólo el 13%. A la concentración sectorial de la inversión se sumaba la concentración en términos de orígenes, donde el MERCOSUR representaba en promedio el 34,7% de la IED en el período 2008-2010; (ii) Percepción internacional que requería consolidarse para que el país fuera considerado un destino de excelencia para la localización de inversiones; (iii) Estándares de facilitación comercial con márgenes para su mejora. El país paulatinamente buscaba consolidarse como un hub logístico regional y constituirse en una plataforma regional. Su ubicación privilegiada como puerta de ingreso al MERCOSUR, sumada a los regímenes promocionales, brindaba un ambiente propicio para atraer inversiones destinadas al mercado regional. Sin embargo, debía lograr reducir la excesiva burocratización de los procesos aduaneros y aminorar los tiempos de procesamiento de las operaciones de exportación, importación y tránsito; (iv) Limitadas capacidades para la innovación empresarial. Existía una brecha frente a la región y a los países más avanzados en inversión en actividades de Investigación y Desarrollo (I+D) (Sanchez et al, 2012). La limitada inversión en I+D se asociaba también a un problema de recursos humanos, dado que Uruguay tenía debilidades en la enseñanza de ciencias y matemáticas, en la disponibilidad de científicos e ingenieros y en la capacidad de absorción de tecnología por parte de las empresas.
- 2.5 En ese sentido, con la finalidad de viabilizar un proceso sostenido de inversión a largo plazo, las principales reformas de política que el Gobierno se había comprometido a impulsar fueron: (i) la adecuación del régimen de promoción de inversiones, buscando optimizar su impacto y

---

<sup>1</sup> BID (2021) [Las políticas hacia la inversión extranjera directa](#) y [MEF \(2015\)](#).

<sup>2</sup> Bittencourt, et. al. (2009); Román (2010); López (2011): [UR-L1097](#); [UR-L1106](#); [EBP 2010-2015](#); [UR-L1076](#), [UR-L1097](#).

mejorando la transparencia del mismo; (ii) el cumplimiento de los estándares globales de intercambio de información internacional en materia financiera y fiscal, buscando que el país continuara avanzando en las distintas fases del proceso de revisión de pares del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información en Materia Fiscal; (iii) la generación de un marco normativo que permitiera compartir riesgos entre el sector público y el privado en grandes proyectos de infraestructura, a través de Asociaciones Público Privadas (APP) para proyectos específicos; (iv) la modernización de las prácticas de facilitación comercial y actualización de la normativa aduanera; y (v) la implementación de políticas en materia de innovación tecnológica, que permitieran profundizar el impacto en términos de desarrollo de la IED.

- 2.6 La estrategia del Programa consistió en actuar simultáneamente sobre un conjunto de factores transversales que hacen a la atracción de inversiones en sentido amplio y, al mismo tiempo, dado el reducido mercado interno, avanzar en un conjunto de acciones que llevarán a mejorar los estándares de facilitación y promoción comercial para optimizar el acceso a terceros mercados de la IED instalada o a instalarse en el país. Esto se complementó con acciones concretas que buscaron mejorar las capacidades de innovación empresarial y absorción tecnológica como un mecanismo efectivo de atraer inversiones y maximizar su impacto hacia el interior de la economía. Esto se alinea con las necesidades del país al momento de diseño<sup>3</sup> y cierre de la operación<sup>4</sup>, dado que en una economía abierta con reducido mercado interno el sector externo -en particular, el patrón exportador con marcada concentración tanto en productos como en destino y en empresas, la necesidad de incorporar valor agregado nacional en las exportaciones diferenciando productos, y especialización sectorial del comercio y la inversión en innovación y desarrollo tecnológico- constituye un foco de atención obligado a la hora de definir la estrategia económica de mediano y largo plazo para impulsar un mayor crecimiento de la productividad y competitividad de la economía.

#### **b. Alineación estratégica**

- 2.7 El Programa fue consistente al momento de diseño con la Estrategia de País del BID con Uruguay (2010-2015) (GN-2626), que buscaba mejorar el posicionamiento internacional del país mediante una mayor atracción de inversiones y priorizaba las intervenciones en infraestructura mediante el apoyo a las APP, que constituyen unas de las reformas clave que impulsó el presente programa.
- 2.8 Asimismo, 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). Adicionalmente, contribuyó con las metas regionales de:

---

<sup>3</sup> [Nota Técnica sobre Comercio e Inversiones 2014, EBP 2015-2020.](#)

<sup>4</sup> [EBP 2021-2025. Informe de IED, UruguayXXI \(2022\). \(2019\). Informe de IED, UruguayXXI \(2022\).](#)

(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 los productos: (i) acuerdos de integración e iniciativas de 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.

- 2.9 Por otra parte, al momento de cierre se verifica que el Programa se alineó con la Estrategia de País del BID con Uruguay 2016-2020 (GN-2836) bajo el eje estratégico de productividad y competitividad, en tanto apoyó la política de inserción internacional integral y coordinada y el fomento de la innovación, y contribuyó con los objetivos estratégicos de diversificar los mercados de exportación y promover la innovación empresarial. También se alineó con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), contribuyendo con los desafíos de: (i) Integración Económica, al promover la inserción internacional a través de la suscripción de tratados de promoción de inversiones y comerciales; y (ii) Productividad e Innovación, al facilitar el financiamiento para la inversión en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) empresarial. Asimismo, 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 7,14% de los recursos de la operación se asocian con políticas que promocionan actividades de adaptación y mitigación del cambio climático, según la metodología conjunta de la Banca Multilateral de Desarrollo (BMD) de estimación de financiamiento climático. Estos recursos contribuyen 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 y comercio.
- 2.10 Además, contribuyó con los indicadores del Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6), en particular, con Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (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 enmarcó 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 al Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8), relacionado a clima de negocios para el desarrollo del sector privado.
- 2.11 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 inversiones y facilitación comercial, que incluye asistencia técnica y sinergias con otras iniciativas del Banco, como las operaciones de Apoyo a los Servicios Globales de Exportación (2590/OC-UR),

Modernización de la Dirección Nacional de Aduanas (1894/OC-UR), Desarrollo Tecnológico II (2004/OC-UR), Apoyo a Futuros Empresarios (2775/OC-UR), Apoyo a la Gestión del Comercio Exterior (1971/OC-UR) y Plan de Apoyo a las Alianzas Público-Privadas (ATN/ME-12386-UR), entre otras. Esto ha permitido que se cuente con un conocimiento cabal del tipo de reformas a impulsar en el marco del Programa.

### c. Relevancia del diseño

- 2.12 El Programa fue relevante tanto al momento de diseño como al cierre de la operación en el entendido que las reformas impulsadas continúan siendo pertinentes y vigentes.
- 2.13 El diseño del Programa tuvo como punto de partida un diagnóstico compartido con el GdU en relación con los problemas y desafíos para el desarrollo exitoso de la estrategia de expansión de largo plazo de las inversiones, en general, y de la IED, en particular, que el Gobierno había definido como una de sus principales prioridades. Los problemas identificados se clasificaron en tres categorías que dieron lugar a los componentes del Programa: (i) clima de negocios y promoción de inversiones; (ii) promoción y facilitación del comercio exterior; y (iii) fomento de la innovación empresarial.
- 2.14 A su vez, las características particulares de los problemas involucrados fundamentaron el objetivo general de la serie programática que fue contribuir a la consolidación del posicionamiento internacional de Uruguay. Para alcanzar el objetivo general, la serie programática contó con tres objetivos específicos: (i) adecuar el marco general de políticas para la atracción de inversiones y su orientación a sectores de alto valor agregado; (ii) mejorar los estándares de promoción y facilitación comercial; y (iii) mejorar el desarrollo de las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica. En este marco, se definió al interior de cada componente un conjunto consistente de reformas relevantes, con el potencial de realizar una contribución sustantiva a los objetivos perseguidos.
- 2.15 **En cuanto al objetivo general**, el énfasis en el posicionamiento internacional se debe a que la teoría económica demuestra que esta es una condición elemental para incrementar la tasa de crecimiento potencial de la economía, el principal reto que enfrenta el país<sup>5</sup>.
- 2.16 **En lo que respecta al objetivo específico de adecuar el marco general de políticas para la atracción de inversiones y su orientación a sectores de alto valor agregado** es importante para alcanzar el objetivo general de contribuir a la consolidación del posicionamiento internacional de Uruguay. Los mayores niveles de inversión, en general, y de IED, en particular, permitirían cerrar parte de la brecha de productividad. La literatura muestra que las mejoras de productividad no son independientes de las inversiones en capital

---

<sup>5</sup> Las políticas de comercio e inversión pueden contribuir al crecimiento económico de la región y sus efectos pueden potenciarse si se articulan con políticas en otros ámbitos incluyendo la innovación, educación y capital humano para la inserción laboral, entre otros (GN/2715-8). BID, DIA (Development in the Americas por sus siglas en inglés) (ver, por ejemplo, Crespi et al., 2014; Busso et al., 2017; Mesquita Moreira y Stein, 2019).

físico y humano<sup>6</sup>. El Programa propone un conjunto de reformas tendientes a apoyar la política gubernamental de atracción de inversiones fortaleciendo su marco general y optimizando los instrumentos específicos con que el país cuenta para esta tarea. En particular, se destacan algunas reformas (indicadores de productos) que el Programa impulsó que buscan mediante el Decreto y Reglamento del régimen de promoción de inversiones (COMAP) incentivar proyectos de inversión -tanto nacionales como extranjeros- alineados con objetivos de desarrollo del país, así como la suscripción de numerosos tratados de doble tributación y acuerdos de protección de inversiones. Se espera que con estas reformas impulsadas (indicadores de productos) incrementen los flujos de IED del país (indicador de resultado)<sup>7</sup> ([EEO#1](#)).

2.17 **En lo que refiere al objetivo específico de mejorar los estándares de promoción y facilitación comercial** se identificó como otro de los grandes obstáculos para la internacionalización. El país buscaba consolidarse como un *hub* logístico regional y constituirse en una plataforma regional, pero para ello debía lograr reducir la excesiva burocratización de los procesos aduaneros y aminorar los tiempos de procesamiento de las operaciones<sup>8</sup>. En este sentido, los indicadores de producto más relevantes de la serie son el nuevo Código Aduanero (CAROU) aprobado y las normas de creación de la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), para racionalizar y simplificar procesos de las operaciones de comercio exterior, haciéndolos más eficientes en consonancia con las tendencias internacionales. Estas reformas de política impulsadas (indicadores de producto) se espera que resulte en una mejora en los tiempos del ciclo de exportación, tiempos del ciclo de importación y costo de gestión de importación, exportación (indicadores de resultados) en el entendido que la plataforma tecnológica de VUCE supone una reingeniería y digitalización de los procesos de comercio exterior (exportaciones, importaciones y tránsito) ([EEO#2](#) y [EEO#3](#)).

2.18 **En cuanto al objetivo específico tendiente a mejorar el desarrollo de las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica**, se introdujo dada la creciente importancia de las denominadas “economías de aglomeración”, como motivo influyente al momento en que las empresas definen la localización de sus actividades tanto domésticamente como en el exterior. En este sentido, además de cobrar relevancia factores como la infraestructura de comunicaciones y las redes de negocios, reciben especial valor las capacidades y competencias tecnológico-innovativas del ambiente local. Las principales reformas (indicadores de productos) impulsadas del Programa fueron: el fortalecimiento normativo y financiero del Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PENCTI) para impulsar el impacto de la inversión en innovación, la normativa para la creación de fondos

---

<sup>6</sup> Arnold & Javorcik (2009). [Volpe \(2021\)](#).

<sup>7</sup> La literatura apunta a confirmar que los TDT y/o TBI promueven mayores niveles de IED como ser Banga (2003); Neumayer y Spess (2005); Neumayer (2007); Siegmann (2008); Desbordes y Vicard (2009); Barthel et al. (2010); Sauvart y Sachs (2009).

<sup>8</sup> El impacto positivo de la facilitación es mayor sobre el comercio de bienes sensibles al tiempo como los bienes agrícolas y los bienes sujetos a ciclos de moda y rápida obsolescencia tecnológica (Hummels, 2007). Un análisis de la importancia de reducir los tiempos de procesamiento fronterizo en LAC y en Uruguay, en particular, se puede encontrar en *Cómo salir del laberinto fronterizo* ([Volpe Martincus, 2016](#)).

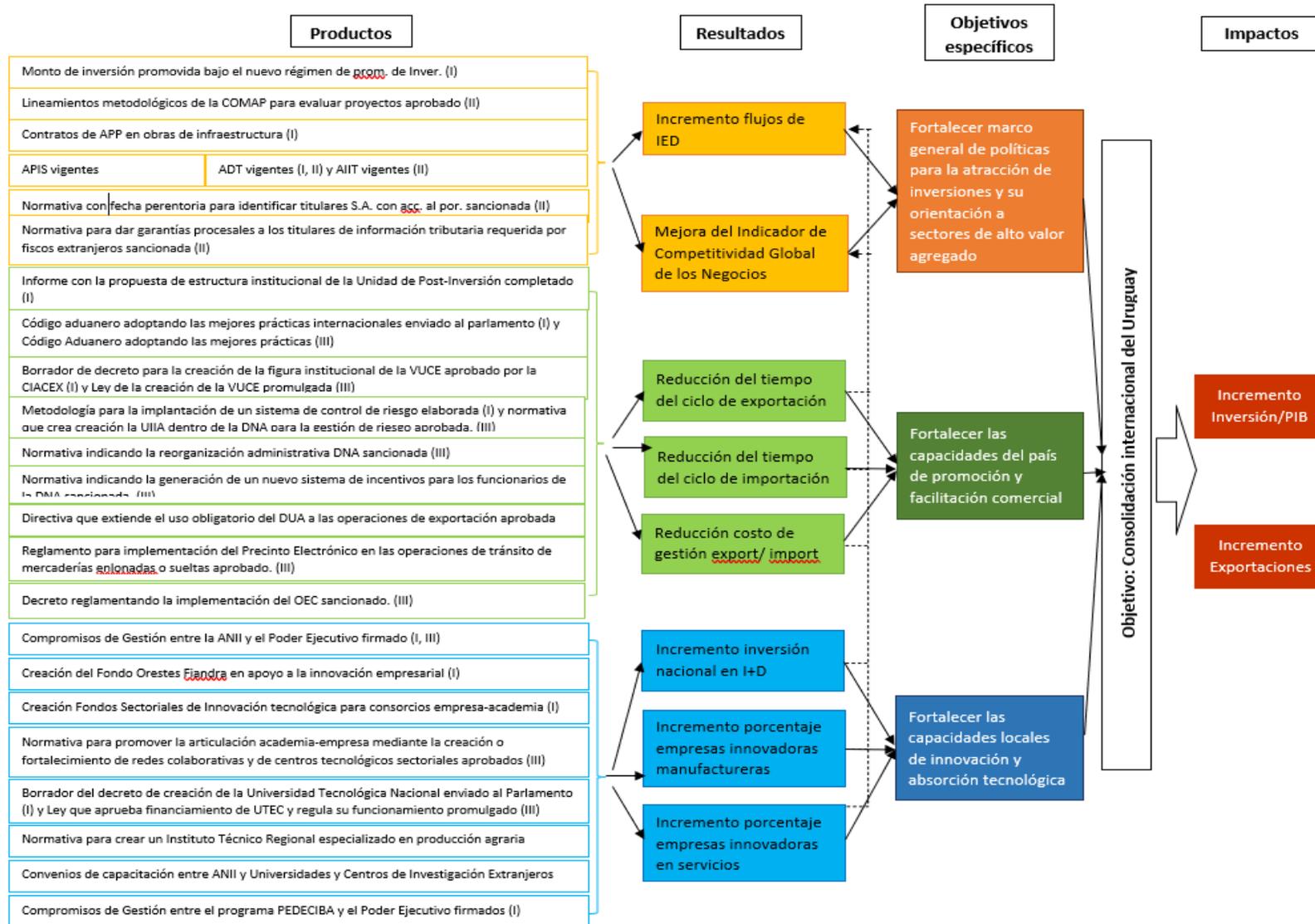
sectoriales para la innovación empresarial, y la creación de la Universidad Tecnológica del Uruguay (UTECH) como marco para generar recursos humanos especializados en habilidades digitales<sup>9</sup>. Estas reformas de política (indicadores de producto) se estiman resultarán en mejora en Índice de Competitividad Global -en el pilar de adopción de Tecnología de la Comunicación e Información y el de Innovación-; de inversión nacional en I+D, porcentaje de empresas innovadoras manufactureras y en servicios (indicadores de resultado) ([EEO#4](#)).

- 2.19 Los productos corresponden a reformas estructurales, tenían el potencial efectivo de avanzar sustantivamente en los objetivos perseguidos. Se trata, en general, de la introducción de reformas de política que consisten en instrumentos actualizados y novedosos para el país, que suponían una alteración profunda de las condiciones y comportamientos que habían prevalecido durante las décadas anteriores. La mayor focalización del régimen de promoción de inversiones, la creación de un régimen de APP, el proceso de adecuación a la fiscalidad internacional, la reforma aduanera en todos sus pilares normativos, de administración e instrumentales, el despliegue del sistema de innovación y la formación y capacitación de recursos humanos adecuados a actividades intensivas en conocimiento y según las necesidades de sectores productivos priorizados, consolidan un abordaje integral de los problemas y desafíos identificados previo al diseño del Programa.
- 2.20 Todas las operaciones de la serie programática incluyeron reformas de política (productos) que la evidencia empírica encuentra efectivos para contribuir al cumplimiento de los objetivos específicos y resultados planteados (ver sección II.2.b).
- 2.21 Los productos implícitos en las reformas son de naturaleza transversal en términos de los resultados y los objetivos respectivos, en el sentido de que cada uno de los productos contribuye al conjunto de resultados esperados de su componente (ver Figura 1). Asimismo, se observa que los productos y resultados de los componentes de promoción y facilitación comercial, y de fomento de la innovación, contribuyen también a los resultados del componente de promoción de inversiones, en línea con la finalidad de viabilizar un proceso sostenido de inversión a largo plazo, que constituyó la motivación original y central de la serie programática.

---

<sup>9</sup> Estos esfuerzos se complementan con la operación UR-L1150.

**Figura 1. Lógica vertical**



- 2.22 La presente serie programática se configuró en dos instancias. En primer lugar, se diseñó la operación correspondiente al contrato de préstamo suscrito en marzo de 2013 (UR-L1076), y años más tarde esto dio lugar a las operaciones correspondientes a los contratos de préstamo suscritos en marzo de 2015 (UR-L1097 y UR-L1106), que conceptualmente configuran una misma operación que debió ser dividida por razones de cupo presupuestal.
- 2.23 Esta sucesión de operaciones se diseñó de modo de apoyar avances progresivos en un proceso de reforma dado y dialogo con el Banco. Esto es, se incluyeron compromisos relativos a etapas tempranas de la reforma, por ejemplo, la elaboración de proyectos de ley, y en la operación subsiguiente, se introdujeron compromisos en relación con la aprobación de dicha normativa y su implementación. Esta progresión es evidente en los productos correspondientes al proceso de la reforma aduanera, que incluyeron la elaboración de proyectos de ley de CAROU y de creación de la VUCE, la promulgación de dichos proyectos de ley en un programa de la serie y la reglamentación necesaria para la implementación de diversos instrumentos esenciales de la facilitación comercial en los subsiguientes. Situaciones similares se observan en relación con la creación y puesta en funcionamiento de la UTEC o en lo que refiere a la normativa asociada a la adecuación a la fiscalidad internacional.
- 2.24 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 exportaciones de servicios globales<sup>10</sup>); con reformas relativas a la facilitación de comercio (con programas de modernización de la Dirección Nacional de Aduanas (DNA)<sup>11</sup> y VUCE<sup>12</sup>); y con aquellas vinculadas a la promoción de la innovación empresarial (con programas de implementación y consolidación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)<sup>13</sup>). 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 ha sido la principal fuente de recursos de ANII durante su despliegue. 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.
- 2.25 La Tabla 1 presenta la Matriz de Resultados del Programa, y describe la línea de base y metas planificadas en el momento del diseño, en el taller de arranque y al cierre. La Matriz no sufrió ajustes durante el taller de arranque. Al momento del cierre del Programa, y la elaboración de este PCR, se plantearon indicadores adicionales a partir de las fuentes de información disponibles.

---

<sup>10</sup> UR-L1060 Programa de Apoyo a los Servicios Globales de Exportación.

<sup>11</sup> UR-L1037 Programa de Modernización de la Dirección Nacional de Aduana.

<sup>12</sup> UR-L1060 Programa de Apoyo a los Servicios Globales de Exportación.

<sup>13</sup> 2775/OC-UR Programa de Apoyo a Futuros Empresarios.

- 2.26 Bajo el Objetivo Específico 1, se plantea la pertinencia de sustituir el indicador 1.1.a, IED promedio de los últimos tres años, por 1.1.b, Stock promedio de IED/PIB. Dicha sustitución responde a desafíos derivados de cambios metodológicos en la medición de flujos de IED; estos desafíos se describen en la próxima sección, y se detallan en el [EEO#12](#), así como en la evaluación de impacto en el [EEO#1](#). Se considera que el indicador propuesto, construido a partir de una extensión de la serie bajo la metodología anterior en la medida que los datos estuvieran disponibles, y susceptible de demostrar atribución mediante la elaboración de un control sintético, resulta una mejor métrica para establecer las contribuciones del Programa.
- 2.27 Bajo el Objetivo Específico 3, se plantean 8 indicadores adicionales que ayudan a capturar las mejoras apoyadas por el Programa en materia de innovación y absorción tecnológica. Ello deriva de un desafío para medir los indicadores 3.2 y 3.3, dado que la encuesta que constata el logro de dichos resultados no estará disponible sino hasta el 2023.
- 2.28 En resumen, el diseño no tuvo modificaciones relevantes durante la implementación. El Programa se considera fue relevante tanto al momento de diseño como de cierre de la operación, dado que se alineó a las necesidades y prioridades de desarrollo del país y del Banco; que tuvo una lógica vertical sólida tanto durante el diseño, como durante la ejecución y al cierre. Por estos motivos, se considera que la relevancia del Programa califica como **excelente**.

**Tabla 1. Matriz de Resultados**

Indicadores	En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático I (UR-L1076) 5-3-2013			En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático II (UR-L1097) 26-11-2014			En aprobación y En elegibilidad + 60 días Programático III (UR-L1106) 14-1-2015			Al terminar el proyecto (PCR)		
	Unidad de Medida (UM)	Línea de Base (LB)	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Realizado (A)
<b>Objetivo Específico 1: Fortalecer el marco general de políticas para la atracción de inversiones</b>												
1.1.a. IED promedio de los últimos 3 años <sup>(14)</sup>	Mill. de US\$	2.144	2.850	Mill. de US\$	2.144	2.850	Mill. de US\$	2.144	2.850	Mill. de US\$	2.144	1,340 <sup>15</sup>
		2009-11	2017-19		2009-11	2019-21		2009-11	2019-21		2009-11	2019-21
1.1.b. Stock promedio de IED/PIB, diferencia entre Uruguay y control sintético <sup>16</sup>	p.p.									p.p.	0.7 2007	7,2 2013-2017
1.2 Indicador Competitividad Global de los Negocios	Posición en el ranking	74	63	Posición en el ranking	74	63	Posición en el ranking	74	63	Posición en el ranking	74	54
		2012-13	2018-19		2012-13	2020-21		2012-13	2020-21		2012-13	2019 <sup>17</sup>
<b>Objetivo Específico 2: Fortalecer las capacidades del país en materia de promoción de exportaciones y de facilitación comercial</b>												
	Días	30	20	Días	30	20	Días	30	20	Días	30	17,4

<sup>14</sup> Se trata del mismo indicador originalmente denominado “Aumento de los flujos de IED”, ambos miden la misma dimensión.

<sup>15</sup> Este dato no puede compararse contra la línea de base ni contra la meta esperada dado que el Banco Central del Uruguay (BCU) cambió la metodología de medición.

<sup>16</sup> Este indicador fue incorporado al momento del PCR del Programa. Para mayor detalle sobre la construcción del indicador y el Uruguay sintético, ver [EEO#1](#).

<sup>17</sup> Último dato disponible.

Indicadores	En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático I (UR-L1076) 5-3-2013			En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático II (UR-L1097) 26-11-2014			En aprobación y En elegibilidad + 60 días Programático III (UR-L1106) 14-1-2015			Al terminar el proyecto (PCR)		
	Unidad de Medida (UM)	Línea de Base (LB)	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Realizado (A)
2.1 Tiempo del Ciclo de Exportación		2012	2019		2012	2021		2012	2021		2012	2021
2.2 Tiempo del Ciclo de Importación	Días	20	14	Días	20	14	Días	20	14	Días	20	16,2
		2012	2019		2012	2021		2012	2021		2012	2021
2.3 Costo de gestión Importación /Exportación	Pesos uruguayos	2000	1200	Pesos uruguayos	2000	1200	Pesos uruguayos	2000	1200	Pesos uruguayos	2000	1,282
		2012	2019		2012	2021		2012	2021		2012	2021
<b>Objetivo Específico 3: Fortalecer las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica</b>												
3.1 Inversión nacional en I+D	Mill. de US\$	134	150	Mill. de US\$	134	150	Mill. de US\$	134	150	Mill. de US\$	134	305
		2008-10	2013-19		2008-10	2019-21		2008-10	2019-21		2008-10	2017-2019 <sup>18</sup>
3.2 Porcentaje de empresas innovadoras manufactureras	%	31,5	35	%	31,5	35	%	31,5	35	%	31,5	n/d <sup>19</sup>
		2007-09	2017-19		2007-09	2019-21		2007-09	2019-21		2007-09	
	%	25,3	30	%	25,3	30	%	25,3	30	%	25,3	n/d <sup>20</sup>

<sup>18</sup> Último dato disponible (RICYT, 2022).

<sup>19</sup> La Encuesta de Actividades de Innovación (EAI) estará disponible el 2023.

<sup>20</sup> La EAI estará disponible el 2023.

Indicadores	En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático I (UR-L1076) 5-3-2013			En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático II (UR-L1097) 26-11-2014			En aprobación y En elegibilidad + 60 días Programático III (UR-L1106) 14-1-2015			Al terminar el proyecto (PCR)		
	Unidad de Medida (UM)	Línea de Base (LB)	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Realizado (A)
3.3 Porcentaje de empresas innovadoras en servicios		2007-09	2017-19		2007-09	2019-21		2007-09	2019-21		2007-09	
Log monto invertido en I+D, diferencia de empresas beneficiarias y grupo de control <sup>21</sup>										pp	0	138 2018
Log monto invertido en actividades de innovación, diferencia entre empresas beneficiarias y grupo de control <sup>22</sup>										pp	0	298 2018
Log monto invertido en actividades de innovación neto, diferencia										pp	0	302 2018

<sup>21</sup> Este indicador fue incorporado al momento del PCR del Programa.

<sup>22</sup> Este indicador fue incorporado al momento del PCR del Programa. Las actividades de innovación son I+D interna, I+D externa, adquisición de bienes de capital (bienes tangibles) para innovación, adquisición de software y actividades de bases de datos para innovación, actividades vinculadas a la propiedad intelectual, ingeniería, diseño y otros trabajos creativos, capacitación, actividades de marketing y de valor de marca, gestión de la innovación.

Indicadores	En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático I (UR-L1076) 5-3-2013			En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático II (UR-L1097) 26-11-2014			En aprobación y En elegibilidad + 60 días Programático III (UR-L1106) 14-1-2015			Al terminar el proyecto (PCR)		
	Unidad de Medida (UM)	Línea de Base (LB)	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Realizado (A)
entre empresas beneficiarias y grupo de control <sup>23</sup>												
Probabilidad de innovar, diferencial entre empresas beneficiarias y grupo de control <sup>24</sup>										pp	0	33 2018
Probabilidad de innovar en producto, diferencial entre empresas beneficiarias y grupo de control <sup>25</sup>										pp	0	31 2018
Probabilidad de innovar en proceso, diferencial entre empresas beneficiarias y										pp	0	16 2018

<sup>23</sup> Este indicador fue incorporado al momento del PCR del Programa.

<sup>24</sup> Este indicador fue incorporado al momento del PCR del Programa.

<sup>25</sup> Este indicador fue incorporado al momento del PCR del Programa.

Indicadores	En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático I (UR-L1076) 5-3-2013			En aprobación y en elegibilidad + 60 días Programático II (UR-L1097) 26-11-2014			En aprobación y En elegibilidad + 60 días Programático III (UR-L1106) 14-1-2015			Al terminar el proyecto (PCR)		
	Unidad de Medida (UM)	Línea de Base (LB)	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Meta (P)	UM	LB	Realizado (A)
grupo de control <sup>26</sup>												
Probabilidad de realizar ventas de nuevos productos, diferencial entre empresas beneficiarias y grupo de control <sup>27</sup>										pp	0	31 2018
Certificados de calidad ISO 9001 quality certificates/bn PPP\$ PIB (Global Innovation Index) <sup>28</sup>	Score										12.5 2015	15.2 2022

<sup>26</sup> Este indicador fue incorporado al momento del PCR del Programa.

<sup>27</sup> Este indicador fue incorporado al momento del PCR del Programa.

<sup>28</sup> Este indicador fue incorporado al momento del PCR del Programa.

## II.2 Efectividad

- 2.29 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.
- 2.30 Como resultado del análisis, la efectividad del Programa es calificada como **Satisfactoria**.

### a. Declaración de Objetivos de Desarrollo del Proyecto

- 2.31 El Programa tiene como objetivo general contribuir a la consolidación del posicionamiento 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 posicionamiento. Para ello, se definieron los siguientes objetivos específicos: (i) adecuar el marco general de políticas para la atracción de inversiones y su orientación a sectores de alto valor agregado; (ii) mejorar los estándares de promoción y facilitación comercial; y (iii) mejorar el desarrollo de las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica.
- 2.32 A continuación, se describen los componentes de los proyectos que integran la serie programática y se consolidan los contenidos de los tres programas, indicando a que programa o programas corresponden<sup>29</sup>.
- 2.33 **Componente I. Marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del Programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial (I, II y III).
- 2.34 **Componente II. Promoción de inversiones.** El componente tiene como objetivo apoyar los esfuerzos del GdU para consolidar un conjunto de reformas de amplio alcance sectorial que lleven a fortalecer el marco general de políticas para la atracción de inversiones. El componente incluye, entre sus reformas de política pública: (i) la suscripción o promulgación de tratados bilaterales para evitar la doble tributación y mejorar la transparencia en el tratamiento tributario de la inversión, de forma tal de promover la atracción de inversiones y cumplir con estándares globales de intercambio de información tributaria (I y II); (ii) la promulgación de una serie de acuerdos de intercambio de información tributaria con la finalidad de hacer más eficiente el accionar tributario y mejorar el clima de inversiones en general (II); (iii) la suscripción de tratados bilaterales de promoción y protección de inversiones como medio para asegurar la observancia de niveles internacionales de protección y no discriminación frente a inversores de terceros países (I); (iv) la sanción de la normativa necesaria para la identificación de titulares de sociedades anónimas (I) -que establezca una fecha perentoria (II)- y para el intercambio de información tributaria con fiscos extranjeros de forma de mejorar la transparencia fiscal internacional (I); (v) la sanción de normativa que otorgue mayores garantías procesales a titulares de información tributaria

---

<sup>29</sup> I-UR-L1076 (2920/OC-UR); II-UR-L1097 (3365/OC-UR); y III-UR-L1106 (3419/OC-UR).

requerida por fiscos extranjeros (II); (vi) las modificaciones al régimen de promoción de inversiones tendientes a lograr atraer proyectos de inversión orientados a la generación de empleos de calidad mediante una modificación en la metodología de evaluación de los proyectos de inversión a ser promovidos (I); (vii) la mejora de la reglamentación del régimen de promoción de inversiones a través de la mejora metodológica y normativa de la Comisión de Aplicación de la Ley de Inversiones (COMAP), a fin de incorporar industrias de alto contenido tecnológico (II); y (viii) la generación de un marco normativo específico que facilite el desarrollo de grandes proyectos de inversión en infraestructura mediante APP (I).

2.35 **Componente III. Promoción y facilitación comercial.** Mediante este componente se busca contribuir a la consolidación de la política de promoción y facilitación comercial implementada por el GdU a través del fortalecimiento de las capacidades del país en materia de promoción de exportaciones y de facilitación comercial. El componente incluye, entre sus reformas de política pública: (i) la elaboración de un nuevo Código Aduanero (CAROU) adaptado a las mejores prácticas internacionales, mejorando la normativa sobre el régimen infraccional y el régimen de despachantes de aduana, y uniformando el tratamiento aduanero a la normativa del MERCOSUR (I); (ii) la promulgación del nuevo CAROU y la adopción de medidas para su efectiva aplicación, adaptando el funcionamiento de la DNA al nuevo CAROU, específicamente, su reorganización administrativa y la generación de los incentivos adecuados para el mejor desempeño de sus funcionarios (II); (iii) la sanción de la normativa necesaria para generalizar la utilización del Documento Único Aduanero (DUA) electrónico, generalizar el uso del precinto electrónico, implementar un nuevo sistema de verificación de mercaderías por gestión de riesgo y generalizar el uso del pre-expediente electrónico a nivel de todas las reparticiones aduaneras del país (I); (iv) la extensión del uso del DUA electrónico para las operaciones de exportación de manera de que el mismo comprenda a todas las operaciones de comercio exterior (II); (v) la implementación del uso del precinto electrónico en las operaciones de tránsito de mercaderías enlonadas (II); (vi) la inclusión de una unidad especializada en la gestión de riesgos en la órbita de la DNA (II); (vii) la sanción de la normativa necesaria para la creación de la figura de Operador Económico Autorizado (OEA) (I); (viii) el dictado de normativa específica que regule la figura de OEA, permitiendo su aplicación tanto a las operaciones aduaneras de exportación como de importación y de tránsito (II); (ix) la sanción de la normativa específica para la institucionalización de antenas comerciales en el exterior (I); (x) la suscripción de un Acuerdo entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Uruguay XXI para poner en marcha un piloto de Antena Comercial en el exterior (II); (xi) la aprobación de las directrices para la creación de una unidad de servicios post-inversión (after care) y para el desarrollo de una VUCE (I); y (xii) la sanción de un estatuto orgánico que otorgue sustento jurídico a la VUCE para implementar procesos de comercio exterior (II).

2.36 **Componente IV. Mejora de las capacidades de innovación.** El objetivo de este componente es contribuir al fortalecimiento de las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica. En particular, las medidas contempladas apuntan a estimular la inversión de las empresas uruguayas en I+D, tanto a través de la creación de instrumentos de promoción como de nuevas instituciones dedicadas a la formación de recursos humanos

especializados. Para cumplir con estos objetivos se incluyen las siguientes reformas de política pública: (i) el fortalecimiento normativo y financiero para el desarrollo del PENCTI, estableciendo compromisos de gestión entre la ANII y el Poder Ejecutivo para una efectiva implementación del mismo, que contemplen la creación de nuevos instrumentos de promoción para atender de una manera más efectiva las necesidades de las empresas interesadas en innovar, así como un capítulo específico con actividades para favorecer el desarrollo de nuevas empresas innovadoras, en particular, el despliegue de nuevos instrumentos para desarrollar capacidades emprendedoras en la población y para apoyar el desarrollo inicial de emprendimientos innovadores a través de servicios especializados de incubación, capital semilla y fondos de inversión privados (I y III); (ii) la creación de dos fondos específicos para impulsar proyectos de investigación e innovación para atender necesidades y oportunidades en los sectores priorizados por el PENCTI (I); (iii) la aprobación de la normativa necesaria para promover la articulación academia-empresa mediante la creación o fortalecimiento de redes colaborativas y centros tecnológicos sectoriales, específicamente, se busca promover el desarrollo de asociaciones entre grupos de empresas y centros de investigación para resolver problemas tecnológicos y generar innovaciones de proceso y productos con alto impacto en sectores económicos estratégicos (III); (iv) la creación de nuevas instancias para la formación de recursos humanos especializados, por un lado, a través de la creación de la UTEC, y por el otro, mediante la concreción de compromisos de gestión entre el Poder Ejecutivo y el Programa de Desarrollo de las Ciencias Básicas (PEDECIBA), dedicado a la formación de recursos humanos en ciencias básicas a nivel de maestría y doctorado (I); (v) la aprobación de la ley que dota a UTEC de recursos financieros y habilita el inicio de sus actividades de formación de recursos humanos e investigación, atendiendo las necesidades del sector productivo (III); (vi) la sanción de la normativa que permite la instalación de un Instituto Técnico Regional y crea carreras técnicas de formación de recursos humanos con impacto en la tecnificación de la actividad agraria y productiva (III); y (vii) la suscripción por parte de la ANII de convenios de capacitación con instituciones especializadas, universidades y centros de investigación extranjeros para la formación avanzada de profesionales uruguayos en el exterior, especialmente, en aquellas áreas en las que existe demanda de empresas de base tecnológica e instituciones de investigación y desarrollo, y donde el sistema universitario aún no tiene oferta académica (III).

#### **b. Resultados logrados**

2.37 **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 0,8% 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 acumulada anual de 5,1% y la inversión (FBKF) a una tasa de 5,3%, a partir de 2014 se observa un cambio de tendencia: las exportaciones crecieron a una tasa promedio acumulada anual de 0,4% entre 2014 y 2019, mientras que la inversión se contrajo a una tasa de -5,8% (incluyendo un repunte de 1,4% en 2019) en igual periodo. Tras el shock negativo generado por la pandemia, las exportaciones recobraron dinamismo incrementándose su valor 43% en 2021 respecto a 2020. En los

primeros siete meses de 2022, las exportaciones continuaron fortaleciéndose con un incremento de 36% frente al mismo período de 2021 explicado por un incremento en los precios y en las cantidades.

- 2.38 Las reformas de política pública contenidas en el Programa se cumplieron plenamente (como puede comprobarse en los [EEO#5](#), [EEO#6](#) y [EEO#7](#)) y contribuyeron al logro de los objetivos específicos del Programa.
- 2.39 A continuación, se describe resumidamente los resultados alcanzados para cada uno de los objetivos específicos del Programa.

### **OBJETIVO ESPECÍFICO I: ADECUAR MARCO GENERAL DE POLÍTICAS PARA ATRACCIÓN DE INVERSIONES**

- 2.40 Para medir el logro del objetivo específico se plantearon los siguientes indicadores de resultado (Tabla 1):

#### **(i) Indicador de resultado: IED promedio de los últimos 3 años.**

- 2.41 La IED promedio de los últimos tres años (medida en términos de flujo) a 2021 asciende a US\$ 1.340 millones. Este valor no puede compararse el valor de línea de base ni con la meta prevista al cierre del proyecto dado que cambió su metodología de medición. A partir de 2017 la serie de Balanza de Pagos se construye según la Metodología del Manual de Balanza de Pagos Sexta Edición, y no es comparable con datos de años anteriores (construidos según otras metodologías) ([EEO#12](#)). Si bien este indicador fue originalmente definido en términos de flujo de IED lo que suele estar expuesto a la volatilidad, esta exposición se acentuó a partir del último cambio metodológico realizado, como se visualiza en el Gráfico I del [EEO#1](#) <sup>30</sup>.
- 2.42 En este sentido, se propone sustituir el indicador 1.1.a por el 1.1.b, que considera el stock de IED, medido como porcentaje del PIB como variable para recoger el impacto del Programa sobre la IED, aplicando la metodología del control sintético. El [EEO#1](#) contiene los resultados de la evaluación **del impacto de las reformas de política en el área de promoción de inversiones**. Este indicador se considera superior al 1.1.a., en tanto tiene dos ventajas: primero, permite medir la misma dimensión subyacente (aunque como stock en lugar de flujos), mientras que se asegura comparabilidad con la línea de base a partir de una extensión de la serie anterior (metodología MBP5) durante las reformas centrales del Programa; segundo, al establecer un grupo de control (“Uruguay sintético”), cuyo punto de partida pre-programa (ya sea en 1995, 2000, o 2007 como se propone) es casi idéntico al del contexto

---

<sup>30</sup> [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.

uruguayo, es posible demostrar de manera fehaciente un logro atribuible a las reformas apoyadas. Así, esta evaluación concluye que el Programa tuvo un impacto positivo de 7,2 puntos porcentuales en el stock de IED sobre el PIB respecto a la situación sin programa. Esto permite inferir que a pesar de que la metodología de medición ha cambiado, los movimientos observados podrían indicar que se alcanzan el objetivo propuesto. Se discutirá la metodología con mayor detalle en la sección del contrafactual.

## **(ii) Indicador de resultado: Índice de Competitividad Global de los negocios.**

- 2.43 Al considerar el Índice de Competitividad Global de negocios (ICG)<sup>31</sup>, el indicador señala que el país en 2019 (última medición disponible del índice) mejora su posición respecto a la línea de base. Cabe señalar que el último reporte del ICG publicado por el *World Economic Forum* (WEF) es el correspondiente al año 2019<sup>32</sup>, debido a que el organismo ha decidido poner en pausa la elaboración del índice para poner foco en la recuperación de las economías ante la pandemia<sup>33</sup>. Es esperable que las mejoras de Uruguay en el ICG continúen al retomarse su publicación por parte del (WEF).
- 2.44 Tomando en cuenta la posición del Uruguay en el ranking general al comienzo y al finalizar el Programa, el país avanzó 20 posiciones, pasando del puesto número 74 al 54 de un total de 141 países (con un puntaje de 63,5 en 100). Pesaron favorablemente los avances en estabilidad macroeconómica (63 a 61), mercado de trabajo (136 a 78), sistema financiero (90 a 77), adopción de TICs (47 a 14), dinamismo de negocios (88 a 82) e innovación (69 a 67), donde se estima que las reformas impulsadas por el Programa pueden haber contribuido. Por otra parte, presentó caídas en los pilares relativos a instituciones (del puesto 36 al 40), infraestructura (49 a 65), salud (50 a 51), habilidades (50 a 60), mercado de productos (52 a 76) y tamaño de mercado (86 a 93). Las inversiones en TICs en el país, que el Programa fomentó al poner foco en la absorción tecnológica, probablemente han contribuido en la medición del índice, que coloca al país entre las primeras 14 economías del mundo en adopción de TICs. Por su parte, en la última edición del índice el país presentó mejoras en siete de los diez indicadores que conforman el pilar de innovación. Las reformas impulsadas en materia de innovación empresarial del presente Programa han contribuido al menos parcialmente a las mejoras antes mencionadas. Es esperable que las mejoras en el ICG continúen al retomarse su publicación por parte del WEF.
- 2.45 Aunque no se disponga de nuevas mediciones y resulte difícil aislar efectos, la tendencia ayuda a tener confianza en el alcance de las metas previstas para 2021 (EOP). Las tres operaciones de la serie tuvieron prórrogas por lo que la fecha de cierre de la primera

---

<sup>31</sup> El ICG es una herramienta elaborada por el Foro Económico Mundial (WEF) a los efectos de identificar y comparar la capacidad para proveer oportunidades de desarrollo económico a los ciudadanos de los países analizados. Para la elaboración del índice, que ordena en un ranking a los países analizados, se utiliza un set de indicadores agrupados en 12 pilares. Se debe tener presente que en la edición 2018 del Reporte de Competitividad Global se presentó una nueva versión del Índice, a partir de cambios en su metodología. Si bien este cambio plantea desafíos al análisis, se pueden observar variaciones en algunos de los pilares que, dadas sus similitudes (ver [EEO#14](#)), son pasibles de ser comparados entre la versión de 2012-2013 – correspondiente a la línea de base – y la de 2019.

<sup>32</sup> [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf).

<sup>33</sup> [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf).

operación es 2019 mientras que la segunda y tercera son 2021. Es importante también tener en cuenta que el tiempo de maduración de las reformas implica un tiempo de espera para la medición de sus resultados, lo que no siempre coincide con la disponibilidad de datos.

2.46 El Programa logró impulsar alguna de las siguientes reformas de política orientadas al objetivo específico de adecuar el marco general de políticas para la atracción de inversiones y su orientación a sectores de alto valor agregado. Entre ellas, se destacan: (1) la reformulación del régimen general de promoción de inversiones, que apuntó a un mayor impacto en términos de objetivos de desarrollo a través de: la valoración de la calidad del empleo creado; (ii) el mayor peso en el puntaje que determina el nivel de beneficios del indicador relacionado con la utilización de tecnologías limpias y el incremento del gasto en I+D+i; (iii) el tratamiento especial para micro y pequeñas empresas, y usuarios de parques industriales; y (iv) la introducción de indicadores sectoriales específicos. Según estimaciones de las autoridades, este nuevo régimen generó mayores niveles de compromiso de las empresas para un mismo nivel de exoneración fiscal: cinco veces más de incremento de las exportaciones y el empleo, y dos veces y media más de incremento en I+D+i; (2) la suscripción de una amplia red de Acuerdos de Promoción y Protección de Inversiones, de acuerdos tributarios tanto de intercambio de información como de aquellos que tienen por objetivo la eliminación de la doble imposición que Uruguay impulsó en el periodo de vigencia del Programa<sup>34</sup>; y (3) el régimen de APP para estimular las inversiones en infraestructura pública, cuyo primer contrato se firmó a mediados de 2015. Esto formó parte de un proceso más amplio de adecuación a los estándares de la fiscalidad internacional promovidos por el G20 y la OECD, también contemplado en los compromisos previstos en la serie programática.

## **OBJETIVO ESPECÍFICO II: MEJORAR ESTÁNDARES DE FACILITACIÓN COMERCIAL**

2.47 Con el fin de evaluar el objetivo específico referente a la mejora de los estándares de promoción y facilitación comercial, se incluyeron como indicadores de resultados (Tabla 1):

### **(i) Indicador de resultado tiempo del ciclo de exportación,**

2.48 Este indicador tiempo de ciclo de exportación se redujo de 30 a 17,4 días en el periodo de la vigencia del Programa, superando la meta prevista.

### **(ii) Indicador de resultado tiempo del ciclo de importación,**

2.49 Este indicador tiempo de ciclo de importación se redujo de 20 días a 16,2 días en el periodo de vigencia del Programa, un poco menos de la meta prevista (14 días).

### **(iii) Indicador de resultados costo de gestión importación exportación**

2.50 Este indicador de costo de gestión de la importación exportación se redujo de 2000 a 1282 pesos uruguayos durante el periodo de vigencia del Programa, a penas por debajo de la meta

---

<sup>34</sup> La literatura indica que los acuerdos bilaterales de inversión (ABI) y los tratados de doble tributación (TDT) tienen efectos positivos sobre la IED, por ejemplo, Egger y Merlo, 2012; Marra de Artiñano et al., 2019).

prevista (1200 pesos uruguayos). El indicador se calcula como el promedio del tiempo de ciclo de los procesos de importación y exportación de los capítulos 2, 3 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 del Nomenclador Común Arancelario. Se contemplan los tiempos que transcurre desde que: a) Se realiza la primera gestión documental en cualquier organismo regulador, hasta que la mercadería se encuentra apta para ser comercializada en plaza (en el caso de la importación). b) Se realiza la primera gestión documental en cualquier organismo regulador, hasta que la mercadería ha sido embarcada y se cuentan con todos los certificados necesarios para que se recibida en destino (en el caso de la exportación). El indicador es medido antes de la implantación de la VUCE y luego de implementada, lo que permite inferir el impacto de las reformas impulsadas por el Programa vinculadas a la implementación de la VUCE (indicador de producto).

2.51 El Programa impulsó reformas en área de gestión del comercio exterior que alteraron condiciones y comportamientos que databan de hacía varias décadas. El CAROU y sus reglamentos modernizaron en un marco de consistencia los contenidos del código aduanero, el régimen infraccional y el régimen de los despachantes de aduana, al tiempo que establecieron las bases legales necesarias para la implementación de diversos instrumentos asociados a la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión del comercio exterior. Esto apuntaló también el proceso de reforma de la DNA, que incluyó una completa reestructura organizativa, junto con las adecuaciones necesarias para la adopción de instrumentos modernos de la facilitación de comercio. En esta área, otro hito fundamental fue el diseño y puesta en funcionamiento de la VUCE, que según una evaluación de la OECD para el período 2015-2016, se ubicaba en el cuarto lugar entre las ventanillas únicas de los países de América Latina y el Caribe, sólo por detrás de México, Colombia y Chile.<sup>35</sup> Por otra parte, durante el período del Programa se fortalecieron también las acciones del instituto responsable de la promoción de las inversiones y las exportaciones de bienes y servicios - Uruguay XXI- en particular, a partir de las adecuaciones organizativas y metodológicas relacionadas con la implementación de una unidad de servicios post inversión, y con la coordinación de las actividades promocionales y de inteligencia competitiva.

### **OBJETIVO ESPECÍFICO III: MEJORAR LAS CAPACIDADES DE INNOVACIÓN**

2.52 A los efectos de evaluar los logros respecto del objetivo específico vinculados a la mejora de las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica, se establecieron como indicadores de resultados:

---

<sup>35</sup> La evidencia señala que las mejora de infraestructura física (y la consecuente reducción de costos de transporte), las iniciativas de facilitación comercial (con la consiguiente simplificación de los procesos administrativos), los programas de promoción comercial, los programas de promoción de inversiones, los acuerdos de integración más profundos, la reducción de costos regulatorios y el acceso al financiamiento, tienen generalmente impactos positivos significativos sobre el comercio y la inversión, tanto en el margen extensivo (nuevas firmas, nuevos sectores/productos, nuevos destinos/orígenes) como en el margen intensivo (relaciones existentes). Documento Marco Sectorial de Integración y Comercio (2019).

**(i) Indicador Inversión nacional en I+D**

2.53 El indicador de Inversión Nacional en I+D se elabora a partir del promedio de los datos de los últimos tres años publicados por RICYT. La inversión nacional en I+D pasó de ser US\$134 millones a US\$ 305 millones entre los periodos 2008-2010 a 2017-2019, superando la meta prevista (US\$ 150 millones). Este es el último dato disponible del indicador.

**(ii) Indicador porcentaje de empresas innovadoras manufactureras**

2.54 Los indicadores de Porcentaje de empresas innovadoras (manufactureras, en servicios) son un promedio de los tres años que abarca la Encuesta de Innovación de ANII del porcentaje de empresas que realizaron inversiones en actividades innovativas y lograron innovaciones de producto o proceso. La Encuesta se realiza de manera trianual desde 1998, a través de un convenio entre ANII y el Instituto Nacional de Estadística; la última edición publicada es la correspondiente al trienio 2016-2018, por lo que los indicadores disponibles preceden al cierre del proyecto y no logra capturar el periodo de vigencia del Programa (hasta 2021). No se dispone del dato del porcentaje de empresas innovadoras, dado que será publicado en 2023 por la Encuesta de Actividad de Innovación ANII.

**(iii) Indicador porcentaje de empresas innovadoras de servicios.**

2.55 No se dispone del dato del porcentaje de empresas innovadoras, dado que será publicado en 2023 por la Encuesta de Actividad de Innovación ANII. La última información disponible es con datos a 2018 lo que no logra capturar el periodo de vigencia del Programa hasta 2021.

2.56 Sin embargo, existen otros indicadores que permiten dar cuenta de los impactos positivos y significativos de las reformas impulsadas por el Programa ([EEO#13](#)).

2.57 El Programa impulsó reformas vinculadas a instrumentos de promoción de la innovación empresarial como: (i) la creación de dos fondos específicos para impulsar proyectos de investigación e innovación para atender necesidades y oportunidades en los sectores priorizados por el PENCTI (I); (ii) la aprobación de la normativa necesaria para promover la articulación academia-empresa mediante la creación o fortalecimiento de redes colaborativas y centros tecnológicos sectoriales, específicamente, se busca promover el desarrollo de asociaciones entre grupos de empresas y centros de investigación para resolver problemas tecnológicos y generar innovaciones de proceso y productos con alto impacto en sectores económicos estratégicos (III). Las reformas impulsadas (indicadores de producto) vinculadas al instrumento para Emprendedores Innovadores - en particular, los nuevos instrumentos para apoyar el desarrollo inicial de emprendimientos innovadores a través de servicios especializados de incubación, capital semilla y fondos de inversión privados - 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 estatal.

2.58 Los indicadores de resultados producidos por la evaluación que podrían incluirse a nivel de PCR del presente Programa son:

- i. **Log monto invertido en I+D: las empresas beneficiarias invierten 138 puntos porcentuales más respecto a las no beneficiarias.**
- ii. **Log monto invertido en actividades de innovación: las empresas beneficiarias invierten 298 puntos porcentuales más en innovación (total) respecto a las no beneficiarias.**
- iii. **Log monto invertido en actividades de innovación neto:** las empresas beneficiarias invierten 302 puntos porcentuales más en innovación neta (inversión privada) respecto a las no beneficiarias.
- iv. **Probabilidad de innovar<sup>36</sup>:** las empresas beneficiarias demostraron una probabilidad 33 puntos porcentuales más alta de ser innovadoras que las empresas pertenecientes al grupo de control.
- v. **Probabilidad de innovar en producto:** las empresas beneficiarias tienen 31 puntos porcentuales más de probabilidades de innovar en productos que las no beneficiarias.
- vi. **Probabilidad de innovar en proceso:** las empresas beneficiarias tienen 16 puntos porcentuales más de probabilidades de innovar en procesos que las no beneficiarias.
- vii. **Probabilidad de realizar ventas de nuevos productos:** las empresas beneficiarias demostraron tener 31 puntos porcentuales más de probabilidad de introducir nuevos productos al mercado, en comparación con las empresas pertenecientes al grupo de control.

2.59 Asimismo, existe evidencia adicional de que se están alcanzando mejoras en las políticas y el ambiente regulatorio en innovación, tomando en cuenta distintas fuentes que indican que el país que ha avanzado. Por tanto, también podría incorporarse a nivel de PCR el siguiente indicador: "**Certificados de calidad ISO 9001/bn PPP\$ PIB**" del Global Innovation Index (GII) donde Uruguay obtuvo la 19a posición con un score de 15,2 en la edición 2022, lo que también se considera una fortaleza, apoyando la hipótesis de una mayor capacidad de absorción tecnológica y de la innovación.

2.60 El Programa impulsó diversas reformas que contribuyeron a la consolidación de la ANII en su liderazgo en el Sistema Nacional de Innovación con la introducción, ampliación y reformulación de diversos instrumentos, en particular, los orientados al apoyo de emprendedores y emprendimientos y los que procuran la articulación entre las capacidades de investigación y las necesidades de las empresas de los sectores priorizados. En el primer grupo se destacan la maduración de los instrumentos de capital semilla y de apoyo a incubadoras, mientras que en relación con el segundo grupo se implementaron diversas reformas para el desarrollo de fondos sectoriales de investigación y centros tecnológicos. Desde una perspectiva general, el requerimiento de compromisos de gestión entre la ANII y el Poder Ejecutivo para una efectiva implementación del PENCTI dotó a este último de

---

<sup>36</sup> La empresa se clasifica como innovadora (variable dicotómica) si introduce innovaciones en el mercado en general.

contenidos de los que carecía originalmente, ya que el PENCTI definió objetivos y áreas estratégicas prioritarias, pero sin prever recursos, metas ni instrumentos específicos. Por último, el Programa apalancó la creación e implementación de la UTEC, orientada a la formación de recursos humanos especializados y alineados con las necesidades del sector productivo, que se desplegó en el territorio nacional a través de los Institutos Tecnológicos Regionales y desarrolló su oferta de carreras en las áreas de formación priorizadas.

**Tabla 2. Matriz de Resultados logrados  
(UR-L1076, UR-L1097 y UR-L1106)**

**IMPACTOS**

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Metas		EOP		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
<b>Impacto esperado:</b> Marco macroeconómico estable y equilibrio fiscal sostenible									
Inversión relativa al PIB	% del PIB	19,05	2009-2011	22,0	2014-2016	16,9	2019-2021	Banco Central de la República Oriental de Uruguay. Informe de Coyuntura	El indicador se toma como un promedio de los últimos tres años para evitar saltos discretos derivados de grandes proyectos de inversión.
Exportaciones	Billones de U\$	12,8	2011	16,5	2016	18,9 <sup>37</sup>	2021	MEF/DNA	El indicador asume un crecimiento anual promedio del 5.3%

<sup>37</sup> Exportaciones de bienes y servicios en 2021, según datos de Balanza de Pagos del Banco Central del Uruguay. A partir del dato correspondiente al año 2012 los datos de Balanza de Pagos se construyen según la Metodología del Manual de Balanza de Pagos Sexta Edición, y no son comparables con datos de años anteriores (construidos según otras metodologías). El BCU no publica series de datos de Balanza de Pagos continuas a partir de procesos de empalme, construidas originalmente según distintas metodologías ([EEO#12](#)).

## RESULTADOS

Indicadores	Unidad de medida	Primera Operación UR-L1076				Segunda Operación UR-L1097				Tercera Operación UR-L1107				Fuente/ Medio de verificación			
		Valor Línea de Base (LB)	Año LB	Meta y Alcance real	% Alcance	Valor LB	Año LB	Meta y Alcance real	% Alcance	Valor LB	Año LB	Meta y Alcance real	% Alcance				
<b>OE1: Fortalecer el marco general de políticas para la atracción de inversiones.</b>																	
1.1.a. IED promedio de los últimos tres años	Mill. de US\$	2.144	2009-2011	P P(A) A	2.850 2.850 1.340 <sup>(38)</sup>	100	2.144	2009-2011	P P(A) A	2.850 2.850 1.340 <sup>(39)</sup>	100	2.144	2009-2011	P P(A) A	2.850 2.850 1.340 <sup>(40)</sup>	0	Banco Central de la República Oriental de Uruguay. Informe de Coyuntura. <a href="#">EEO#12</a> .
1.1.b. Stock promedio de IED/PIB <sup>41</sup>	p.p.												2007	P P(A) A	0,7 7,2 7,2 <sup>42</sup>	100	Banco Central de la República Oriental del Uruguay. El indicador corresponde a la diferencia de puntos porcentuales entre Uruguay y Uruguay sinético ( <a href="#">EEO#1</a> )
Indicador de Competitividad Global de los Negocios	Posición en el ranking	74	2012-2013	P P(A) A	63 63 54 <sup>(43)</sup>	182	74	2012-2013	P P(A) A	63 63 54 <sup>(44)</sup>	182	74	2012-2013	P P(A) A	63 63 54 <sup>(45)</sup>	182	WEF
<b>OE2: Fortalecer las capacidades del país en materia de promoción de exportaciones y de facilitación comercial.</b>																	

<sup>38</sup> 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 (BCU). Por lo ya comentado, los datos a partir de 2012 no son metodológicamente comparables con los de años anteriores. El análisis en particular sobre este indicador y la solución alternativa adoptada para la evaluación se presentan en [EEO#12](#) y [EEO#1](#).

<sup>39</sup> Ídem anterior.

<sup>40</sup> Ídem anterior.

<sup>41</sup> Este indicador fue incorporado al momento del PCR del Programa.

<sup>42</sup> Diferencia entre Uruguay y los países del grupo de control (Uruguay sintético) del stock promedio de IED/PIB en el período 2013-2017.

<sup>43</sup> ICG 2019. El último reporte del ICG publicado por el WEF es el correspondiente al año 2019, debido a que el organismo ha decidido poner en pausa la elaboración del índice para poner foco en la recuperación de las economías ante la pandemia.

<sup>44</sup> Ídem anterior.

<sup>45</sup> Ídem anterior.

Indicadores	Unidad de medida	Primera Operación UR-L1076				Segunda Operación UR-L1097				Tercera Operación UR-L1107				Fuente/ Medio de verificación			
		Valor Línea de Base (LB)	Año LB	Meta y Alcance real	% Alcanzado	Valor LB	Año LB	Meta y Alcance real	% Alcanzado	Valor LB	Año LB	Meta y Alcance real	% Alcanzado				
Tiempo del ciclo de exportación	Días	30	2012	P	20	126	30	2012	P	20	126	30	2012	P	20	126	DNA/UXXI
				P(A)	20				P(A)	20				P(A)	20		
				A	17,4				A	17,4				A	17,4		
Tiempo del Ciclo de Importación	Días	20	2012	P	14	63	20	2012	P	14	63	20	2012	P	14	63	DNA/UXXI
				P(A)	14				P(A)	14				P(A)	14		
				A	16,2				A	16,2				A	16,2		
Costo de gestión de Importación/Exportación	Pesos Uruguayos	2.000	2012	P	1.200	90	2.000	2012	P	1.200	90	2.000	2012	P	1.200	90	DNA/UXXI
				P(A)	1.200				P(A)	1.200				P(A)	1.200		
				A	1.282				A	1.282				A	1.282		
<b>OE3: Fortalecer las capacidades locales de innovación y absorción tecnológica</b>																	
Inversión nacional en I+D	Mill. de US\$ corrientes	134	2008-2010	P	150	899	134	2008-2010	P	150	899	134	2008-2010	P	150	899	RICYT <a href="http://www.ricyt.org">www.ricyt.org</a>
				P(A)	150				P(A)	150				P(A)	150		
				A	277,78				A	277,78				A	277,78		
Porcentaje de empresas innovadoras manufactureras	Porcentaje	31,5	2007-2009	P	35	-	31,5	2007-2009	P	35	-	31,5	2007-2009	P	35	0 <sup>(48)</sup>	Encuesta Nacional de Innovación, ANII <a href="http://www.anii.gob.uy">www.anii.gob.uy</a>
				P(A)	35				P(A)	35				P(A)	35		
				A	n/d				A	n/d				A	n/d		
Porcentaje de empresas innovadoras en servicios	Porcentaje	25,3	2007-2009	P	30	-	25,3	2007-2009	P	30	-	25,3	2007-2009	P	30	0 <sup>(51)</sup>	Encuesta Nacional de Innovación, ANII <a href="http://www.anii.gob.uy">www.anii.gob.uy</a>
				P(A)	30				P(A)	30				P(A)	30		
				A	n/d				A	n/d				A	n/d		

<sup>46</sup> La Encuesta de Actividades de innovación de ANII se realiza de manera trianual desde 1998, a través de un convenio entre ANII y el Instituto Nacional de Estadística. La última edición publicada es la correspondiente al trienio 2016-2018, por lo que los indicadores disponibles preceden al cierre del proyecto.

<sup>47</sup> Ídem anterior.

<sup>48</sup> Ídem anterior.

<sup>49</sup> Ídem anterior.

<sup>50</sup> Ídem anterior.

<sup>51</sup> Ídem anterior.

### c. Análisis contrafactual

- 2.61 A efectos de evaluar el impacto del Programa se cuenta con varios estudios, que recurren a diferentes herramientas metodológicas en función del objeto de la evaluación. Uno fue desarrollado para medir el impacto de las reformas de las políticas de inversión (Componente II) ([EEO#1](#)) y otro relativo a las reformas de facilitación comercial (Componente III) ([EEO#2](#)). 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 ([EEO#3](#)). Asimismo, se recurre a las evaluaciones de impacto realizadas por la ANII respecto de instrumentos impulsados por las reformas del Programa (Componente IV), específicamente, los más relevantes.
- 2.62 Es menester destacar que si bien las reformas fueron implementadas en su totalidad el tiempo de maduración puede ser insuficiente para ser reflejado en las metas propuestas por el Programa (temporalidad de los productos alcanzados).

#### OBJETIVO ESPECÍFICO: ADECUAR EL MARCO GENERAL DE POLÍTICAS PARA LA ATRACCIÓN DE INVERSIONES Y SU ORIENTACIÓN A SECTORES DE ALTO VALOR AGREGADO

- 2.63 **La evaluación del impacto las reformas de política en el área de promoción de inversiones<sup>52</sup> consideró el stock de IED, medido como porcentaje del PIB, como variable para recoger el impacto del Programa sobre la IED.** En el periodo posterior a la intervención del Programa, 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 que ascendió a 35,7%.** Los análisis de sensibilidad y pruebas de placebo reforzaron estos resultados.
- 2.64 La metodología utilizada es 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 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. Las alternativas consideradas para la selección del conjunto de países para formar el control sintético fueron, primero, los países Latinoamericanos (con excepción de Haití por ser clasificado de bajos ingresos en 2012 según el Banco Mundial), y luego, dado el insuficiente grado de ajuste del primero, se amplió

---

<sup>52</sup> [EEO#1](#).

al conjunto de países con ingreso nacional bruto medio y alto en 2012 (Banco Mundial). De ese pool de 35 países se pudo observar que, en promedio, no es capaz de reproducir en buena medida los valores de la variable objetivo y de los predictores<sup>53</sup> correspondientes a Uruguay, sino que la tendencia experimentada por Uruguay en el período pre-tratamiento es reproducida por una combinación 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 sugiere que el Uruguay sintético es una buena aproximación a lo que hubiera sido el stock de IED sin las políticas implementadas por el programa; además, es la combinación de países, más que países individualmente, lo que permite obtener ganancias en términos de ajuste con la unidad de comparación.

- 2.65 Esto permite concluir que las principales reformas impulsadas por el Programa -como ser los ajustes en la Ley de Promoción de Inversiones (COMAP), el impulso a los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) y de Doble Tributación (TDT)- contribuyeron al logro de los resultados propuestos medido a través del incremento del stock de IED. La aplicación de la metodología del control sintético asegura que los efectos observados correspondan a la aplicación del Programa, depurando los efectos de otros factores.

#### **OBJETIVO ESPECÍFICO: MEJORAR LOS ESTÁNDARES DE PROMOCIÓN Y FACILITACIÓN COMERCIAL**

- 2.66 De acuerdo con la **evaluación de impacto del conjunto de reformas orientadas a la facilitación comercial (EEO#2)**, se partió de la evidencia descriptiva respecto de la baja del tiempo procesal en Aduanas y se concluye que **se verifican ganancias cuantitativas que pueden ser atribuidas al Programa, dadas las mejoras en los tiempos aduaneros**. Los tiempos procesales promedio en aduanas se redujeron tras el inicio de la implementación del Programa en 2013: 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, el Programa significó 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. 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).

---

<sup>53</sup> Predictores utilizados: entradas netas de IED, suscripciones a internet de banda ancha, índice de exportaciones, índice de libertad comercial, años promedio de educación y rezagos de la variable dependiente.

- 2.67 **En definitiva, se encontró evidencia descriptiva de una mayor facilitación de comercio tras la implementación del Programa, durante el período 2014-2018, en términos de tiempo transcurrido en aduana**<sup>54</sup>. 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 al Programa, 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 crecieron 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%** ([EEO#2](#)).
- 2.68 En cuanto a la reforma específica de creación y puesta en funcionamiento de la VUCE, se estimó el impacto de la VUCE 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 Ventanilla. Las estimaciones de un modelo de múltiples efectos fijos sugieren que luego de implementada la VUCE, **las empresas que operaron a través de la VUCE 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%** ([EEO#3](#)).
- 2.69 Esto permite concluir que las reformas impulsadas por el Programa en materia de facilitación comercial tuvieron un impacto significativo y positivo sobre los resultados propuestos.

---

<sup>54</sup> [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: MEJORAR EL DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES LOCALES DE INNOVACIÓN Y ABSORCIÓN TECNOLÓGICA.**

- 2.70 Por tratarse de un indicador a nivel nacional, es posible que parte del crecimiento observado en la Inversión en I+D se deba a otros factores ajenos a la ejecución del Programa. Es por esto que, a efectos de comprobar atribución, se realizaron evaluaciones de impacto por parte de ANII que ponen foco en instrumentos directamente referidos a productos del Programa, y que, entre otras variables de resultado, evalúan la inversión en I+D de empresas y emprendedores.
- 2.71 Las evaluaciones de impacto de los Instrumentos de Promoción a la Innovación Empresarial, los instrumentos de apoyo a Emprendedores Innovadores y los Programas de Becas de Posgrado, a partir de la aplicación de una metodología que compara los cambios entre beneficiarios de los instrumentos y grupos de control formados por no beneficiarios (de modo de aislar los efectos de la aplicación de los instrumentos de otros factores que pudieran haber incidido), concluyeron que varias de las reformas de política impulsadas por el Programa que permitieron poner a disposición instrumentos de innovación empresarial tuvieron un saldo positivo en términos de los impactos y resultados alcanzados.
- 2.72 Primero, el Informe de Evaluación de Emprendedores Innovadores (2020), [EEO#13](#), de donde se extraen los indicadores de resultados R.3.4-R.3.9, compara los logros en términos de montos invertidos en innovación y desarrollo, así como la probabilidad de implementar distintos tipos de innovaciones, entre emprendedores apoyados por la ANII versus un grupo de control identificado a partir de emparejamiento por puntaje de propensión. En todos los casos se verifica que las empresas apoyadas obtienen un desempeño superior que las del grupo de control.
- 2.73 Segundo, la evaluación de impacto de los Instrumentos de Apoyo a la Innovación Empresarial ([EEO#4](#)) identifica y dimensiona los principales impactos de diez instrumentos del total de veinte que integran el componente de promoción de la innovación de ANII, entre 2009 y 2018. Esos diez instrumentos son: Herramientas para la Innovación, Certificación y Nuevos Mercados de Exportación, Mejora de Gestión y Certificación de la Calidad, Recursos Humanos Calificados en la Empresa, Estímulo a Demanda Tecnológica, Implementación de la innovación, Fondos Sectoriales, Desafíos públicos y privados, Potenciar la innovación y Fondo Orestes Fiandra. De este modo, el foco de la evaluación tiene un vínculo directo con - por lo menos - dos productos del Programa: Creación del Fondo Orestes Fiandra en apoyo a la innovación empresarial y Creación Fondos Sectoriales de Innovación Tecnológica para consorcios empresa-academia. Además, los indicadores producidos en la evaluación constituyen proxys adecuados de los indicadores de resultado propuestos por el Programa, contando con la ventaja de haber sido elaborados a partir de una metodología que tiene como objetivo medir el impacto de estos instrumentos, depurando posibles efectos de otros factores ajenos al apoyo de ANII (se construye un grupo de comparación o control y se mide el impacto a partir de las diferencias entre las empresas beneficiarias y las del grupo de control, antes y después de recibir el apoyo). Los indicadores producidos por la evaluación y los resultados

obtenidos son: (i) Inversión Privada en Actividades de Innovación: existe evidencia suficiente para argumentar que las empresas beneficiarias incrementaron su inversión privada en actividades de innovación alrededor de un 288% respecto a las no beneficiarias; (ii) Inversión en I+D: las empresas beneficiarias aumentaron su inversión en I+D 217% respecto a las no beneficiarias; (ii) Comportamiento Innovador (empresas innovadoras<sup>55</sup>): las empresas beneficiarias lograron ser 34% más innovadoras que las no beneficiarias; (iii) Introducción de nuevos productos al mercado: la participación en los programas de ANII sería significativa para mejorar el desempeño innovador de las firmas beneficiarias debido a la introducción de nuevos productos al mercado, aumentando un 24% la probabilidad de tener ventas de productos novedosos; (iv) Propensión a exportar: las empresas beneficiarias fueron 30% más exportadoras que las no beneficiarias; (v) Empleo: las empresas beneficiarias incrementaron un 20% más el empleo que las no beneficiarias; (vi) Productividad total de factores: la evidencia sugiere impactos en la productividad total de las empresas, resultando que las beneficiarias tienen 29% más productividad total de los factores.

- 2.74 Tercero, la evaluación de impacto de los Programas de Becas de Posgrado ([EEO#14](#)) pone foco en los instrumentos de apoyo para la formación de recursos humanos en posgrados (maestrías y doctorados nacionales y en el exterior, convenios de cooperación con instituciones y universidades) que fueron impulsados por el presente Programa, convocados entre 2009 y 2015. Al considerar la variable titulación como resultado, se agrupan beneficiarios de becas ANII en distintos grupos de tratamiento y, a partir de datos administrativos, se construyen grupos de control de no beneficiarios de ANII pero sí de otros apoyos, así como de no beneficiarios de ningún apoyo. Como resultado, se puede atribuir a las becas ANII un efecto positivo en la titulación: si se comparan los apoyos ANII en su manera más amplia con los apoyos de otras instituciones -comparación entre instrumentos- los beneficiarios ANII se titulan entre 10 y 13 puntos porcentuales (p.p.) más que los otros; más aún, si se comparan con los que no recibieron apoyos -efecto de la política- los beneficiarios ANII se titulan entre 28 y 34 p.p. más, siendo este efecto mayor que el que compara a los beneficiarios de cualquier programa (ANII y otros) con los que no recibieron ningún apoyo (es decir, el efecto de los apoyos de ANII supera al “efecto sistema”). El informe concluye que “los instrumentos de becas de posgrados cumplen satisfactoriamente el objetivo planteado de formación de recursos humanos altamente calificados en el país, lo que, además de la residencia, la inserción laboral y la valoración general de los becarios, justifica plenamente su continuidad”. pero sí de otros apoyos, así como de no beneficiarios de ningún apoyo. Como resultado, se puede atribuir a las becas ANII un efecto positivo en la titulación: si se comparan los apoyos ANII en su manera más amplia con los apoyos de otras instituciones -comparación entre instrumentos- los beneficiarios ANII se titulan entre 10 y 13 p.p. más que los otros; más aún, si se comparan con los que no recibieron apoyos -efecto de la política- los beneficiarios ANII se titulan entre 28 y 34 p.p. más, siendo este efecto mayor que el que compara a los beneficiarios de cualquier programa (ANII y otros) con los que no recibieron ningún apoyo (es decir, el efecto de los apoyos de ANII supera al “efecto sistema”). Al considerar variables de resultados asociadas a la producción bibliográfica se utiliza el

---

<sup>55</sup> La empresa se clasifica como innovadora (variable dicotómica) si introduce innovaciones en el mercado en general.

método de diferencias en diferencias contemplando varias generaciones de beneficiarios. En este caso solamente se encuentra impacto robusto en el escenario que intenta captar el efecto sistema (apoyos de ANII y de otras instituciones, comparado con no apoyados). El informe concluye que “los instrumentos de becas de posgrados de las convocatorias de 2009 a 2015 cumplen satisfactoriamente el objetivo planteado de formación de recursos humanos altamente calificados en el país”.

- 2.75 En términos generales el Programa cumplió sustancialmente con todas las reformas de política que se buscaba impulsar, esto se tradujo en un mejor posicionamiento internacional del país 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. Así, se considera que el Programa tuvo una efectividad **Satisfactoria**, habiéndose alcanzado la mayoría de las metas esperadas.
- 2.76 A través de la serie programática, se introdujeron reformas que se fueron profundizando o complementando con las operaciones subsiguientes, contribuyendo así el programa a implementar las mismas de forma progresiva y dando continuidad a los diferentes componentes. Esta sucesión de las reformas fue afianzando los resultados en cada una de las etapas. (Ver [EEO#15](#)).

#### d. Resultados no anticipados

2.77 No se observaron resultados imprevistos.

Criterio		Calificación
Eficacia (60%)	Los resultados del proyecto se alcanzaron. Los objetivos de los indicadores de resultados se alcanzaron o superaron por completo y son atribuibles al proyecto.	Satisfactorio

### II.3 Sostenibilidad

#### a. Aspectos generales de sostenibilidad

- 2.78 La sostenibilidad de las reformas impulsadas bajo el Programa se asienta en que las mismas coinciden con políticas de estado que se han implantado hace más de dos décadas. Las mismas perduran en el tiempo sin perjuicio de los sucesivos cambios de Gobierno.
- 2.79 De hecho, la base de la política actual de promoción de inversiones se encuentra en la Ley Nº 16.906 del año 1998. Esta norma declaró de interés nacional la promoción y protección de inversiones, ya sean de inversores nacionales o extranjeros. La ley consagra expresamente los principios de igualdad, no discriminación en el tratamiento y libre transferencia de capitales. Si bien la norma ha tenido numerosas modificaciones en su reglamentación, las mismas han apuntado a fortalecer el régimen y alinearlos a la coyuntura internacional, los objetivos de desarrollo nacional en cada etapa y los compromisos

internacionales asumidos por el país. Los principios rectores de la ley en cuanto a la inversión extranjera se mantienen vigentes.

- 2.80 El riesgo destacado con respecto a la sostenibilidad fue la posibilidad de que existiera oposición de ciertos sectores que se verían afectados por las reformas, en especial, en el área de facilitación comercial, dado que las reformas a implementar en esta área harían más eficiente el sistema y necesariamente afectarían ciertos eslabones de la cadena logística.
- 2.81 Se considera, como muestra de la sostenibilidad de los resultados del proyecto, la continuación de otras operaciones destinadas a profundizar los logros alcanzados. Se destaca, además, la coordinación multisectorial con un enfoque que combina reformas normativas y operaciones de inversión. Muestras de esto son las operaciones del Programa de Atracción de Inversiones y Talento (UR-L1181), Programa de Innovación Empresarial y Emprendimiento III (UR-L1187).
- 2.82 Cabe destacar algunas circunstancias que hicieron que se ajuste uno de los medios de verificación en particular. Para cumplir con uno de los objetivos del Componente III de la tercera operación (UR-L1106 3419/OC-UR) de la serie programática, se dictó un decreto para adaptar el funcionamiento de la DNA al nuevo CAROU, el Decreto N° 204/2013 (del 29/07/2013), que aprobaba el Proyecto de Reformulación de la Estructura Organizativa de la DNA. A instancias de un recurso de nulidad, presentado por un funcionario de la DNA, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA<sup>56</sup>) emitió el fallo N° 324/2016 con fecha 14/06/2016, anulando el decreto referido. Con fecha 15/08/2016, el Poder Ejecutivo dictó el Decreto N° 256/2016 a los efectos de aprobar un nuevo proyecto de reformulación de la estructura organizativa de la DNA. Con fecha 27 de agosto de 2019, el TCA anuló este último decreto, nuevamente a instancias de una demanda de nulidad de un funcionario aduanero (Sentencia [572/019](#)<sup>57</sup>). El 28 de octubre de 2019, el Poder Ejecutivo emitió un nuevo decreto que aprueba un Proyecto de reestructura de la DNA, Decreto N° 315/019<sup>58</sup>. Esta norma incluye: Anexo I- Estructura Organizativa, Anexo II- Manual de Organización y Funciones y Anexo III- Delimitación de Jurisdicciones. En definitiva, si bien ha sufrido sustituciones, el Decreto N° 315/019 sustituye al decreto original como medio de verificación.
- 2.83 Se considera por lo expuesto anteriormente, que la calificación de la Sostenibilidad del Programa es Excelente.

---

<sup>56</sup> El TCA es un órgano jurisdiccional independiente de Justicia Administrativa y ubicado fuera de los tres poderes del estado, que tiene como objetivo la salvaguarda de los derechos privados que podrían ser lesionados por la autoridad pública, y contra la eventual ilegalidad de la Administración. Se trata de un órgano especialmente encargado del control de la legalidad a nivel de toda la Administración. La jurisdicción anulatoria está organizada en la Sección XVII de la Constitución de la República sobre la base de dos órganos: el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (Órgano Jurisdiccional) y la Procuraduría del Estado en lo Contencioso Administrativo (Órgano de asesoramiento). El Tribunal se compone de cinco miembros, cuyas calidades para su designación y demás prerrogativas son las mismas asignadas a los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

<sup>57</sup> <http://www.tca.gub.uy/fallos.php>.

<sup>58</sup> [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2019/decretos/10/mef\\_1402.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2019/decretos/10/mef_1402.pdf).

### **III. CRITERIOS NO CENTRALES**

#### **III.1 Desempeño del Banco**

- 3.1 Se considera que el desempeño del Banco ha sido Excelente, en la medida que ha ofrecido apoyo técnico e intercambio de conocimiento con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con relación a los aspectos vinculados al comercio e inversión, en este sentido cabe mencionar el apoyo al GdU en acercar la experiencia chilena en materia de promoción de incentivos para el fomento de la I+D, lo que luego se tradujo en una reforma de política priorizada por el país. Por otra parte, el Banco desarrolló la evaluación de impacto de la VUCE, así como de las reformas promovidas tanto en materia de inversión como de facilitación del comercio.
- 3.2 El acompañamiento brindado por el Banco permitió asegurar la calidad del diseño de la operación, y el acompañamiento permanente permitió asegurar la calidad durante la ejecución, mitigar riesgos y resolver inconvenientes para logro de los resultados previstos. Asimismo, el Banco contribuyó a generar sinergia entre los distintos instrumentos de inversión, cooperación técnica y los de apoyo a reforma de política.
- 3.3 Por otra parte, el Banco ha sido un socio estratégico en la política de endeudamiento precautorio del Gobierno proveyendo junto a otros multilaterales instrumentos de financiamiento contingente. Durante la pandemia dichos créditos aportaron liquidez al sector público mediante un desembolso de más de US\$ 1.000 millones de cinco préstamos programáticos de apoyo a reforma de políticas con opción de desembolso diferido dentro de los cuales se encuentra las tres operaciones de la presente serie programática.

#### **III.2 Desempeño del Prestatario**

- 3.4 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.
- 3.5 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**

### **IV.1 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 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 3**  
**Hallazgos y recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 1: Técnico sectorial</b>	
<b>Hallazgo #1.</b> 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.	<b>Recomendación #1.</b> Procurar 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.
<b>Hallazgo #2.</b> 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.	<b>Recomendación #2.</b> 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.
<b>Hallazgo #3.</b> Los compromisos incorporados en los Préstamos de Apoyo a Reforma de Políticas no incluyen 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.	<b>Recomendación #3.</b> 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.
<b>Hallazgo #4.</b> Los PBP con modalidad de desembolso diferido (DDO por sus siglas en inglés) son efectivos en tanto brindan financiamiento precautorio a los Gobiernos y permiten atender contingencias.	<b>Recomendación #4.</b> El instrumento de los préstamos programáticos con opción de desembolso diferido, son adecuados para atender las necesidades de financiamiento de los países ante contingencias, como sucedió en Uruguay en el marco de la pandemia por COVID19, donde se desembolsaron los PBP-DDO en su totalidad, poniendo de manifiesto la pertinencia de contar con este tipo de instrumentos financieros en momentos críticos.
<b>Dimensión 2: Organizativa y administrativa</b>	

Hallazgos	Recomendaciones
<p><b>Hallazgo #5.</b> 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><b>Recomendación #5.</b> 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><b>Hallazgo #6.</b> 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><b>Recomendación #6.</b> 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>
<p><b>Hallazgo #7.</b> 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.</p>	<p><b>Recomendación #7.</b> 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 que ayude a dinamizar políticas específicas que permitan asegurar los resultados de los préstamos de inversión y cooperación técnica.</p>
<p><b>Dimensión 3: Procesos públicos y actores</b></p>	
<p><b>Hallazgo #8.</b> 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.</p>	<p><b>Recomendación #8.</b> 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.</p>

Hallazgos	Recomendaciones
<b><i>Dimensión 4: Gestión de riesgos y sostenibilidad</i></b>	
<b>Hallazgo #9.</b> 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.	<b>Recomendación #9.</b> 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.