

Informe de evaluación

**Proyecto “Apoyo al Desarrollo de la Inversión Privada”
(ATN/ME-10383-UR) ejecutado en Uruguay con
financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones
(FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).**

Gonzalo Rivas
Roberto Castro

Julio, 2010

<u>INFORME DE EVALUACIÓN</u>	<u>1</u>
<u>PROYECTO “APOYO AL DESARROLLO DE LA INVERSIÓN PRIVADA” (ATN/ME-10383-UR) EJECUTADO EN URUGUAY CON FINANCIAMIENTO DEL FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES (FOMIN) DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID).</u>	<u>1</u>
<u>INTRODUCCIÓN</u>	<u>3</u>
<u>I. DESCRIPCION DEL PROYECTO</u>	<u>4</u>
1.1. ENTIDADES PARTICIPANTES	4
1.2. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO ATN/ME-10383-UR: “APOYO AL DESARROLLO DE LA INVERSIÓN PRIVADA”.	5
1.3. MARCO LÓGICO DEL PROYECTO	10
<u>II. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN</u>	<u>21</u>
2.1. ENFOQUE METODOLÓGICO	21
2.2. METODOLOGÍA	21
<u>III. RELEVANCIA DEL PROYECTO</u>	<u>23</u>
3.1. ANTECEDENTES	23
3.2. LA LÓGICA DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO Y SU VALIDEZ	26
3.3. ADAPTACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO A LOS CAMBIOS DE CONTEXTO.	34
3.4. ¿CONTINUA SIENDO RELEVANTE EL PROYECTO MÁS ALLÁ DE LA CONTRIBUCIÓN DEL FOMIN?	36
<u>IV. EFECTIVIDAD Y EFECTOS</u>	<u>40</u>
4.1. INDICADORES DE DESEMPEÑO	40
4.2. RESULTADOS OBTENIDOS POR EFECTO DEL PROYECTO	42
4.3. RESULTADOS DE LA ENCUESTA A BENEFICIARIOS	49
<u>V. EFICIENCIA DEL PROYECTO.</u>	<u>62</u>
<u>VI. CONCLUSIONES, RECOMENDACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.</u>	<u>73</u>
ANEXOS	
<u>ANEXO 1 IDENTIFICACIÓN DE LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA MODIFICACIÓN DEL MARCO LÓGICO</u>	<u>79</u>
<u>ANEXO 2 MATRIZ DE PONDERADORES PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN.</u>	<u>87</u>

Introducción

El presente informe presenta la evaluación final del proyecto denominado “Apoyo al Desarrollo de la Inversión Privada”, código ATN/ME-10383-UR, ejecutado en Uruguay con financiamiento del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Esta operación tuvo como entidad beneficiaria al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y como entidad ejecutora a la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) de Uruguay.

El proyecto se planteó como objetivo general contribuir a incrementar la inversión privada del Uruguay, y como objetivo específico estimular la inversión de la Pequeñas y medianas empresas, mediante un sistema de incentivos fiscales accesible, eficiente y transparente.

Para lograr estos objetivos, el proyecto contempló tres componentes:

- i) coordinación y monitoreo de los programas y políticas de apoyo al sector privado;
- ii) disminución de la barreras para acceder a los incentivos de inversión;
- iii) asesoramiento al inversor.

Estos componentes serán descritos en la sección siguiente, sin embargo es necesario destacar que este informe está dedicado prioritariamente a analizar los resultados logrados por el programa a través del desarrollo y aplicación del régimen modificado de promoción de la inversión. Ello, debido a que representa sin duda el objetivo más relevante del proyecto desde el punto de vista de su impacto potencial en la economía uruguaya, y porque es el componente que recibió mayor prioridad en la ejecución del proyecto.

En consecuencia este informe se propone dar cuenta de los siguientes objetivos de evaluación:

En primer lugar, determinar sí y en qué medida, los objetivos, metas y resultados del Proyecto se lograron. Para ello se trabajó teniendo en cuenta los indicadores del Marco Lógico del proyecto y sus modificaciones.

En segundo lugar, analizar el grado de sostenibilidad en el tiempo que pueden tener los logros alcanzados, una vez finalizada la contribución del BID/FOMIN.

Por último, interesa identificar las lecciones aprendidas durante la ejecución del Proyecto y proponer recomendaciones para futuras operaciones financiadas por el BID.

El documento se estructura en 6 secciones aparte de ésta introducción. En la primera sección se describe el proyecto. La segunda sección presenta la metodología utilizada en esta evaluación. En la tercera sección se analiza la relevancia del proyecto analizando el marco conceptual que lo sustentó, y evaluando la pertinencia del mismo y la validez de la lógica de la intervención luego de concluido el proyecto. En la sección 4 se presentan los resultados del proyecto, incluyendo un análisis sustentado en una encuesta a beneficiarios del régimen de incentivos a la inversión. En la sección 5 se discute la eficiencia del proyecto, considerando aspectos tales como el uso de los recursos, oportunidad de los desembolsos, calidad de la información, manejo de problemas, etc. Finalmente, la sección 6 entrega las conclusiones del trabajo, incluyendo una apreciación sobre su sostenibilidad, e identifica alguna lecciones aprendidas derivadas del proyecto.

I. DESCRIPCION DEL PROYECTO

1.1. Entidades participantes

Organismo ejecutor

Formalmente, el rol de Agencia Ejecutora se le asignó a la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND). Esta entidad fue fundada en 1985 como una persona jurídica de derecho público no estatal que se rige por el derecho privado. Su capital social pertenece en su mayoría al MEF y en una minoría al Banco de la República Oriental del Uruguay. La CND tiene experiencia ejecutando proyectos del Banco desde 1991, y al estar regida por el derecho privado tiene gran flexibilidad para realizar contrataciones.

Entidad beneficiaria

La entidad Beneficiaria fue el Ministerio de Economía y Finanzas de Uruguay MEF. Es el MEF quien aportó los recursos de contrapartida para la ejecución del proyecto, para lo cual ha firmado un Acuerdo de Cooperación con la CND, y participó en la ejecución a través de la Unidad de Apoyo al Sector Privado (UNASEP).

La UNASEP fue creada en marzo del 2008, con el propósito de asesorar, proponer, implementar y facilitar la coordinación de políticas y acciones que mejoren el clima de negocios y favorezcan el desarrollo del sector privado y la inversión productiva.

En el marco de ese mandato, se encarga de entregar a los potenciales inversionistas la información necesaria para el desarrollo de sus proyectos de

inversión brindándoles orientación sobre los beneficios que otorga el Estado para incentivar la implementación de un proyecto, y prestándole asesoría y acompañamiento en el proceso de postulación a los beneficios y en los trámites con las reparticiones públicas.

Adicionalmente esta unidad realiza estudios asesorando al Ministro de Economía en temas de inversión y competitividad país.

Otras entidades participantes

Otra entidad relevante en el desarrollo del proyecto fue la Comisión de Aplicación de la ley 16.906 de Promoción y protección de inversiones (COMAP). Esta ley es la que le da el marco al actual régimen de promoción de inversiones, el cual declara de interés nacional la promoción y protección de inversiones realizadas en el territorio por inversores nacionales y extranjeros¹, y establece que el estado uruguayo puede entregar beneficios fiscales a las empresas privadas para incentivar la inversión en el país.

La COMAP tiene como función principal recomendar a la presidencia de la república el otorgamiento de los beneficios fiscales a los que da derecho la Ley 16.906. La COMAP está compuesta por representantes de los siguientes organismos públicos: el Ministerio de Economía y Finanzas, quien la coordina, el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, el Ministerio de Industria, Energía y Minería, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Turismo y Deporte y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

1.2. Descripción del proyecto ATN/ME-10383-UR: “Apoyo al Desarrollo de la Inversión Privada”.

Tal como se mencionó anteriormente el objetivo general del proyecto es contribuir a incrementar la inversión privada en Uruguay y su objetivo específico es estimular la inversión de la PYME mediante un sistema de incentivos accesible, eficiente y transparente. Con este propósito, el proyecto contempló los tres componentes ya enunciados y que se describen a continuación:

- i) Coordinación y monitoreo de los programas y políticas de apoyo al sector privado.

El objetivo de este componente era desarrollar herramientas para mejorar la coordinación de los programas de apoyo a la competitividad, y medir su impacto y el de las políticas de incentivos a la inversión sobre el sector productivo la competitividad y el clima de inversión.

¹ La ley 16.906 se describe en la sección 3 de este informe.

Las actividades previstas para financiar en este componente fueron las siguientes:

- a) Diseño e implementación de una red de programas de apoyo a la competitividad que facilite el acceso de las empresas y sobre todo de las PyMEs, a los instrumentos de apoyo productivo.

Incluyendo el financiamiento de:

- el diseño de la arquitectura de la red (relaciones institucionales entre los programas);
- un facilitador de la red;
- el diseño del reglamento operativo;
- una metodología de articulación entre la oferta de programas de competitividad y la demanda por los mismos;
- un registro único de beneficiarios;
- el desarrollo y/o adquisición de software para dar soporte a la red.

- b) Diseño e implementación de metodologías para la evaluación de impacto de las políticas de competitividad para monitorear la eficiencia, eficacia e impacto de los instrumentos de apoyo.

Considera el financiamiento de:

- el diseño de la arquitectura de la red (relaciones institucionales entre los programas);
- un facilitador de la red;
- el diseño del reglamento operativo;
- una metodología de articulación entre la oferta de programas de competitividad y la demanda por los mismos;
- un registro único de beneficiarios;
- el desarrollo y/o adquisición de software para dar soporte a la red.

- c) Diseño e implementación de un sistema de mejora continua de los servicios de la UNASEP para adecuar sus servicios a la demanda de los beneficiarios.

Incluyendo el financiamiento de:

- el diseño e implementación de un sistema informatizado de mejora continua que incluya un componente de consultas sistemáticas con el sector privado y con la sociedad civil.

- ii) Reducción de las barreras para acceder a incentivos para la inversión.

El objetivo de este componente fue mejorar para el sector privado la rapidez, eficiencia y transparencia del proceso de aprobación de los incentivos a la inversión, y facilitar a la PYME el acceso a los mismos.

Las actividades a financiar por el componente eran :

- a) Diseño de una metodología común de evaluación de proyectos de inversión para homogeneizar y transparentar los criterios y disminuir la discrecionalidad en la asignación de incentivos a las empresas, aumentando la disposición de éstas a aplicar a los beneficios de los instrumentos de promoción a la inversión. Ello contemplaba el diseño de una metodología de evaluación de los proyectos de inversión que alineara los beneficios de los instrumentos de promoción a la inversión con objetivos de prioridad de la política económica.
- b) Análisis y diseño de procesos simplificados para aumentar la rapidez y eficiencia de los procedimientos administrativos requeridos para acceder a los beneficios de los siguientes regímenes promocionales de inversión: el Régimen General (Ley 16096), el de Importación de Bienes de Capital, y el de Turismo.

Consideraba el financiamiento de:

- un diagnóstico de los procesos y trámites actuales necesarios para acceder a los beneficios de estos regímenes;
- una reingeniería de procedimientos para simplificar el proceso de aplicación y reducir los tiempos de respuesta a los inversionistas;
- un diseño de nuevos procesos que incorpore la reingeniería de procedimientos y cumpla con las normas ISO7.

- c) Implementar y certificar ISO los nuevos procesos simplificados.

Incluía el financiamiento de:

- la implementación, siguiendo normas ISO 9001:2000, de los procesos de aplicación, evaluación y otorgamiento de beneficios, tanto aquellos de la UNASEP como los de las otras instituciones públicas involucradas²;
- la certificación ISO de dichos procesos;
- la sistematización informática del proceso simplificado de evaluación y asignación de beneficios a los proyectos de inversión (incluye la programación de los módulos del sistema y la interconexión con los sistemas utilizados por los ministerios involucrados en la COMAP);
- la contratación de un coordinador para interactuar con la COMAP y con las demás instituciones públicas relevantes en la implantación de los nuevos procesos de evaluación y aprobación de incentivos;
- la capacitación de 20 funcionarios de instituciones involucradas en los nuevos procesos.

² Esta redacción, que proviene del Memorando de Donantes, es algo confusa, pues la UNASEP (UADI en el Memorando) no participa en el proceso de evaluación y de otorgamiento de beneficios, y sólo asesora a las empresas en la aplicación.

- d) Redefinición del marco normativo de promoción de inversiones para que extienda los beneficios de los instrumentos de apoyo a la inversión a la PYME uruguaya.

Contemplaba el financiamiento de:

- una consultoría legal y administrativa para preparar una propuesta de ley del Régimen General de Promoción de Inversiones para incorporar a la Sociedad de Responsabilidad Limitada (figura legal común entre la PYME) a los beneficios de exoneración del impuesto a la renta, y redactar los decretos reglamentarios necesarios.

- iii) Asesoramiento al inversor.

Este componente se planteaba como objetivo entregar asesoría a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, que desean realizar inversiones, en la búsqueda de oportunidades e incentivos a la inversión y de apoyo de programas de competitividad existentes en Uruguay.

Con este propósito las actividades a financiar consistían en:

- a) Relevamiento de oportunidades de inversión para facilitar a las empresas el acceso a información sobre oportunidades de inversión.

Considerando el financiamiento de:

- estudios que surjan de propuestas concretas del sector privado y que deberán estar enfocados en sectores con alta participación de la PYME y de exportación. Los resultados de estos estudios serán difundidos a través de la actividad de difusión de información.

- b) Difusión de información sobre los distintos programas de apoyo al sector privado.

Esta actividad incluyó el financiamiento de:

- diseño de una estrategia de comunicación para informar a las empresas uruguayas (especialmente la PYME), acerca de los instrumentos de apoyo existentes;
- gastos de publicación y publicidad en diferentes medios para implementar la estrategia de comunicación;
- Cinco talleres de capacitación al menos a 40 funcionarios públicos de diferentes instituciones acerca de los regímenes de promoción a la inversión, los programas de apoyo a la competitividad, sus mecanismos de aplicación y tramitación, y atención al cliente.

- c) Puesta en marcha de un espacio único de atención al inversor donde reciba de forma eficiente atención personalizada para facilitar su navegación, aplicación y seguimiento de los distintos tipos de incentivos y apoyos disponibles.

En base a financiamiento FOMIN se contempló:

- la construcción de una página web transaccional que contenga información sobre los instrumentos de apoyo al sector privado, y donde el inversor pueda interactuar con la UNASEP para iniciar una aplicación y/o hacer seguimiento de la misma;
- un gerente de soporte informático para supervisar la adquisición y/o desarrollo de las distintas herramientas informatizadas de la UNASEP.

Mientras que la contraparte nacional consideraba el financiamiento de:

- el mantenimiento del sitio web.
- las instalaciones físicas necesarias, incluyendo la instalación de líneas de comunicación, los equipos computacionales y el mobiliario;
- un gerente y tres asesores de atención al cliente;

iv) Costo del programa y su financiamiento

El siguiente cuadro, resume el presupuesto del programa por componente identificando la contribución local y del Banco.

Cuadro No 1: Presupuesto del Programa

Partidas del Presupuesto	Total	% sobre Costo proyecto	FOMIN	Contraparte
TOTAL	827,000	100	490,000	337,000
Componente i): Coordinación y monitoreo de los programas y políticas de apoyo al sector privado	203,000	25	185,000	18,000
Componente ii): Reducción de las barreras para acceder a incentivos para la inversión	100,000	12	55,000	45,000
Componente iii): Asesoramiento al inversor	336,000	41	158,000	178,000
Ejecución del programa	168,000	20	72,000	96,000
Auditorias anuales	5,000	1	5,000	-
Evaluaciones	15,000	2	15,000	-
Porcentaje de contribución	100%	-	59%	41%

Fuente: Memorando de Donantes

El período de ejecución del proyecto fue establecido en 24 meses y el de los desembolsos en 30 meses, a partir de la firma del Convenio de Cooperación Técnica No Reembolsable. Los desembolsados se establecieron de acuerdo al mecanismo del fondo rotatorio, fijando este último en el equivalente al 10% del monto total de la Contribución del BID/FOMIN.

Se consideró un desembolso de la contraparte local de al menos un 50% en efectivo y la sostenibilidad del programa requiere que el MEF asegure el funcionamiento de la UNASEP a partir del tercer año.

v) Beneficiarios y riesgos del proyecto.

En términos generales el proyecto se planteaba como efectos positivos, el mayor desarrollo del sector privado productor de bienes y servicios de Uruguay, producto de mejorar el acceso; la eficiencia; la eficacia y la capacidad del estado para evaluar los instrumentos de apoyo a dicho sector, lo que en primera instancia puede traducirse en disponer de mejor información para alimentar el diseño de las políticas públicas y la aplicación de esos instrumentos y como segunda consecuencia debería traer aparejado un mayor número de empresas atendidas y apoyadas por los mismos, lo que en último término debería plasmarse en un incremento de la competitividad de las empresas uruguayas y de sus volúmenes de inversión.

El proyecto estableció como beneficiarios directos a todas las empresas que operan en Uruguay, en particular las pequeñas y medianas, pues como consecuencia de su tamaño y de las asimetrías de información, enfrentan mayores costos relativos de búsqueda y menores niveles de acceso a los instrumentos de apoyo al sector privado.

También se consideró al Ministerio de Economía y Finanzas como otro beneficiario directo del Proyecto por cuanto las ganancias en eficacia, eficiencia y capacidad de evaluación sobre los instrumentos de apoyo al sector privado mejorarán su capacidad de toma de decisiones en relación a la aplicabilidad de tales instrumentos.

Los Riesgos que identificó el proyecto fueron:

- a) resistencia por parte de los servicios públicos integrantes de la COMAP a implementar los cambios necesarios para simplificar y acelerar el acceso a los regímenes de promoción de inversiones;
- b) baja disposición de parte de los coordinadores de los distintos programas de apoyo a la competitividad para lograr una mejor coordinación entre sus programas y participar de las reuniones de coordinación;
- c) desconfianza del sector privado sobre las actividades de proyecto;
- d) la falta de participación de las PyMES;
- e) la sostenibilidad del proyecto una vez finalizado el apoyo del FOMIN.

1.3. Marco Lógico del Proyecto

El marco lógico del proyecto sufrió variaciones en el transcurso del mismo. Con posterioridad a la Consultoría de Línea Base, desarrollada por el Ingeniero Luis Silva Domingo, la entidad ejecutora consideró oportuno realizar un ajuste al marco lógico a nivel de los indicadores del proyecto.

Para ello, la entidad ejecutora envió una solicitud a la contraparte del Banco con fecha 26 de Agosto de 2008. Las modificaciones propuestas por la entidad ejecutora, y aceptadas por el FOMIN, no significaron cambio en el Fin, ni en el Propósito o los objetivos de los Componentes del proyecto. Las modificaciones se reflejaron más bien en la variación en los indicadores asociados a cada uno de los anteriores.

Las modificaciones que se introdujeron respecto al Marco Lógico original se encuentran enumeradas en el anexo N° 1. Corresponden a modificaciones a nivel de los componentes del proyecto, principalmente en términos de los plazos para cumplir con el desarrollo de las actividades del proyecto y algunas metas cuantitativas en relación con el número de empresas beneficiarias.

Es necesario mencionar, que se eliminaron como indicadores, los siguientes:

- Redacción de los documentos legales para incluir a las Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL) a los beneficios de los regímenes de promoción de inversión, y
- Generación de un sitio web transaccional.

En el primer caso la modificación fue hecha durante el desarrollo del programa, por lo que es de suponer que lo asumió otra entidad pública.

En el segundo, la página de la UNASEP existe y es posible que los usuarios se inscriban para recibir información. Sin embargo, la función de aplicar al beneficio o de seguir el proceso de las solicitudes de inversión aún se encuentra en desarrollo.

Si bien el Marco Lógico presenta adecuadamente los indicadores de resultado asociados a cada actividad, es importante destacar que presenta ciertas limitaciones al momento de establecer los indicadores al nivel de Fin y Propósito³.

El Fin del Proyecto se estableció como: “Contribuir a incrementar la inversión privada en Uruguay” y el propósito: “Estimular la inversión de las Pymes mediante un sistema de incentivos accesible, eficiente y transparente”. En ambos casos el indicador de impacto debiera ser el cambio en la inversión privada de las Pymes beneficiadas, sin embargo, el medio de verificación señala las estadísticas de inversión privada del Banco Central del Uruguay.

³ Este aspecto ya fue destacado en la consultoría de línea base. Ver: Informe Final Consultoría de línea base UR-M1024, Luis Silva Domingo, Abril 2008.

Para obtener la línea base sobre el nivel de inversión de las Pymes beneficiadas, sería necesario pedir esos datos directamente a las empresas que participan del programa, el cual por su parte, no captura esta información, lo que se evidencia en que el factor de línea base en los indicadores de inversión es cero.

A nivel del propósito, en el nuevo marco lógico, los indicadores quedaron como “Pymes acceden por primera vez a beneficios de programas de competitividad o de incentivos a la inversión” y “Crecimiento de inversión privada en Pymes beneficiadas” Este último presenta el problema ya señalado arriba, en relación a la línea base de inversión de las Pymes beneficiadas y se agrega el hecho que quedó expresado como un indicador binario, crece o no crece. El primero, si bien es un indicador perfectamente medible, quedó expresado en términos indeterminados, sin proponer un número meta para el programa.

A continuación se presenta el marco lógico del proyecto que quedó como definitivo para la ejecución del proyecto:

Cuadro No. 2: Marco Lógico del proyecto.			
Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
FIN			
Contribuir a incrementar la inversión privada en Uruguay.	<p><u>Tres años después de finalizada la ejecución del proyecto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • La inversión anual promedio de las Pymes beneficiarias de programas de competitividad y de incentivos a la inversión aumenta en un 20% respecto a su línea de base. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estadísticas de inversión privada (BCU). 	<p>Uruguay presenta un contexto macroeconómico estable, al igual que sus socios comerciales más importantes.</p> <p>Existe interés en invertir en Uruguay.</p>
PROPÓSITO			
Estimular la inversión de las Pymes mediante un sistema de incentivos accesible, eficiente y transparente.	<p><u>Al terminar la ejecución del proyecto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pymes acceden por primera vez a beneficios de programas de competitividad o de incentivos a la inversión. • Crecimiento de inversión privada en PYMEs beneficiarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Herramienta de evaluación (balanced score card) de los programas de apoyo al sector privado. • Herramientas de evaluación de la eficacia y del impacto de los programas y políticas de apoyo al sector privado sobre las variables del desarrollo. • Encuestas anuales a los clientes y población objetivo de los programas de apoyo a la competitividad. • Encuestas anuales de satisfacción a los usuarios de la UNASEP. • Actas de las reuniones del coordinador de programas de apoyo a la 	<ul style="list-style-type: none"> • El MEF emite un Decreto Reglamentario que indica a la Comisión de Aplicación de la Ley de Promoción de Inversiones (COMAP) el nuevo instructivo a seguir para la evaluación y análisis de proyectos de inversión. • Las oficinas públicas involucradas en la COMAP implementan la metodología de evaluación de proyectos y los procesos simplificados de aprobación propuestos por la UNASEP. • Los directores ejecutivos de los programas de apoyo a la competitividad están dispuestos a participar de las reuniones de

Cuadro No. 2: Marco Lógico del proyecto.			
Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
		competitividad. <ul style="list-style-type: none"> ● Sistema de acompañamiento del proceso de aprobación de proyectos de inversión. ● Evaluación final del Programa. ● Informes de avance de la entidad ejecutora. 	coordinación que convoca la UNASEP, y a trabajar mancomunadamente para lograr una mejor coordinación entre los programas.
COMPONENTES			
Componente I. Coordinación y monitoreo de los programas y políticas de apoyo al sector privado	<p><u>Al año y medio de iniciada la ejecución:</u> Los programas de apoyo a la competitividad siguen una agenda de trabajo coordinado que incorpora la evaluación que hacen de estos programas sus clientes y su población objetivo.</p> <p><u>A los dos años de iniciada la ejecución:</u> la UNASEP tiene indicadores y sistemas de seguimiento que le permiten medir:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Implementado Propuesta de Diseño de la Red. ● Implementado Reglamento Operativo. ● Implementado Metodologías para evaluar los programas de competitividad. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Agenda de trabajo de la red de programas de apoyo a la competitividad. ● “Balanced score card” de los programas de apoyo al sector privado. ● Sistema de mejora continua de la UNASEP. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Los directores ejecutivos de los programas de apoyo a la competitividad están dispuestos a trabajar coordinadamente, liderados por la UNASEP.
Componente II. Disminución de las barreras de las Pymes para acceder a los incentivos para la inversión	<p><u>Al año y medio de iniciada la ejecución:</u> (i) Los procesos administrativos relacionados con el procesamiento de beneficios para la promoción de inversiones han obtenido la certificación ISO;</p> <p><u>Al finalizar el Proyecto:</u> la UNASEP tiene indicadores</p> <p>(i) El tiempo promedio transcurrido entre la aplicación y la notificación del resultado de la evaluación de las aplicaciones para acceder a incentivos a la inversión</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Evaluación intermedia y final. ● Encuestas a usuarios de la UNASEP (output del sistema de mejoramiento continuo de la oficina). ● Indicadores del proceso de evaluación y otorgamiento de 	<ul style="list-style-type: none"> ● El MEF emite un Decreto Reglamentario que indica a la COMAP el nuevo instructivo a seguir para la evaluación y análisis de proyectos de inversión. ● Las oficinas públicas involucradas en la

Cuadro No. 2: Marco Lógico del proyecto.

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>que se ha reducido en al menos un 40% de la cantidad de días con respecto a la línea de base. (expresado en días y porcentaje)</p> <p>(ii) No de PYMES que solicitan 1a vez en COMAP</p> <p>(iii) N° de Empleos generado por inversión promovida que logró beneficios por empleo</p> <p>(iv) Volumen de exportaciones (USD) por inversión prom. que logró beneficios por este indicador</p> <p>(v) Volumen de inversión en producción más limpia (USD) por inversión prom. Que logró beneficios por este indicador</p> <p>(vi) Volumen de inversión en innovación (USD) por inversión prom. que logró beneficios por este indicador</p> <p>(vii) Costo total de trámite para la apertura de empresa (Unipersonal, SRL, S.A.)</p> <p>(viii) Tiempo total de trámite para la apertura de empresa (Unipersonal, SRL, S.A.)</p> <p>(ix) Empresas que han aplicado a los beneficiarios de los regímenes de inversión en el último año que perciben que el proceso de evaluación y otorgamiento de beneficios es transparente</p>	<p>beneficios recabados bajo requerimiento ISO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Certificación ISO. 	<p>COMAP adoptan las metodologías simplificadas recomendadas por la UNASEP, y colaboran en la interconexión informática de las oficinas con este propósito.</p>
<p>Componente III. Asesoramiento al inversor</p>	<p><u>A los 6 meses de iniciada la ejecución:</u> La UNASEP está funcionando en instalaciones físicas adecuadas y con un soporte informático de avanzada, y</p> <p><u>Al año de iniciada la ejecución:</u> Ha lanzado una campaña nacional de difusión de información, incluyendo dos presentaciones a las que se ha convocado ampliamente al sector privado y a las instituciones que operan programas de apoyo al sector privado.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación intermedia y final. • Informes de avance de la entidad ejecutora. • Registro de visitas y de atención al cliente de la UNASEP y del Espacio de URUGUAYFOMENTA. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe interés por parte de los emprendedores uruguayos de invertir en el país.

Cuadro No. 2: Marco Lógico del proyecto.			
Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
	<p>La UNASEP recibe, en promedio, mensualmente: 50 usuarios que buscan información sobre instrumentos de apoyo productivo, y 25 PyMEs a las que se les facilita y hace seguimiento de su aplicación a los programas de apoyo.</p> <p>A los dos años de iniciada la ejecución: la UNASEP tiene indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> - % de empresarios satisfechos con a las consultas solicitada a UNASEP (relevamiento semestral) - % de empresarios satisfechos respecto a la atención y asesoramiento de UNASEP (relevamiento semestral) - Número de consultas que recibe la UNASEP mensualmente 	<ul style="list-style-type: none"> ● Encuesta a empresas. 	
ACTIVIDADES			
<p>Componente I. Coordinación y monitoreo de los programas y políticas de apoyo al sector privado</p> <p>1. Diseño de la arquitectura, el reglamento operativo y una metodología de articulación de la oferta de programas y la demanda para la red de programas de apoyo a la competitividad.</p>	<p>FOMIN: US\$ 185.000 Contraparte: US\$ 18.000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arquitectura de la red diseñada (mes 12). - Reglamento operativo de la red puesto en marcha (mes 12). - Metodología de articulación de la oferta de programas y la demanda diseñada (mes 6). - Facilitador de la red contratado (mes 3). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reportes de consultoría ● Productos de las metodologías de evaluación de las políticas de apoyo al sector privado, del “balanced score card”, y de la evaluación de la UNASEP que fueron implementadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Desembolsos son oportunos y suficientes ● Hay compañías de consultoría/consultoras disponibles capaces de diseñar las metodologías requeridas.
<p>2. Contratación de un facilitador para la red de programas de apoyo a la competitividad.</p> <p>3. Diseño e implementación de un registro único de beneficiarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Registro único de beneficiarios funcionando (mes 18). - Encuesta diseñada y aplicada a los clientes y población objetivo de la red (mes 18). - Sistema de información de la red de 	<ul style="list-style-type: none"> ● Producto de las consultas con el sector privado acerca de los servicios de la UNASEP. ● Informes de avance de la 	

Cuadro No. 2: Marco Lógico del proyecto.			
Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>4. Adquisición y/o desarrollo de software de apoyo a la red de programas de competitividad.</p> <p>5. Diseño de una metodología para hacer seguimiento de los proyectos de inversión aprobados.</p> <p>6. Diseño de una metodología para evaluar el impacto y la eficacia de los instrumentos de promoción de inversiones, incluyendo un módulo de consulta anual con el sector privado.</p> <p>7. Diseño de una metodología para evaluar el impacto y la eficacia de los programas de apoyo a la competitividad.</p> <p>8. Diseño de una metodología para evaluar el clima de negocios.</p> <p>9. Contratación de un consultor para medir las líneas de base e implementar las metodologías diseñadas.</p> <p>10. Adquisición y/o desarrollo de software de apoyo a las metodologías de evaluación.</p> <p>11. Diseño e implementación de un "balanced score card" de los programas de apoyo al sector privado.</p> <p>12. Consultoría para el diseño e implementación de un sistema</p>	<p>progra-mas de competitividad operativo (mes 18)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Líneas de base y metodologías de seguimiento diseñadas para los proyectos que reciben beneficios de los programas de incentivo a la inversión (mes 12). - Líneas de base y metodologías de seguimiento diseñadas para evaluar el impacto y la eficacia de los instrumentos de promoción de inversiones (mes 12) - Líneas de base y metodologías diseñadas para evaluar el impacto y eficacia de los programas de apoyo a la competitividad, a partir de sus indicadores de resultado (mes 12). - Líneas de base y metodologías diseñadas para evaluar, a partir de los indicadores de inversión y competitividad, la situación del clima de negocios (mes 12). - Consultor contratado para medir las líneas de base e implementar las metodologías diseñadas (mes 6). - "Balanced score card" de los programas de apoyo al sector privado diseñado e implementado (mes 15). - Implementación de las metodologías de evaluación, con apoyo de sist de info (mes 18) - Encuesta diseñada y aplicada a los clientes y población objetivo de la UNASEP (mes 18). - Líneas de base y sistema de mejora continua de la UNASEP determinados e implementados (mes 18). 	<p>entidad ejecutora</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Informes de auditoría ● Evaluación intermedia y final ● Reportes de las consultorías contratadas 	

Cuadro No. 2: Marco Lógico del proyecto.			
Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
de mejora continúa de la UNASEP, incluyendo un módulo de consultas con el sector privado.			
<p>Componente II. Disminución de las barreras para acceder a los incentivos para la inversión</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Contratación de una consultoría legal para redefinir el marco normativo de promoción de inversiones. 2. Diseño de metodología de evaluación de proyectos de inversión. 3. Contratación de consultoría para diseñar procesos simplificados de evaluación y asignación de beneficios a los proyectos de inversión, que cumplan con normas ISO. 4. Contratación de facilitador para interactuar con la COMAP y otros ministerios en la implementación de los nuevos procesos simplificados. 5. Capacitación de funcionarios para aplicar los nuevos procedimientos simplificados. 6. Implantación de los nuevos procesos simplificados siguiendo normas ISO. 7. Sistematización informática del 	<p>FOMIN: US\$ 55.000 Contraparte: US\$ 45.000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Metodología de evaluación de proyectos de inversión completada (mes 4). - Procesos simplificados de análisis y asignación de beneficios a los proyectos de inversión diseñados (mes 18). - Facilitador contratado durante 1 año para coordinar la implementación de los nuevos procesos en la COMAP (mes 3). - Trámites del proceso de evaluación y asignación de beneficios de los proyectos de inversión informatizados, incluyendo la interconexión de la UNASEP con las diferentes oficinas que integran la COMAP (mes 24). - Certificación ISO obtenida para el proceso de análisis y asignación de beneficios de proyectos de inversión (mes 24). 	<ul style="list-style-type: none"> ● Reportes de consultoría ● Certificación ISO ● Informes de avance de la entidad ejecutora ● Informes de auditoría ● Evaluación intermedia y final ● Reportes de las consultorías contratadas 	<ul style="list-style-type: none"> ● Desembolsos son oportunos y suficientes ● Hay compañías de consultoría/consultoras disponibles capaces de proveer la certificación ISO.

Cuadro No. 2: Marco Lógico del proyecto.			
Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
<p>proceso de evaluación y asignación de beneficios de proyectos de inversión. Incluye interconexión de los sistemas de la UNASEP con aquellos de las otras oficinas encargadas de evaluar y aprobar los proyectos de inversión.</p> <p>8. Obtención de la certificación ISO para el proceso de análisis y asignación de beneficios de proyectos de inversión.</p>			
<p>Componente III. Asesoramiento al inversor</p> <p>1. Relevamiento de las demandas regionales acerca de las oportunidades de inversión.</p> <p>2. Contratación de estudios de oportunidades de inversión.</p> <p>3. Diseño de una estrategia de comunicación.</p> <p>4. Contratación de medios para implementar la estrategia de comunicación.</p> <p>5. Capacitación a funcionarios públicos de diferentes instituciones acerca de los programas de apoyo al sector privado que existen.</p> <p>6. Consultas anuales con el sector privado acerca de las actividades de la UNASEP y del</p>	<p>FOMIN: US\$ 158,000 Contraparte: US\$ 178,000</p> <p>- Consultas con el sector privado para determinar los sectores cuyas oportunidades de inversión se estudiarán (mes 18).</p> <p>- Al menos la metodología y un estudio de casos de oportunidades de inversión contratados y/o completados (mes 15).</p> <p>- Estrategia comunicacional diseñada (mes 15)</p> <p>- Publicidad en la radio y otros medios (mes 6 – mes 24).</p> <p>- Al menos 40 funcionarios capacitados, 2 talleres de capacitación realizados (mes 12).</p> <p>- Presentaciones realizadas al sector privado sobre las actividades de la UNASEP y del Proyecto (mes 6,</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Informes financieros del programa ● Desembolsos ● Existencia del sitio web transaccional ● Existencia de la oficina ● Publicación de avisos de la UNASEP en los diferentes medios ● Estudios de oportunidades de inversión ● Actas de las consultas al sector privado de las actividades del Proyecto, y presentaciones powerpoint utilizadas ● Evaluación intermedia y final ● Informes de avance de la 	<ul style="list-style-type: none"> ● Desembolsos son oportunos y suficientes

Cuadro No. 2: Marco Lógico del proyecto.

Resumen Narrativo	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
Proyecto. 7. Adecuación de oficina para la atención unificada al sector privado, incluyendo la compra de mobiliario, equipos y líneas de comunicación. 8. Construcción y mantenimiento del sitio web transaccional (permitirá a los empresarios acceder a distancia a los servicios de la UNASEP). 9. Constitución de la unidad de atención al cliente.	mes 18). - Inauguración de la UNASEP en un espacio físico adecuado para la atención unificada al inversor privado (mes 6). - Contratación del gerente de atención al cliente, y de los asesores al cliente (mes 12).	entidad ejecutora • Reportes de las consultorías contratadas • Informes de auditoría	

II. Metodología de Evaluación

2.1. Enfoque Metodológico

La evaluación de un programa tiene entre sus objetivos principales comprobar si la intervención realizada produce en el ámbito en el cual se realizó, los cambios o resultados que se había propuesto y si se comprueba la existencia de mejores prácticas y/o lecciones aprendidas.

Entendemos como mejores prácticas el conjunto coherente de acciones que han sido realizadas en un determinado contexto y que es probable esperar generen el mismo tipo de resultados en contextos similares. En consecuencia una mejor práctica se identifica en primer lugar, porque se estima que ha funcionado, y además porque es posible replicarla. En acuerdo con la contraparte del FOMIN, la metodología aplicada para evaluar este proyecto puso, en consecuencia, énfasis en analizar los efectos sustantivos del desarrollo del mismo, más que en los aspectos ligados al cumplimiento formal de la implementación del mismo, los cuales, por lo demás, están muy bien cubiertos en los informes semestrales de seguimiento del proyecto.

2.2. Metodología

La metodología de trabajo contempló las siguientes etapas:

a) Revisión de documentación y análisis de información.

En esta etapa se procedió a la revisión de la documentación generada por el proyecto y de artículos referidos al contexto económico uruguayo durante el período de ejecución del proyecto sujeto de análisis. Con estos antecedentes se realizó el análisis de la evolución de los supuestos establecidos por el marco lógico como condiciones para la adecuada operación del proyecto.

b) Entrevistas a informantes claves.

A fin de obtener información de primera fuente sobre el desarrollo y desempeño del proyecto se realizaron entrevistas a:

- Ejecutivos del FOMIN responsables del proyecto
- Ejecutivos de la entidad ejecutora
- Ejecutivos de la UNASEP, la COMAP, la ANII y el MEF
- Ejecutivos de empresas consultoras que ayudan a las empresas a presentarse para acceder a los beneficios tributarios a la inversión.
- Empresarios que postularon a los beneficios tributarios a la inversión.

La siguiente tabla entrega el detalle de las entrevistas realizadas:

INSTITUCIONES	Entrevistas Programadas	Entrevistados
	Banco Interamericano para el Desarrollo Uruguay	Ana Castillo
		Federica Gomez
	Corporación Nacional para el desarrollo	Luís Porto
		Diego Vallarino
	Agencia Nacional de Investigación e Innovación	Sara Golberg
		Miguel Holou
	COMAP/UNASEP	Alvaro. Inchauspe
	Ministerio de Economía y Finanzas	Pedro Bonomo
		Ricardo Gomez
CONSULTORAS	Entrevistas Programadas	Contacto
	Tea Deloitte	Patricia Amaya
		Pablo Olagariga
	Guyer y Regules	Federico Cami
EMPRESAS	Entrevistas Programadas	
	HARRINGTON	Monis Lev
	LOLITAS.A.	Miguel Muñoz
	TATA S.A.	Paola Besio
	MUSITELLI	Ernesto Musitelli

c) Encuesta a beneficiarios.

Para recoger la opinión de las empresas beneficiadas sobre los aspectos de funcionamiento y operación del programa, se decidió realizar una encuesta de 29 preguntas, a través de la cual se recogió información sobre: el tamaño de las empresas beneficiadas, su localización, tamaño y sector económico al cual pertenecen, forma de acceso al programa, información sobre su relación con el programa y su grado de satisfacción con el mismo.

En la preparación de la encuesta se utilizaron como insumos tanto los documentos sobre el programa como el material recogido en las entrevistas realizadas.

La encuesta se realizó mediante un sistema on-line durante el mes de mayo de 2010, generando un envío a 388 empresas, los cuestionarios entregados (correos leídos por el destinatario) fueron 240. De esos, 126 destinatarios decidieron responderlo.

Para una mejor recepción del cuestionario se decidió que éste fuese enviado por el FOMIN.

d) Análisis de información resultante y redacción de informe final.

Por último, se procedió al análisis de los insumos de las etapas anteriores y la redacción del informe final.

III. Relevancia del proyecto

3.1. Antecedentes

Históricamente Uruguay ha exhibido un bajísimo nivel de inversión, lo cual constituye uno de las razones que contribuyen a explicar su bajo ritmo de crecimiento de crecimiento per cápita, el cual se situó en torno al 1% durante prácticamente todo el siglo XX⁴. Si bien hacia fines del siglo el ritmo de crecimiento del PIB fue superior (1,7% entre 1973 y 2000), lo cierto es que siguió siendo relativamente muy bajo, y la inversión no fue un motor fundamental de ese incremento en el dinamismo.

De acuerdo a las cifras de cuentas nacionales elaboradas por el Banco Central del Uruguay, el promedio de la tasa de inversión sobre el PIB para el período 1990-2000 llegó apenas a un 13,98%. A título comparativo tómesese en cuenta que en el mismo lapso las tasas de inversión sobre PIB en Chile fue de 20,51%, en Colombia 22,62% y en Costa Rica un 18,96%.

Bajas tasas de inversión están directamente asociadas con bajo crecimiento del producto. No es posible crecer sostenidamente a un ritmo elevado, que permita alcanzar un cierto nivel de desarrollo, si es que no existe un esfuerzo de inversión sostenido. Aunque no existen cifras mágicas, se ha sugerido que dado su nivel de PIB per cápita se esperaría que la tasa de inversión se situara alrededor de un 23% sobre el producto⁵. Por otra parte, a través de la inversión se produce no sólo un aumento del nivel del producto, sino que por la vía de las mejoras tecnológicas incorporadas en los equipamientos se logra aumentar la eficiencia de la economía, lo cual incide asimismo en su ritmo de crecimiento.

La Ley de promoción de inversiones

⁴ Entre 1870 y 2006 el crecimiento del PIB per cápita fue de 1%, pero con un ritmo comparativamente menor durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX. Sobre la evolución del crecimiento y de la inversión ver: Carracelas, Gastón y otros (2009): "Productividad Total de Factores: desempeño sectorial heterogeneo." DECON Documentos de Trabajo 2709. De Brum, J. (2004): "Growth in Uruguay: Factor Accumulation or Productivity Gains?". Economic and Social study series, Inter-American Development Bank. Mayo, 2004.

⁵ Hausmman, R. y otros:

Considerado estos antecedentes, no es sorprendente entonces que con el objetivo de generar incentivos especiales para la inversión, el año 1998 se haya aprobado en el Congreso de la República la Ley 16.906, la cual contó con el apoyo de una amplia y transversal mayoría⁶. Esta Ley estableció un conjunto de beneficios fiscales a quienes realicen inversiones, sean nacionales o extranjeros.

La Ley establece ciertos beneficios automáticos para quienes desarrollan inversiones en los sectores agropecuario e industrial. Estos son:

- Exoneración del Impuesto al Patrimonio de los bienes de activo fijo adquiridos.
- Exoneración de los Impuestos al Valor Agregado y Específico Interno, correspondientes a la importación de los bienes mencionados, y devolución del Impuesto al Valor Agregado incluido en las adquisiciones en plaza de los mismos.

Pero, más importante aún, el cuerpo legal otorga al Poder Ejecutivo la facultad de declarar como proyectos de inversiones promovidos a inversiones específicas que tendrán la posibilidad de acceder a un rango superior de beneficios fiscales, los cuales pueden ser definidos con bastante amplitud por parte del Poder Ejecutivo⁷. Para estos efectos, la Ley plantea ciertos criterios a tener en cuenta de manera especial para otorgar los beneficios. Se propone privilegiar aquellas inversiones que:

- i) Incorporen progreso técnico que permita mejorar la competitividad.
- ii) Faciliten el aumento y la diversificación de las exportaciones, especialmente aquellas que incorporen mayor valor agregado nacional.
- iii) Generen empleo productivo directa o indirectamente.
- iv) Faciliten la integración productiva, incorporando valor agregado nacional en los distintos eslabones de la cadena productiva.
- v) Fomenten las actividades de las micro, pequeñas y las medianas empresas, por su capacidad efectiva de innovación tecnológica y de generación de empleo productivo.
- vi) Contribuyan a la descentralización geográfica y se orienten a actividades industriales, agroindustriales y de servicios con una utilización significativa de mano de obra e insumos locales.

En relación a este último punto, la Ley es explícita en indicar que los proyectos que se realicen fuera del Departamento de Montevideo serán superiores “en plazo y cuantía” a los entregados a los proyectos equivalentes a ejecutarse en la capital.

⁶ El texto completo de la Ley se puede consultar en:
<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=16906&Anchor=>

⁷ El Decreto Ley 14.178 de 1974 otorga facultades de otorgar beneficios fiscales actividades o proyectos de inversión al Ejecutivo.

Por otra parte, el cuerpo legal faculta al ejecutivo a otorgar beneficios especiales de plazo y cuantía a proyectos de gran volumen⁸.

La Ley asimismo crea la Comisión de Aplicación (COMAP), cuyo rol es asesorar al Poder Ejecutivo sobre el otorgamiento de las franquicias. Se establece que la COMAP estará integrada por un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, que la coordinará, y por representantes del Ministerio de Industria, Energía y Minería, del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca, del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y de la Comisión de Descentralización. En casos especiales puede integrarse con otros ministerios u organismos con competencia en el sector de actividad del solicitante.

Los proyectos de inversión deben ser entregados a la COMAP para que ésta instancia determine qué Ministerio u Organismo se encargará de evaluarlo, de acuerdo al sector de actividad y naturaleza del proyecto. El informe con la propuesta de beneficios debe ser entregado por tales reparticiones a la COMAP para que ésta efectúe la recomendación final. La COMAP debe asimismo indicar qué repartición pública se encargará del seguimiento de la ejecución del proyecto de inversión.

Como se puede apreciar, la Ley 16.906 tuvo como objetivos no sólo generar condiciones más atractivas para la inversión privada, sino que también buscó orientar los incentivos hacia el cumplimiento de ciertos fines específicos, tales como la descentralización productiva, el fomento exportador, la innovación y el progreso de las empresas de menor tamaño.

Es interesante notar asimismo, las amplias facultades otorgadas al ejecutivo para definir la implementación práctica de la Ley en el caso de la promoción de inversiones específicas. Por ejemplo, el texto menciona una serie de criterios a tener en cuenta para declarar un proyecto como sujeto de beneficios, pero no define el peso que debe darse a cada concepto. Asimismo, se deja amplia libertad al poder ejecutivo para definir los beneficios a otorgar y para variar su plazo y cuantía para proyectos de mayor envergadura o fuera del Departamento de Montevideo.

Los aspectos mencionados sugieren que la Ley más que diseñarse como un mecanismo “puro” de promoción de inversión, se concibió como una herramienta de desarrollo para ser manejada con flexibilidad por parte del Poder Ejecutivo uruguayo. En la práctica la Ley 16.906 generó un instrumento con un alto potencial transformador económico.

Pero, aparejado con ese gran potencial y con la flexibilidad de la herramienta se

⁸ En su momento, la Ley los definió como proyectos con una inversión superior a los 500 millones de pesos, estableciendo que año a año se reajuste el monto de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumo.

encuentran dos elementos de fragilidad de la Ley. Por una parte, la materialización de ese potencial requiere de la voluntad del Poder Ejecutivo para hacerse efectiva pues el beneficio más atractivo a otorgarse es definido como una facultad, la cual, por definición, puede o no ejercerse. Por otra parte, se trata de un régimen que implica un alto nivel de discrecionalidad por parte del Ejecutivo. En sí misma, la discrecionalidad no es un atributo negativo en las políticas de desarrollo productivo, pero debe ir acompañada de reglas claras y de gran transparencia en la toma de decisiones, pues de otro modo existe el riesgo de que, con o sin razón, unas empresas se sientan perjudicadas en comparación con otras.

En buena medida, el proyecto apoyado por el FOMIN tuvo por objetivo enfrentar estas fragilidades y tratar de materializar el alto potencial de desarrollo del instrumento creado por la Ley 16.906.

3.2. La lógica de intervención del proyecto y su validez

Al iniciarse el gobierno del Presidente Tabaré Vázquez una de las principales preocupaciones de las nuevas autoridades era incentivar la inversión y fortalecer la competitividad de la economía uruguaya. El país venía saliendo de la crisis económica y mantenía altas tasas de desempleo, lo cual imprimía particular urgencia al objetivo de generar condiciones propicias para impulsar el crecimiento de la actividad económica. Si bien el ritmo de actividad económica ya mostraba claros signos de reactivación para el año 2004, la crisis asiática y sus manifestaciones posteriores tuvieron severos efectos en el país, destacando entre ellos una fuerte desintermediación financiera y una gran elevación de la percepción del riesgo asociado a la actividad emprendedora.

En ese contexto, existía un acuerdo bastante extendido entre los observadores sobre la necesidad de introducir mayor orden y foco al apoyo público a la inversión privada. En efecto, con el tiempo se habían superpuesto numerosos incentivos a la inversión, creando un complejo sistema que no respondía a una visión clara sobre lo que se buscaba promover, carente de coordinación y sin criterios para medir su rendimiento⁹.

El equipo económico del nuevo gobierno generó una mirada integral sobre el desafío que implicaba elevar el nivel de inversión en la economía uruguaya, distinguiendo aspectos más coyunturales de aquellos de carácter más estructural. De este modo, se planteó desarrollar un amplio abanico de medidas que apuntaron a un conjunto de áreas complementarias tales como: mejorar el clima general de negocios; impulsar la innovación para fomentar el surgimiento de nuevos rubros productivos dinámicos y elevar la competitividad de los existentes; fortalecer el desarrollo de clusters y cadenas productivas; implementar una política activa de atracción de inversiones extranjeras; promover más decididamente las

⁹ Hausman, R. y otros (2004), op cit.

exportaciones¹⁰.

Respecto de la Ley 16.906, el diagnóstico de la administración entrante fue que se trataba de un buen marco legal, en tanto ofrecía amplias posibilidades para estimular la inversión, pero que hasta ese momento los distintos reglamentos que habían normado su aplicación habían limitado su impacto, de forma tal que en promedio desde la promulgación de la Ley se habían aprobado sólo cerca de 40 proyectos por año. En particular se destacaron los siguientes problemas¹¹:

- Base sectorial de aplicación limitada. Las reglamentaciones previas habían confinado el uso de los beneficios a los sectores industriales y agropecuarios.
- Dificultades de acceso al beneficio por parte de las PYMES. La reglamentación vigente privilegiaba el uso de los ahorros propios y el ahorro corporativo como mecanismos de financiación de la inversión, los cuales están limitados a las sociedades constituidas por acciones, en circunstancias que la mayoría de las PYMES se establecen como sociedades de responsabilidad limitada o empresas unipersonales.
- Desaprovechamiento de la Ley como herramienta para orientar el desarrollo. La forma en que estaban establecidos los beneficios no generaba incentivos en las direcciones establecidas por la Ley, premiando a todas las inversiones por igual con independencia de sus repercusiones en materia de descentralización, innovación, empleo, etc.
- Necesidad de mayor transparencia y menor arbitrariedad. Las decisiones sobre los proyectos no se tomaban en base a criterios claramente establecidos y en general existía poca información sobre los beneficios otorgados¹².

De este modo, la búsqueda de cambios apuntaba a tres objetivos: generar mayor inversión; movilizar inversión en función de objetivos de desarrollo y generar mayor transparencia y control de desempeño en el uso de los incentivos.

El planteamiento sobre los cambios a generar se construyó en base a un marco conceptual que, de una parte dio soporte teórico al uso de incentivos para fomentar la inversión, y por otra parte orientó el diseño práctico del nuevo reglamento.

¹⁰ Varias de estas iniciativas contaron con el apoyo del BID a través de un crédito programático () así como de operaciones específicas entre las que destacan una de crédito para el caso del apoyo a la innovación y un proyecto FOMIN para apoyar el desarrollo de Clusters (Programa PAC).

¹¹ Ver Porto, Luis (2010) y UNASEP: Guía sobre el nuevo régimen de la Ley de inversiones.

¹² Los primeros listados de beneficiarios comenzaron a publicarse el año 2005.

El marco conceptual de la nueva política de incentivos a la inversión.

La lógica detrás de los cambios impulsados al régimen de fomento de las inversiones es explicada por Luis Porto en el texto ya citado. Para el autor, quien participó directamente en el diseño y la implementación de la reforma, el apoyo público a la inversión privada a través de incentivos especiales se justifica por cuatro razones.

La primera razón es la necesidad de compensar los efectos provocados por la presencia de fallas de mercado. Estas se relacionan en primer lugar con la existencia de información imperfecta y mercados incompletos, lo cual redundaría en que el acceso por parte de los inversionistas potenciales a los mercados financieros y de capitales sea inferior al óptimo esperado en las condiciones teóricas de competencia perfecta. Otras fallas que limitan la actividad inversora son las fallas de coordinación, que por ejemplo hacen que una empresa no invierta en un área si es que previamente otra empresa no ha desarrollado los insumos básicos requeridos y viceversa, y la falta de incentivos para los que inician un nuevo negocio que rápidamente es imitado con costos menores a los que los descubridores enfrentan¹³.

La segunda razón es ayudar a compensar las disparidades regionales generadas por la disímil disponibilidad de recursos que tienen baja movilidad intrínseca (como infraestructura, recursos naturales, etc.), o bien generada por condiciones históricas (concentración geográfica de capital humano)¹⁴.

La tercera razón que justificaría el apoyo especial es la existencia de debilidades institucionales. Estas debilidades hacen referencia a normas establecidas que generan incentivos en direcciones distintas a las de fomentar la inversión productiva, o bien en incapacidad para hacer respetar determinadas normas, lo cual también deriva en comportamientos de búsqueda de rentas por adquisición de ventajas espurias¹⁵.

La cuarta razón, a la cuál el autor concede particular importancia como fundamento de la política implementada en Uruguay, es la posibilidad de orientar el esfuerzo inversor en función de objetivos de bienestar definidos por el sector público. En particular, se argumenta que distintas estructuras productivas¹⁶ tienen

¹³ Sobre este último tema (el desarrollo como un proceso de “auto-descubrimiento”) ver Hausman, R. y Rodrick, D. (2004) op.cit.

¹⁴ Recientemente el Banco Mundial ha insistido en la dificultad para cambiar las inercias de concentración geográfica de la actividad económica a través de intervenciones especiales. Ver:

¹⁵ Para un desarrollo de este tipo de argumentos desde un punto de vista de la teoría Neoclásica ver Krueger, A. (1974). Una mirada desde la corriente institucionalista es la de North, D. (1991):

¹⁶ Porto señala que no hay que referirse a la estructura productiva tal como se representa por la clasificación CIU, pues cada sector esconde mucha heterogeneidad. De ahí que lo que habría que mirar, al menos desde un punto de vista teórico, serían las funciones de producción de cada firma. El punto de Porto es válido, pero hasta cierto punto, pues desconoce la posibilidad de que se produzcan externalidades positivas a partir de la interacción de distintas firmas, ya sea desde una perspectiva “marshalliana” (distrito industrial o cluster) o desde una perspectiva de cadena de valor. Por otra parte, desde el punto de vista de los grandes números lo cierto es que los sectores CIU que agrupan bienes de mayor contenido tecnológico sí presentan mayores niveles de crecimiento tendencial, como lo muestran múltiples trabajos de la OECD y CEPAL.

distintos efectos tanto sobre el dinamismo del crecimiento económico (por ejemplo, tiende a ser más alto cuando se concentra en productos de alto contenido tecnológico, o cuando los bienes se producen con mayor contenido de conocimiento), como sobre la distribución del ingreso (producto de las remuneraciones relativas a los factores de producción). Dado que las estructuras productivas y las formas de producir (funciones de producción) tienen un componente de arbitrariedad, generado por un fenómeno de “path dependance” que define una senda de desarrollo a partir de decisiones que se acumulan históricamente, teóricamente existe un espacio para que a través de la generación de incentivos la intervención pública pueda “moldear” de alguna manera el patrón de crecimiento. Ahora bien, para que esto ocurra, Porto subraya la necesidad de que las señales generadas por el agente público sean “creíbles” para los actores privados, en el sentido de que vayan acompañadas por compromisos reales (y consistentes en el tiempo) de recursos.

El último elemento a considerar es el tipo de instrumento a usar. En ese sentido, la política apuntó a privilegiar un tipo de incentivo que estuviera asociado al desempeño, es decir que premiara a las firmas por su avance efectivo en relación a las variables que se pretende impulsar.

El nuevo modelo de beneficios a la inversión

Siguiendo los lineamientos antedichos, el nuevo régimen de incentivos a la inversión buscó aprovechar al máximo las posibilidades abiertas por la Ley 16.906.

Tal como se mencionó con anterioridad, la Ley otorgaba amplias facultades al poder ejecutivo para establecer beneficios tributarios a las inversiones, cuyo alcance y modalidad de otorgamiento dependían en buena medida del tipo de reglamentación sancionada.

Una de las opciones establecidas por el marco legal, pero que no había sido hasta ese momento usada en plenitud, es la posibilidad de exonerar hasta el 100% del monto invertido del Impuesto a la Renta Corporativa (IRAE) por un plazo de entre 3 a 25 años.

En la visión de sus promotores, el uso de esta opción para incentivar la inversión se corresponde bien con los criterios establecidos en el marco conceptual precedente, pues está ligado directamente a la acción que se busca promover (se accede al beneficio si es que se invierte en algo rentable) y es creíble pues su otorgamiento importa un sacrificio fiscal que es compensado (en valor presente) por el propio proceso desencadenado al generar mayor recaudación por la vía del crecimiento desencadenado.

Por otra parte, a fin de dar cuenta del espíritu de la Ley se estableció un procedimiento para premiar con un grado mayor de exoneración a aquellas inversiones con mayores externalidades positivas para el desarrollo del país. De este modo, se estableció una matriz con siete objetivos y sus respectivos indicadores, para cada uno de los cuales un proyecto podía puntuar entre cero y

diez¹⁷. Un proyecto que alcanzara el máximo de puntos podría alcanzar un 100% del beneficio y así de manera decreciente.

El Reglamento sancionado por el Decreto Supremo 455/007 del 2007 estableció los objetivos e indicadores que se reflejan en el Cuadro N° 3.

Cabe notar que de acuerdo al tamaño de los proyectos varia la ponderación que se le otorga a los distintos indicadores. Así por ejemplo, en el esquema original, los proyectos pequeños podían optar a impetrar la totalidad del beneficio cumpliendo con las exigencias de cualquiera de los indicadores establecidos. En el caso de los proyectos medianos y grandes, el cálculo del beneficio se establecía en función del logro alcanzado en cada uno de los indicadores. A medida que se incrementa el tramo, el puntaje máximo que debe alcanzarse para llegar al 100% del beneficio se eleva, producto de que los ponderadores asociados a cada indicador aumentan de valor¹⁸.

Sin embargo, cabe notar que las empresas que realizan proyectos de mediana o gran envergadura igual pueden optar a postular a los beneficios contemplados en la matriz de pequeños proyectos, debiendo así cumplir sólo con uno de los objetivos contemplados. El “costo” de utilizar esta opción es que acceden a un menor plazo de exoneración de impuestos. Sin embargo, la ventaja es que los porcentajes de la inversión que pueden acogerse a beneficio pueden ser mayores que los que se logran usando la matriz de indicadores, dadas las exigencias planteadas para su cumplimiento¹⁹.

El nuevo reglamento incluyó otras dos modificaciones significativas respecto al régimen precedente, al ampliar el beneficio a todos los sectores de la actividad económica y al no limitar el mecanismo de financiamiento de la inversión al capital propio.

Un elemento interesante del esquema es que se permite la “recategorización” de las inversiones. Esto significa que si durante su desarrollo una inversión alcanza niveles mayores que los originalmente proyectados puede optar a obtener un beneficio mayor que el que se le había asignado²⁰. La lógica tras esta fórmula es que si un inversionista aprecia que puede ir más lejos con su inversión de lo originalmente pensado, no requiere desarrollar un nuevo proyecto para optar a los beneficios, evitándose así rezagos en las decisiones.

¹⁷ El grado de ponderación de los objetivos puede variar de acuerdo al valor que en cada momento se otorgue a cada uno. De este modo, si en un momento dado se considera que el objetivo X no es relevante, simplemente se le asigna una ponderación cero.

¹⁸ En el Anexo N° 2 se presenta la descripción del esquema originalmente establecido.

¹⁹ Un completo análisis de las dificultades para cumplir con algunos de los indicadores, y los sesgos respecto al tipo de empresas que pueden acceder a los beneficios de la matriz, se encuentra en el documento “Nuevo Régimen de Inversiones 2008-2009” elaborado por la UNASEP. En este documento se muestra como la mayor parte de los proyectos terminaron acogiéndose a la matriz de pequeños proyectos, y usando el indicador de empleo para obtener el beneficio.

²⁰ En el caso de no cumplirse las metas existe un margen de tolerancia para reliquidar los beneficios, pues se entiende que las circunstancias en que se desarrolla un proyecto pueden variar al margen de la voluntad del inversionista.

Por último, cabe destacar que para efectos de evitar suspicacias entre las empresas se optó por hacer convivir los dos regímenes de fomento a la inversión durante un año. Las firmas tuvieron así la opción de inclinarse por uno u otro esquema de beneficios de acuerdo a sus preferencias.

Cuadro N° 3: Indicadores usados para calcular para el otorgamiento de beneficios a la inversión.

Objetivo	Indicador
Empleo	Número de empleos netos (prom. anual). Cada x (3 originalmente) empleos se asigna 1 punto. Máximo: 10.
Descentralización	Índice de desarrollo humano (IDH) del Departamento donde se localiza el proyecto. $(IDH \text{ máx.} - IDH \text{ dpto}) / (IDH \text{ máx.} - IDH \text{ mín}) \times 10$.
Exportaciones	Diferencia entre el monto exportado por el proyecto respecto a la situación sin proyecto (1 punto por cada U\$S 200.000 de exportaciones)
Valor agregado	$((\text{Salarios} + \text{compras plaza (con proyecto)}) / \text{Salarios} + \text{compras plaza (sin proyecto)}) - 1) \times 10$.
Producción Limpia	Inversión en producción más limpia (P+L) respecto a la inversión total en el proyecto (1 punto cada 10% de participación de la inversión en P+L en el total).
Innovación	$(\text{Inversión} + \text{costos en I+D+i}) / \text{inversión}$ ó $\text{Número de empleados en I+D+i} / \text{total}$ (1 punto cada 10% de participación del esfuerzo en I+D+i según el indicador elegido).
Impacto en la economía	Incremento del PBI provocado por el impacto del proyecto (1 punto cada 0,003% de incremento de PBI anual del país).

Fuente: COMAP.

Tiempos de respuesta a las solicitudes.

Un aspecto importante de resaltar es que el Reglamento del régimen de incentivos establece plazos definidos para que la autoridad se pronuncie respecto a las solicitudes recibidas.

En efecto, el Reglamento establece que la COMAP tiene plazos límites luego de haber recibido los documentos correspondientes de la Oficina de Atención al Inversor, para recomendar al Poder Ejecutivo los beneficios a otorgar, quien

finalmente emite una Resolución donde establece la Declaración de Proyecto Promovido.

Estos plazos son distintos para los proyectos pequeños, medianos y grandes (incluidos los de alta significación económica). En el caso de los proyectos pequeños, el plazo es de 30 días; en el caso de los medianos el plazo es de 45 días, y para los proyectos grandes es de 60 días. La COMAP puede ampliar el plazo por un período equivalente al dispuesto en primera instancia a fin de obtener información adicional. Sin embargo, si al cabo de plazo originalmente establecido no se pronuncia, se entiende que el proyecto está aprobado. Esta disposición se conoce como procedimiento FICTO.

Cabe sin embargo notar, que el criterio establecido en el Reglamento fue sujeto de distinta interpretación durante el período. Mientras al inicio de la operación se entendió que el plazo comenzaba a correr desde el momento que COMAP recibía la solicitud, durante la última etapa del gobierno se interpretó como que el plazo hacía referencia al pronunciamiento de la COMAP, pero no sobre el plazo disponible para el pronunciamiento de la Presidencia, instancia que es la que finalmente debe sancionar el otorgamiento del beneficio.

Rol de la UNASEP

Las modificaciones al régimen de incentivos recién reseñadas se acompañaron de la creación de una oficina pública de atención a la empresa privada. La idea fue contar con una repartición que contará con un conocimiento acabado de cada uno de los apoyos disponibles para el sector privado, de modo de orientar a las empresas en su uso y de favorecer la coordinación de las intervenciones realizadas. Esta labor se estimó particularmente importante para poder acercar a las PYMES a los beneficios públicos, pues se constató que eran las empresas más grandes las que accedían de manera preferente a los instrumentos de apoyo a la inversión, dada la complejidad de los procedimientos y la falta de guía para enfrentarlos²¹.

En Uruguay, al igual como en muchos países de la región, existen múltiples instrumentos de apoyo al desarrollo empresarial, los cuales son manejados por entidades distintas²². La experiencia muestra que cada organización tiende a tratar de maximizar su propio rendimiento y que la colaboración esperable entre entidades públicas muy frecuentemente no pasa de ser una declaración de buenas intenciones de parte de las autoridades superiores. En la práctica, lo que ocurre es que los funcionarios de cada ente tienen fuertes incentivos a buscar incrementar la colocación de sus propios instrumentos y de “apropiarse” de los mejores clientes, pues la evaluación de su desempeño está ligada al rendimiento

²¹ Ver Barrenechea (2006)

²² Sobre este tema ver: “Estudio de Políticas de Desarrollo Productivo de Uruguay” Informe preparado por Gonzalo Rivas y Roberto Hempel para el Banco Interamericano de Desarrollo, Diciembre 2009.

de su repartición y no al del conjunto de la intervención pública.

Las empresas se enfrentan entonces a una multiplicidad de ofertas de apoyo, con condiciones diversas y desarticuladas. Tratar de superar esta cultura de archipiélago a través de instructivos o mesas de coordinación se ha revelado en general como un camino de poca efectividad. De ahí entonces que la propuesta de crear un entidad que pueda operar como una suerte de ventanilla única de información para las empresas, proveyéndolas con información sobre las distintas opciones de apoyo disponibles, aparece como una opción realista y que agrega valor a la gestión pública.

Pero, al margen de los servicios de información genéricos sobre apoyos a las empresas el rol principal que en la práctica se asignó a la UNASEP fue el de promover el nuevo régimen de incentivo a las inversiones, así como atender las consultas de los interesados y orientarlos en su proceso de postulación²³.

Modificaciones introducidas a los incentivos durante la vigencia del proyecto.

Tal como se mencionó, una de las características del esquema de apoyo establecido es su flexibilidad. Cambios en las condiciones del entorno económico, que repercuten en cambios en las prioridades de la política económica, pueden encontrar rápidamente reflejo en el marco de incentivos ofrecidos a los inversionistas. Asimismo, el sistema puede reflejar en la magnitud de los incentivos las variaciones en la valoración de los objetivos de desarrollo que se expresan en los indicadores. Los cambios pueden expresarse en la forma de cálculo del indicador (p.e. en el caso del cambio de la exigencia de empleos creados que se presenta a continuación), o bien eventualmente en el valor de los ponderadores asociados a cada indicador (opción que hasta ahora no se ha usado).

Producto de la crisis internacional y sus repercusiones en la economía uruguaya, el año 2009 se introdujo una modificación temporal en el sistema de incentivos. En efecto, a fin de generar un estímulo adicional a la inversión, se estableció que los proyectos de inversión que se realizaran durante el año 2009 podrían acceder a un beneficio tributario superior en un 20% al monto total de lo invertido. Este incremento en el beneficio posible de obtener tuvo por objetivo acelerar las decisiones de inversión de las empresas, de modo de contrarrestar la caída en la demanda agregada inducida por el impacto de la crisis. Si bien no es posible efectuar una evaluación rigurosa del efecto de la medida, conceptualmente aparece como una iniciativa que, al menos en el margen, puede haber ayudado a sostener el ritmo de inversión durante ese año, motivando a realizar las inversiones a quienes estaban considerando postergarlas en virtud de la situación coyuntural. La evidencia casuística obtenida desde las entrevistas a los informantes claves tiende a avalar esta hipótesis, lo mismo que la observación de que en Uruguay durante el año 2009 el nivel de inversión no se afectó de la forma

²³ En el diseño conceptual original se planteó la idea de “fidelizar” clientes, de modo que luego de hacer las inversiones avanzaran en acciones como desarrollo de proveedores, re-inversión, etc. Sin embargo, ello nunca fue realmente desarrollado.

que se hubiera esperado en virtud de experiencias anteriores²⁴. El año 2010 el sistema de incentivos volvió a su estado previo.

Amen de promover la inversión, uno de los objetivos de corto plazo más importantes de lograr con el nuevo régimen de promoción de inversiones era la creación de empleo. Ello explica en buena medida por qué la exigencia de creación de puestos de trabajo fue establecida en un nivel relativamente bajo en la matriz de indicadores. La relativa facilidad con que se podía lograr esta meta en el marco de los proyectos pequeños, indujo a que la mayor parte de las inversiones buscara acogerse a esa modalidad de acceso al beneficio, pues si bien el monto posible del beneficio a alcanzar es menor, es más fácil y seguro de lograr, pues basta con cumplir con sólo un indicador. Los análisis de la UNASEP sobre la experiencia con el funcionamiento del régimen dejaron en evidencia esta situación. Ello, unido al hecho de que la necesidad de generar nuevas ocupaciones se volvió menos acuciante, hizo que en el curso del año 2010 se introdujera una modificación al indicador de generación de empleo, elevando desde 3 a 15 puestos de trabajo la cantidad de empleos necesarios de crear para poder obtener 1 punto en el indicador respectivo²⁵.

Actualmente se encuentra en estudio una fórmula que permita premiar la calidad del empleo creado, antes que sólo su cantidad, pues se estima que esa debe ser la preocupación prioritaria en este momento.

3.3. Adaptación de la ejecución del proyecto a los cambios de contexto.

Si hay algo que se puede anticipar al prepararse un proyecto de intervención como el que aquí se analiza, es que las condiciones inicialmente contempladas siempre terminan modificándose. En cierto modo, gran parte de la posibilidad de éxito de un proyecto FOMIN se juega en la capacidad de adaptarse a nuevas circunstancias sin que el objetivo principal del proyecto se pierda.

En el caso que nos ocupa hay tres circunstancias que tuvieron repercusiones sobre la marcha del proyecto, aunque en ningún caso lo desvirtuaron.

Sin duda el cambio de contexto más destacable ocurrido durante la ejecución del proyecto fue la crisis financiera internacional desatada el 2008. La urgencia de mitigar los efectos de la crisis movió al Gobierno a modificar el sistema de incentivos a la inversión elevando en un 20% el beneficio máximo posible de alcanzar por la vía de descontar su pago de IRAE. Sin entrar a calificar los efectos del cambio introducido²⁶, lo interesante de destacar en este momento es que la

²⁴ De acuerdo a las cifras disponibles, la inversión sobre el PIB cayó levemente el año 2009 respecto al 2008. Ver el cuadro N°

²⁵ De esta forma, para lograr el máximo de beneficio ahora hay que crear 90 plazas de trabajo en vez de las 18 exigidas previamente.

²⁶ Las consideraciones sobre los resultados e impactos del proyecto se presentan en el capítulo IV. Cabe si notar que dado el poco tiempo que el régimen tenía en operación no es factible hacer una evaluación precisa del impacto del aumento del beneficio.

autoridad económica dispuso de un instrumento para actuar contra-cíclicamente que anteriormente no había tenido en sus manos y que pudo ser puesto en práctica de manera rápida cuando la coyuntura lo demandó²⁷.

Un segundo evento importante de resaltar fue el cambio de las autoridades del MEF en septiembre del año 2008. La nueva situación no significó un giro radical en el proyecto, pero sí involucró ciertos cambios de énfasis en su gestión. La nueva administración optó por un enfoque más cauteloso respecto a la aprobación de los proyectos, evitando usar el mecanismo FICTO. En un contexto en que la demanda por los beneficios del régimen de promoción estaba en fuerte aumento, esto significó una fuerte recarga de trabajo para los funcionarios de la COMAP, así como para los encargados de evaluar los proyectos en los ministerios sectoriales respectivos. Inevitablemente los tiempos de respuesta se extendieron y para evitar demoras aún más pronunciadas, se optó por que funcionarios de UNASEP suplieran en parte las tareas de los de la COMAP que se encontraban desbordados. Esto fue posible porque la misma persona asumió la dirección de la COMAP y de la UNASEP. Al margen de los potenciales conflictos de interés que abre esta situación, al unir bajo una misma dependencia las labores de promoción y de evaluación del beneficio, ella también contribuyó a disminuir la importancia acordada a las tareas de análisis y coordinación de los programas de desarrollo productivo que originalmente se planteó para la UNASEP. De hecho, el proyecto de cobijar bajo el alero de UNASEP la función de evaluación de impacto de los programas de apoyo al desarrollo productivo y empresarial no ha prosperado hasta ahora, y sólo recientemente se terminó de confeccionar el software que permitirá llevar un registro unificado de todos los usuarios de los programas de apoyo al desarrollo productivo en Uruguay.

Finalmente, un tercer elemento que alteró el escenario originalmente diseñado para el proyecto fue la falta de una entidad que asumiera las labores de promoción de inversiones extranjeras. Supuestamente, esta función sería desempeñada por Uruguay XXI, ente que aglutinaría las funciones de promoción de exportaciones con las de atracción de inversiones. Sin embargo, por diversas razones esta entidad estuvo prácticamente inoperante durante la casi totalidad del periodo. Ello restó al esfuerzo de fomento de inversiones un apoyo importante, sobre todo para lograr fomentar inversiones de mayor contenido de innovación tecnológica. Al mismo tiempo, impulsó a la UNASEP a destinar energías a acciones de promoción internacional de Uruguay como destino de inversiones, las cuales no estaban contempladas dentro de sus tareas. El impulso que ha tomado Uruguay XXI el último año ha permitido ir subsanando esta situación, posibilitando que cada entidad se especialice en sus labores.

En general, los cambios en las condiciones en que se desarrolló el proyecto, particularmente los dos reseñados primero, condujeron a que en la práctica el proyecto se concentrara fundamentalmente en diseñar y luego implementar el nuevo régimen de incentivos a la inversión, otorgando menos énfasis a las tareas relacionadas con la coordinación y/o articulación de las políticas y programas de

²⁷ Este último aspecto ha sido muy destacado por parte de las autoridades entrevistadas.

apoyo al desarrollo productivo.

3.4. ¿Continúa siendo relevante el proyecto más allá de la contribución del FOMIN?

Recordemos que el proyecto tuvo como finalidades fundamentales apoyar la racionalización del régimen de incentivos a la inversión y generar una instancia que permitiera de una parte asesorar y orientar a las empresas sobre los beneficios públicos al desarrollo productivo y de otra parte mejorar la articulación y coordinación de tales apoyos. Sin pronunciarse sobre los resultados específicos de la implementación del proyecto (lo cual es discutido en la sección...) la pregunta se formula en este caso desde la perspectiva de la validez de la intervención propuesta y ejecutada. Puesta de otra forma, la cuestión es si la forma en que el proyecto se planteó encarar los problemas que le dieron su justificación mantiene hoy, luego de finalizada su ejecución, su validez.

Responder esta interrogante requiere distinguir entre los distintos componentes iniciales del proyecto. Primero nos referiremos al objetivo relacionado con el diseño y operación del régimen de incentivos a la inversión y luego al tema de la función de la UNASEP en materia de orientación a los beneficiarios y de coordinación y articulación de las políticas de fomento productivo.

Como se indicó más arriba, distintas razones hicieron que el énfasis de la intervención se centrara en el cambio al régimen de incentivos. En este plano, lo que cabe destacar es que el nuevo diseño generado no sólo dio más potencia al instrumento, sino que lo moldeó de forma que pudiera ser usado como una herramienta para tratar de influir en la orientación de la actividad inversora en función de ciertos objetivos de desarrollo. De esta forma, junto con disponer de un poderoso estímulo a la inversión (principal prioridad en su momento) el instrumento diseñado permite otorgar mayores incentivos a aquellas inversiones que tienen mayor impacto en ciertos ámbitos priorizados, y tales prioridades pueden variar en el tiempo. Considerado desde esta perspectiva, puede plantearse que la vigencia del proyecto se proyecta en el tiempo, pues habría tenido como resultado el aportar a la política económica del país una herramienta que se puede adecuar a distintos requerimientos en el tiempo. Así, si en un momento dado la preocupación central es generar mayor empleo, los incentivos se pueden orientar en esa dirección, y lo mismo vale para la innovación o la descentralización productiva. Adicionalmente, ello se logra con un mecanismo claro y transparente.

Sin embargo, esta indudable valoración del aporte potencial del instrumento desarrollado requiere de ciertas calificaciones. Los bajos niveles históricos de inversión en Uruguay pueden justificar la existencia de un régimen especial que incentive dicha actividad, pero ello no debiera convertirse en una opción

permanente. Se requiere atacar las razones de fondo que han limitado la actividad inversora en Uruguay, y de hecho el planteamiento de las autoridades ha sido precisamente ese, pues el cambio de régimen de incentivos fue presentado como parte de un plan más amplio de intervenciones que busca mejorar el clima de negocios del país. Sin embargo, los cambios en estos ámbitos toman tiempo, por lo que es previsible que en el futuro mediato el sistema mantenga su plena vigencia en su rol de estímulo a la inversión.

No obstante, hacia adelante debiera cobrar mayor peso el aspecto que se relaciona con la posibilidad de usar el instrumento para orientar la inversión en función de ciertos objetivos de desarrollo. Lamentablemente, más allá de ciertos antecedentes anecdóticos, no se dispone de suficientes elementos como para emitir un juicio sobre el efecto de los incentivos diferenciados en las variables de desarrollo priorizadas (ver sección 4). Sin poder hacer un pronunciamiento sobre su efectividad a nivel micro, sí cabe hacer una reflexión sobre una posible limitación del instrumento a nivel de su capacidad para inducir cambios estructurales como los que declaradamente se buscan.

Tal como se indicó, un aspecto interesante del instrumento, es que puede cambiar en el tiempo de modo de ajustar el nivel de incentivos ofrecidos de acuerdo al cambio de prioridades del momento. Así, por ejemplo, durante la reciente crisis se aumentó el “premio” a las inversiones en un 20% de manera transitoria, y posteriormente se incrementó el nivel de creación de puestos de trabajo que da acceso al beneficio por ese criterio. Si bien todos estos ajustes pueden ser razonables frente a nuevas circunstancias, la duda es si cambios relativamente seguidos no atentan contra la confianza de los inversionistas respecto a la validez de las “apuestas” de largo plazo del país. En efecto, aún cuando a nivel de cada proyecto de inversión que se está realizando se puede operar un estímulo para que el proyecto se incline marginalmente hacia un mayor énfasis en alguna variable relevante, puede no estarse generando la señal para los inversionistas se inclinen ex ante por proyectos que tengan esas características.

Para explicar el punto supongamos que lo que se pretende es incentivar inversiones que incorporen un mayor grado de innovación. Si se asume que en el tiempo “t” hay un estímulo relativamente poderoso y permanente a inversiones con alto contenido innovador, entonces el futuro inversionistas enfrenta una situación en la que tienen plena seguridad de que si desarrolla ese tipo de proyecto podrá acceder a un beneficio significativo. Sin embargo, si ese mismo inversionista aprecia que los factores de estímulo son cambiantes en el tiempo, no tendrá esa seguridad, lo cual disminuye el efecto del incentivo sobre su comportamiento. De este modo, sin perjuicio de que al momento de desarrollar su inversión la pueda ajustar en el margen, el mecanismo de incentivos no estaría generando una señal muy poderosa respecto a la planificación previa de la inversión. El mecanismo no estaría cumpliendo una función de “señalización” firme de prioridades de largo plazo²⁸.

²⁸ Lo cual tienen un efecto más relevante aún para los posibles inversionistas externos.

De este modo, la misma flexibilidad o ductibilidad del instrumento que ofrece ventajas para enfrentar coyunturas de corto plazo, puede ser también una desventaja cuando se lo mira desde el punto de vista de los objetivos de desarrollo de largo plazo que van más allá de elevar la tasa de inversión. Este será un tema a observar en el futuro.

El segundo eje del proyecto consistió en abordar los desafíos de mejorar la coordinación y articulación de los programas públicos de apoyo al desarrollo productivo, así como orientar a los usuarios (particularmente las Pymes) en el uso de estos instrumentos.

Tal como se indicó previamente, este tipo de desafíos es común a todos los países de la región y se encuentra presente también en los países más avanzados. La existencia de múltiples instrumentos de apoyo operando bajo ventanillas distintas genera dificultades de coordinación, ya sea por la existencia de orientaciones conceptuales distintas o bien por factores más pedestres como reglamentaciones distintas o incluso celos institucionales. Esta situación termina afectando la capacidad de uso de los beneficios de parte de las empresas, a las cuales se les endosa la tarea de entender los distintos mecanismos y generar capacidades especiales para poder desenvolverse en el tejido institucional público. Finalmente, ello suele redundar en que la lógica del apoyo se organiza desde la lógica de los instrumentos y sus particulares racionalidades y no desde la búsqueda de la resolución de los problemas de las empresas o sectores. Se desperdician así las posibilidades de sinergia de la batería instrumental, al tiempo que aquellas entidades que desarrollan mejores capacidades para comprender la forma en que opera la institucionalidad pública pasan a concentrar el uso de los beneficios disponibles.

La creación de la ANDES podría representar un avance importante para solucionar este tipo de problemas en el caso de Uruguay. Ello en la medida que tal agencia efectivamente concentre bajo su dirección el conjunto de los instrumentos de apoyo al desarrollo productivo que hoy se encuentran diseminados en varias instituciones, incluyendo la CND, el Ministerio de Industria y Comercio y la OPP, sin contar aquellos que están bajo la tutela del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Sin embargo, aún cuando se materializara la constitución de la ANDES en los términos mencionados, aún existiría un rol importante para el cumplimiento de apoyo a funciones de articulación, coordinación e información de parte de la UNASEP. En efecto, hay que considerar que con la creación de la ANDES se constituirían al menos 4 entes que pueden actuar de manera complementaria para favorecer el desarrollo productivo uruguayo: la ANII (en el plano de la innovación), Uruguay 21 (promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera), la ANDES (programas de apoyo al desarrollo productivo) y la COMAP (beneficios a la inversión). Sin aspirar a pretender actuar como coordinador de las instituciones mencionadas, la UNASEP podría ayudar a mejorar la sinergia entre ellas

generando información relevante (por ejemplo, sobre usuarios, inversiones, mercados, etc.) para estimular acciones complementarias²⁹; proveyendo de estudios sobre retos para el desarrollo de sectores/cadenas económicos o nuevas oportunidades para el despliegue de negocios; y orientando a los potenciales beneficiarios sobre el uso de los apoyos del estado.

La UNASEP ya ha asumido de manera parcial algunas de estas labores, y sería relevante que perseverara en ellas. En esa dirección se inscribe, por ejemplo, el desarrollo del sistema de información sobre usuarios de los apoyos públicos de fomento, sistema que, de implementarse y usarse de forma efectiva, puede contribuir a que las instituciones mejoren su articulación aprovechando oportunidades hoy no explotadas. Lo mismo aplica para su labor de orientación y apoyo a potenciales inversionistas (proceso en el cual UNASEP se encuentra certificada con la norma ISO 9000 correspondiente). El uso del personal de UNASEP para reforzar labores propias de la COMAP ocurrido hacia fines de la pasada administración, no apunta en esta dirección y debiera ser rectificado.

²⁹ Por ejemplo, al disponer de datos de nuevas inversiones la UNASEP puede sugerir a los inversionistas acercarse a la ANDES para estimular el desarrollo de proveedores, o la UNASEP misma llamar la atención sobre el hecho a la misma agencia.

IV. Efectividad y efectos

4.1. Indicadores de desempeño

A partir del Marco Lógico modificado, el programa generó un cuadro de seguimiento de indicadores de logro y cumplimiento de hitos que se utilizó para reportar el estado del proyecto a la contraparte del banco, en forma semestral.

El cuadro N° 4 realiza una comparación utilizando los reportes de estado del proyecto correspondientes al primer semestre de operación, período Julio - Diciembre 2007, con el semestre de término del proyecto, Julio - Diciembre 2009.

Se puede observar que el proyecto presenta un estado de cumplimiento de sus metas satisfactorio. Este cumplimiento se desglosa en un sobre cumplimiento de sus metas al nivel del propósito, donde la cantidad de empresas que acceden por primera vez a los incentivos del programa de inversión cuaduplican la meta y se reporta un elevadísimo incremento porcentual de la inversión promedio anual de la PYME, medido como agregado macroeconómico.

El componente 1 es el que reporta un menor nivel de desempeño ya que si bien se reporta implementada la red de programas de apoyo a la competitividad y su reglamento operativo, no se logró la meta de reuniones de la mesa de competitividad.

Los reportes para el componente 2 del proyectos muestran un sobre cumplimiento en la reducción del número de días de respuesta por parte de la COMAP y en número de empresas que solicitan por primera vez los beneficios a esa comisión. En el primer caso se reporta una reducción de 65% en el número de días que transcurren entre la postulación al beneficio y la recepción de la respuesta, lo cual indica que siendo la línea base de 215 días, esta se vio reducida a 76 días. También se supera la meta para el número de empresas que perciben como transparente el proceso de evaluación y otorgamiento de los beneficios. Los indicadores de costo y tiempo de demora para comenzar un emprendimiento se reportan logrados.

Por último, respecto de la UNASEP, se reportan sobre cumplimientos en la satisfacción de los empresarios con las consultas, la atención y el asesoramiento que han recibido. La meta de número mensual de consultas a la UNASEP se reporta en 350, no alcanzando la meta de 400. Sin embargo, de acuerdo a los antecedentes de que se dispone este volumen de consultas crece durante el año 2009.

Cuadro N° 4: Desempeño del proyecto.

PROPOSITO O COMPONENTE		INDICADORES	VALOR LÍNEA BASE	META	VALOR FINAL	Estado	
PROPÓSITO	P.I1	Número de PyMEs que acceden por primera vez a incentivos de programas de inversión	0	100	399		
			Dic 2007	Mar 2010			
	P.I2	Incremento de la inversión promedio anual de las PYMEs beneficiarias de incentivos de la inversión respecto de la línea de base	MMUSD 71.481	20	890%		
			Dic 2007	Mar 2010			
COMPONENTE 1: Peso: 42%							
COMPONENTE 1: Peso: 42%	C1.I1	Reuniones de la Mesa de Competitividad	0	6	4	Finalizado	
			Dic 2007	Mar 2010			
	C1.I2	Red de Programas de apoyo a la Competitividad implementada	N.A.	1	1	Finalizado	
			Jun 2007	Mar 2010			
	C1.I3	Reglamento Operativo de la Red de Programas implementado.	N.A.	1	1	Finalizado	
			Jun 2007	Mar 2010			
	C1.I4	Propuesta metodológica para evaluar los programas de competitividad implementadas	N.A.	1	1	Finalizado	
			Jun 2007	Mar 2010			
COMPONENTE 2: Peso: 16%							
COMPONENTE 2: Peso: 16%	C2.I1	Reducción del tiempo transcurrido entre la aplicación y la notificación del resultado de la evaluación de las aplicaciones para acceder a los incentivos a la inversión, en porcentaje	215 días	40% Menor	65%	Finalizado	
			Dic 2007	Mar 2010			
	C2.I2	Número de PyMEs que solicitan por primera vez beneficios en la COMAP	0	100	705	Finalizado	
			Dic 2007	Mar 2010			
	C2.I3	Reducción promedio de los costos para abrir una empresa, en porcentaje	0	10% Menor	10%	Finalizado	
			Dic 2007	Mar 2010			
	C2.I4	Reducción promedio de los días para abrir una empresa, en porcentaje	0	15% Menor	15%	Finalizado	
			Dic 2007	Mar 2010			
	C2.I5	Empresas que han aplicado a los beneficios de los regímenes de inversión que perciben que el proceso de evaluación y otorgamiento de beneficios es transparente, en porcentaje	0	80%	85%	Finalizado	
			Jun 2007	Mar 2010			
	COMPONENTE 3: Peso: 42%						
	COMPONENTE 3: Peso: 42%	C3.I1	Empresarios satisfechos con las consultas que realizan a la UnASeP, en porcentaje	N.A.	70%	96%	Finalizado
				Jun 2007	Mar 2010		
		C3.I2	Empresarios satisfechos con la atención y asesoramiento que reciben de la UnASeP, en porcentaje	N.A.	70%	99%	Finalizado
				Jun 2007	Mar 2010		
C3.I3		Consultas mensuales recibidas por la UnASeP	N.A.	400	350	Finalizado	
			Jun 2007	Mar 2010			

4.2. Resultados Obtenidos por efecto del Proyecto

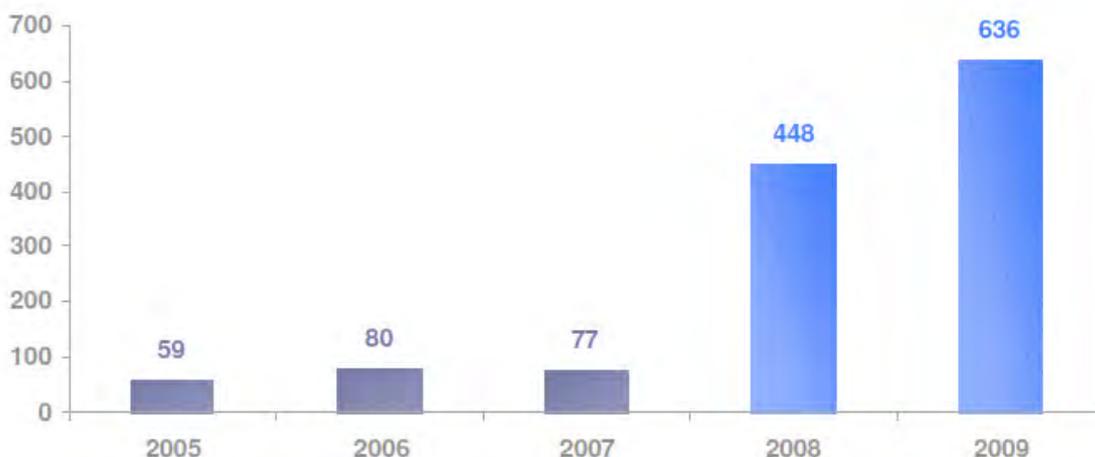
a) Resultados en términos de Inversión

Como se ha señalado el Fin definido por el proyecto es “Contribuir a incrementar la inversión privada en Uruguay” y su propósito es “Estimular la inversión la inversión de las Pymes mediante un sistema de incentivos accesible, eficiente y transparente”.

Por lo tanto resulta importante revisar los datos estadísticos que registra la COMAP, en términos de proyectos presentados, aprobados³⁰, y los montos de inversión asociados a ellos.

El número proyectos de inversión presentados, en los años que se ejecuta el programa apoyado por el Banco (2008-2009), se incrementa significativamente respecto de los tres años anteriores. En efecto, mientras el promedio de proyectos presentados en el período 2005 - 2007 es 72, para los años 2008 y 2009 alcanza a 542, lo que representa un incremento de 7,5 veces. En sí, este resultado ya muestra un cambio significativo de tendencia asociado a las modificaciones introducidas al régimen de incentivos.

Gráfico N° 1
PROYECTOS PRESENTADOS
Período 2005 – 2009

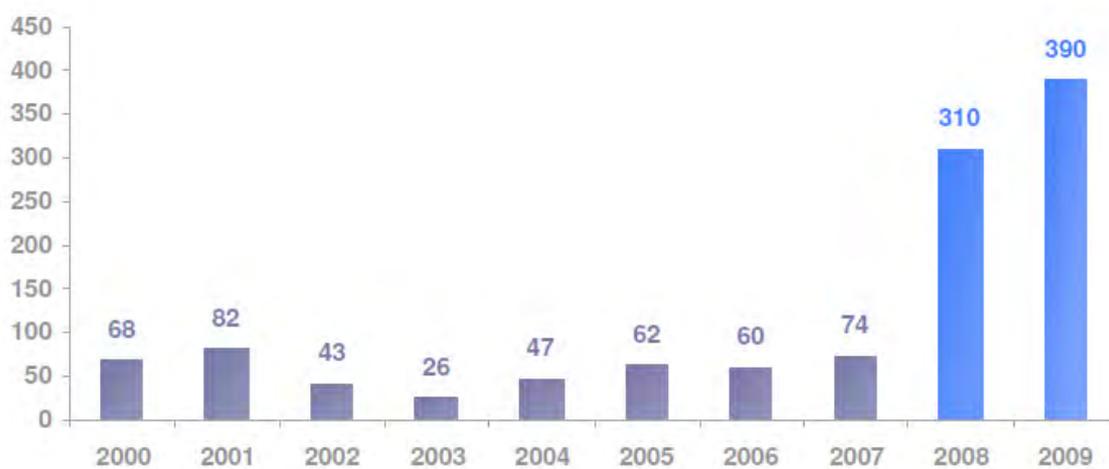


Fuente: COMAP “Nuevo régimen de promoción de inversiones 2008-2009”

³⁰ La categoría de proyectos aprobados, se refiere en sentido estricto a proyectos que han sido recomendados por la COMAP para su aprobación por el Ejecutivo aún cuando estos no tengan aún la firma presidencial.

La situación en términos de los proyectos aprobados por la COMAP, se observa similar a la anterior, en el período 2000-2007 previo al apoyo del Banco, el promedio fue de 58 proyectos aprobados, mientras para los años 2008-2009 el promedio se eleva a 350 proyectos, alcanzando un máximo de 390 para el 2009. El gráfico xxx da cuenta de estas cifras.

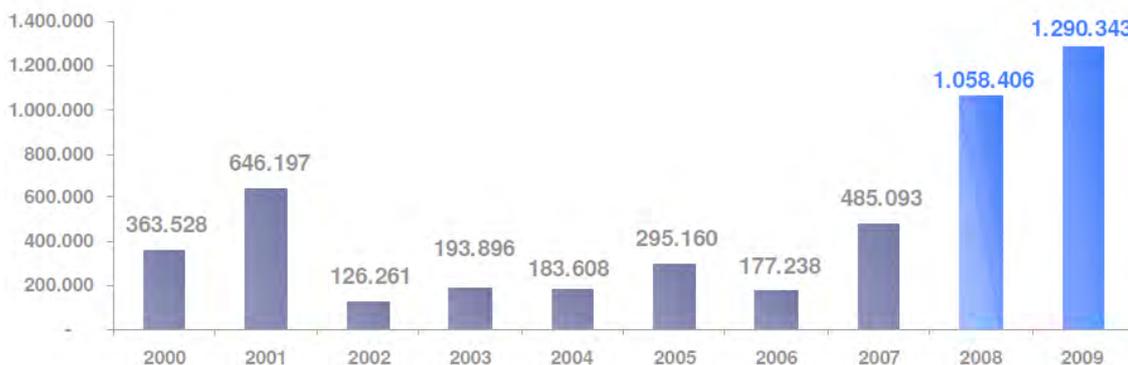
Gráfico N° 2
 PROYECTOS APROBADOS; COMAP
 Período 2000 – 2009



Fuente: COMAP "Nuevo régimen de promoción de inversiones 2008-2009"

Para el mismo período, se observa una conducta similar en el monto total de inversión aprobada por la COMAP. Como se puede observar en el gráfico N° 3.

Gráfico N° 3
 MONTO DE INVERSION APROBADA; COMAP
 Período 2000 – 2009



Fuente: COMAP "Nuevo régimen de promoción de inversiones 2008-2009"

En efecto en los años que el programa opera con apoyo del proyecto, el monto total de inversión crece sustancialmente en relación al período precedente, promediando más de 1.170 millones de dólares para los años 2008-2009; 3,8 veces más que el promedio del período 2000-2007 que sólo llegó a USD 308 millones.

En relación al tamaño de los proyectos el gráfico N° 4 muestra que éstos se concentraron en los tramos medios. Para ambos años la frecuencia acumulada de los tramos entre USD 100.000 y USD 3.000.000, está en torno al 72%.

En ambos años es destacable el número de proyectos de menor tamaño, bajo USD 300.000 y que este número se incrementa para el año 2009, creciendo 10 puntos porcentuales. Ello se refleja también en la disminución del tamaño promedio de los proyectos medido en monto de dólares y en la fuerte caída en la mediana para el año 2009.

Aún cuando un período de 2 años es muy corto para sacar conclusiones, el incremento en el año 2009 de la participación de los proyectos de menor inversión, puede estar asociado a una mayor participación de empresas pequeñas y medianas en el programa de beneficios a la inversión. Sin embargo, otra hipótesis no descartable es que en presencia del incremento en un 20% del monto de inversión posible de acreditar para calcular el beneficio posible de obtener, las empresas hayan realizado esfuerzos por postular, para lo cual habrían optado por presentar proyectos pequeños acogidos al indicador de ocupación creada, el cual era el más fácil de lograr³¹.

Cuadro N° 5
NUMERO DE PROYECTOS POR TAMAÑO; 2008 – 2009
Cifras en USD

Tamaño Proyecto	2008	%	2009	%
0 – 100.000	22	7,1	50	12,8
100.000 – 300.000	58	18,7	125	32,1
300.000 – 1.000.000	79	25,5	79	20,3
1.000.000 – 3.000.000	85	27,4	78	20,0
3.000.000 – 7.000.000	39	12,6	35	9,0
Mayor a 7.000.000	27	8,7	23	5,9
Total Proyectos	310	100	390	100
Tamaño Promedio	3.414.383		3.308.496	
Mediana	925.922		434.525	

Fuente: COMAP “Nuevo régimen de promoción de inversiones 2008-2009”

³¹ Ver al respecto lo señalado en la sección 3.

b) Participación de la PYME en el programa de beneficios

A partir del año 2008, la COMAP comenzó a llevar estadísticas sobre el número de empleados y el monto de facturación de las empresas que postulaban al beneficio de la ley 16.906. De acuerdo con tales datos el número de proyectos aprobados a la PYME, crece el años 2009 respecto del 2008, lo cual se observa en los siguientes gráficos:

Gráfico N° 4
PROYECTOS APROBADOS
PYME Y GRANDES EMPRESAS
2008 y 2009



Fuente: COMAP "Nuevo régimen de promoción de inversiones 2008-2009"

b) Efectos sobre otros indicadores señalados en el Marco Lógico

Como se ha mencionado anteriormente, los criterios básicos generales de funcionamiento establecidos, por la COMAP para la ley 16.906, en el llamado nuevo régimen de promoción de la inversión que rige a partir del decreto 455/007 del 2007, incorporan un conjunto de indicadores para cuantificar el desempeño de los proyectos de inversión que postulan, en relación a los objetivos de esta ley:

- Incremento de empleo,
- Incremento de las exportaciones,
- Incorporación de tecnología,
- Incremento del valor agregado nacional,
- Descentralización hacia regiones de menor desarrollo relativo y
- Cuidado del medio ambiente.

Desde el punto de vista del proyecto ATN/ME-10383-UR, que se encuentra bajo análisis, es necesario decir que aunque varios de estos objetivos se establecieron como indicadores del Componente II del Marco Lógico del proyecto en la etapa de diseño, ellos no fueron informados en los reportes semestrales que la parte ejecutora entregaba al Banco. Tales indicadores son los siguientes:

- N° de Empleos generado por proyecto aprobado con objetivo empleo.

- Volumen de exportaciones (USD) por proyecto aprobado con objetivo incremento de exportaciones
- Volumen de inversión en producción más limpia (USD) por proyecto aprobado con objetivo de uso de esas tecnologías.
- Volumen de inversión en innovación (USD) por proyecto aprobado con objetivo de incremento de I+D+i.

El objeto de esta sección es analizar si en el período de vigencia del proyecto se observan efectos sobre tales variables. Para este propósito se utilizarán los datos de la COMAP en relación a lo comprometido por los proyectos aprobados.

GENERACIÓN DE EMPLEO

Este Indicador fue el más utilizado por las empresas que obtuvieron aprobación de sus proyectos entre los años 2008 y 2009, figurando en un total de 517 proyectos.

El compromiso es la creación de nuevos puestos de trabajo³². El indicador se calcula considerando el incremento promedio efectivo anual de puestos de trabajo, para los 5 años siguientes a la aprobación del proyecto que la empresa debe mantener por el mismo plazo.

En los dos años de funcionamiento de este mecanismo de promoción, las empresas que obtuvieron la aprobación de sus planes de inversión se comprometieron a incorporar 10.588 empleados. De estos, 5.473 correspondían al 2008 y 5.115 al año 2009.

El promedio de empleos generados por proyecto, entre los años 2008 y 2009, de aquellos que optaron por dicho objetivo, fue de 20,5 puestos de trabajo por emprendimiento.

Las PYMES planearon crear 4.590 empleos en los 5 años siguientes a la aprobación de sus proyectos de inversión.

AUMENTO DE EXPORTACIONES

Para determinar si un proyecto compromete un aumento de las exportaciones de la empresa, el nuevo régimen de promoción de la inversión, que comienza su operación al mismo tiempo que el proyecto ATN/ME-10383-UR, utiliza como

³² LA COMAP considera un nuevo puesto de trabajo a cada empleo de 40 horas semanales. Y otorga 1 punto al proyecto, por cada 3 puestos generados con un máximo de 10 puntos al generar 30 nuevos empleos.

indicador la diferencia entre el monto exportado con proyecto, respecto a la situación sin proyecto³³.

En los años 2008 y 2009 las empresas que optaron por el objetivo de incrementar sus ventas hacia el exterior comprometieron elevar el nivel de las mismas en USD 820.886.286, de los cuales el 61% se generó el año 2008.

En este período, 121 proyectos aprobados optaron por utilizar este indicador. Lo cual representa el 19% del total de los proyectos presentados³⁴. El promedio de incremento de ventas al exterior de estos proyectos fue aproximadamente USD 6.784.184 por proyecto.

Un aspecto interesante es que de las empresa que comprometieron este aumento, 81 de ellas son empresas industriales que reúnen el 91% de los montos de exportación que se planea aumentar. Mientras en los restantes sectores, el incremento de exportaciones a generar no es significativo. Lo que se observa en el gráfico N° 5

Por último, el 66% de las empresas que aplicaron en este Indicador son grandes empresas, tanto si se clasifican por la cantidad de empleados como por su nivel de facturación.

Gráfico N° 5
AUMENTOS DE EXPORTACIONES
POR SECTORES
2008 - 2009



Fuente: COMAP "Nuevo régimen de promoción de inversiones 2008-2009"

³³ La COMAP entrega 1 punto a la empresa postulante por cada USD 200.000 de exportaciones adicionales generadas por el proyecto, hasta un máximo de USD 2.000.000, que otorga el máximo de 10 puntos en este indicador.

³⁴ Excluye las ampliaciones, los decretos especiales, y los proyectos provenientes del régimen anterior.

INVERSIÓN EN PRODUCCIÓN MAS LIMPIA³⁵

En el período 2008 – 2009, 35 fueron los proyectos que se aprobaron con inversión en este ámbito, por un monto total de USD 324.228.856 de los cuales un 84% fue en el año 2009.

Las cifras muestran que el perfil de las empresas que aplicaron este indicador tiene el mismo patrón que en el indicador anterior, ya que de las 35 empresas que lo utilizaron 29 corresponden a empresas industriales y el 66% del total son grandes empresas. En buena medida éste resultado es esperable, en tanto, por una parte es en las empresas industriales donde éste tipo de mejoras tiene más sentido, y por otra parte son las empresas de mayor tamaño las que están en mejores condiciones de abordarlas.

AUMENTO EN INVERSIÓN EN I+D+I

Los proyectos que postulan a los beneficios tributarios usando este indicador, la COMAP los deriva a la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) para que resuelva si efectivamente el proyecto incorpora I+D+i.

El criterio definido por la ANII para evaluar si las inversiones son consideradas efectivamente como I+D+i establece que las mismas deben ser innovadoras a nivel nacional, es decir que si la nueva tecnología, el nuevo proceso de producción, o el nuevo producto ya existe en Uruguay, la inversión no será aceptada como I+D+i.

La COMAP estableció dos formas de medir este indicador:

- la Inversión y Costos en I+D+i, respecto a la Inversión total o
- número de empleos, promedio anual en I+D+i, respecto al empleo total del proyecto³⁶.

En los años 2008 y 2009, el total de inversiones destinadas a I+D+i, aprobadas por COMAP previa consulta a la ANII, alcanzó a USD 139.273.283. .

³⁵ Para definir Producción Más Limpia (P+L), la COMAP adoptó la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA): “la aplicación continua de una estrategia ambiental, preventiva e integrada a los procesos productivos, a los productos y servicios, para incrementar la eficiencia global y reducir riesgos a los humanos y al medio ambiente”.

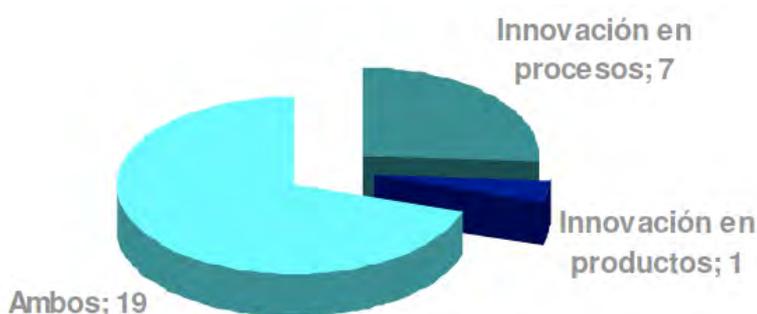
³⁶ La COMAP asigna 1 punto cada 10% de participación respecto al total en cada caso, hasta que la suma de los consientes llegue a 100%.

Sólo 27 empresas accedieron a beneficios fiscales a través de este Indicador, 13 el año 2008 y 14 el 2009. Del total sólo 8 eran PYMES, y por lo tanto un 70% de las empresas que utilizaron este indicador eran grandes empresas.

El sector con mayor número de proyectos de I+D+i aprobados es la industria, con 17 proyectos, que representa el 63% del total, el monto de inversión asociado es de U\$D 134.452.201, que representa el 97% de la inversión aprobada en I+D+i por la COMAP.

El gráfico a continuación muestra la distribución de los proyectos aprobados de acuerdo a las categorías tradicionales de innovación de producto, proceso o ambas.

Gráfico No 6
PROYECTOS I+D+i
POR OBJETO DE LA INNOVACIÓN
2008 - 2009



Fuente: COMAP "Nuevo régimen de promoción de inversiones 2008-2009"

4.3. Resultados de la encuesta a beneficiarios

A fin de poder mejor evaluar los resultados de las modificaciones en el régimen de apoyo a la inversión y en los servicios de orientación relacionados se realizó una encuesta a los beneficiarios. El total de empresas beneficiadas por el programa en los años 2008 y 2009 fue 634, una vez que se descuentan aquellas que presentaron más de un proyecto. La encuesta on-line se le envió a 388 empresas y se registraron 126 cuestionarios contestados.

El comportamiento de la muestra resulta similar al del universo de empresas beneficiadas en las tres variables de posición o representación: Tamaño de la empresa, Sector económico y Localización.

Para comprobar la afirmación anterior, se procedió al cálculo del error muestral para cada una de las 3 variables de representación señaladas, con un intervalo de confianza de 95%. Estas variables se consideran de representación ya que a partir de las estadísticas de la COMAP, conocemos su valor o porcentaje dentro de la población.

Cuadro N° 6
Error muestral para las variables de representación
Intervalo de Confianza igual al 95%

Variable	Categoría	Porcentaje Población	Porcentaje Estimación Muestral	Diferencia	Error Muestral (±)
Tamaño empresa	Pyme	60	63	3%	8%
	Grande	40	37	-3%	8%
Sector Económico	Industria	37	33	-4%	8%
	Otros	63	67	4%	8%
Sector Económico	Servicios	32	31	-1%	8%
	Otros	68	69	1%	8%
Sector Económico	Comercio	15	21	6%	6%
	Otros	85	79	-6%	6%
Departamento	Montevideo	63	71	8%	8%
	Otros	37	29	-8%	8%

El cuadro N° 6 nos permite concluir que todas estimaciones de la muestra están dentro del margen error muestral. De esta forma, la muestra de empresas que respondió al estudio realmente pertenece y representa a la población de 634 empresas beneficiadas por el programa.

Por lo tanto se deduce que la información que estas empresas entregan en la encuesta también representa a la población de empresas beneficiadas, con el margen de error muestral señalado para cada una. Lo anterior nos permite proyectar los resultados de la muestra al comportamiento del total de empresas beneficiadas (población), sin hacer ponderaciones de ajuste.

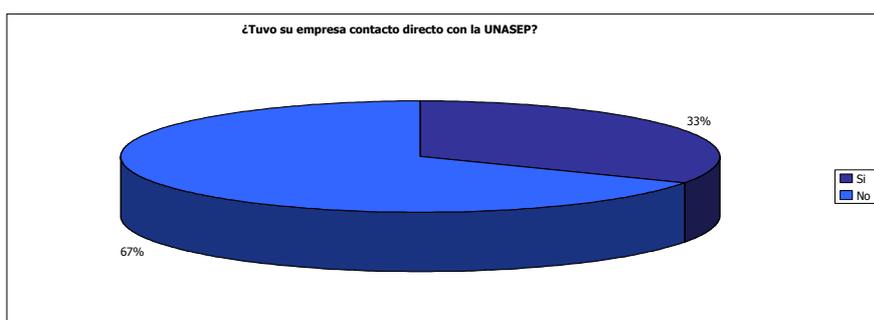
En consecuencia, a continuación se dará cuenta de los hechos más destacados que revela la encuesta para la evaluación del proyecto ATN/ME-10383-UR. Particularmente aquellos que dicen relación con los resultados más significativos

del mismo, en términos de la promoción de la inversión y la acción de las instituciones que se favorecen con este proyecto del Banco.

Contacto con la UNASEP

Es interesante destacar que del total de empresas encuestadas, sólo el 33% tuvo contacto directo con la UNASEP. Este resultado es algo decepcionante desde el punto de vista del valor que ex ante se le otorga al servicio de orientación para la obtención de beneficios. No obstante, las empresas califican en promedio, como muy buena, la oportunidad de la atención; la calidad de la información recibida y la disposición del personal para aclarar las dudas.

Gráfico N° 7



Fuente: Encuesta a beneficiarios

La mayor parte de las empresas encuestadas (67%) no tomó contacto directo con la UNASEP y un 75% utilizó servicios de consultoría en la preparación de la postulación. Dada la valoración positiva de la atención recibida de parte de UNASEP cabe plantearse la necesidad de incrementar la promoción del servicio que ella ofrece.

Es interesante hacer notar que el tamaño de la empresa no parece influir en la decisión de tomar contacto directo con la UNASEP. En efecto el siguiente cuadro compara esta respuesta por tamaño de empresa y no se observan diferencias significativas respecto del total de la muestra.

Cuadro No 7: Distribución de empresas que contactan a UNASEP por tamaño.

Tuvo contacto directo con UNASEP	Total Muestra	Grandes	Medianas	Pequeñas
Si	33%	36%	32%	30%

No	67%	64%	68%	70%
----	-----	-----	-----	-----

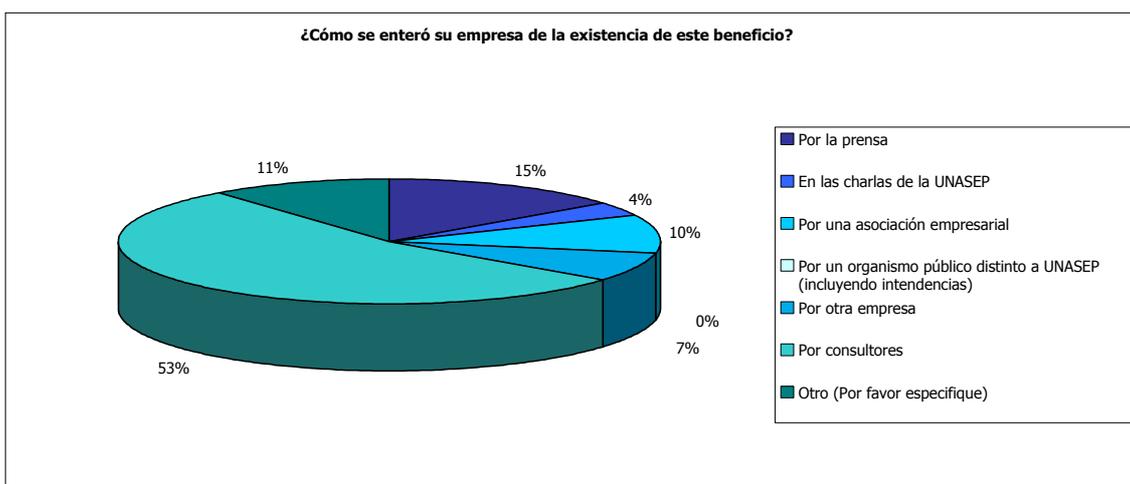
Fuente: Encuesta a beneficiarios

En principio se esperaría que las empresas de menor tamaño fueran más proclives a solicitar la asistencia de UNASEP. Los datos muestran que ello no es así, reforzando la idea de que puede ser necesario un mayor nivel de difusión a sus servicios, particularmente en este segmento de firmas.

Canales de Información

Lo anterior es coherente con la forma por la cual las empresas se informaron de la existencia del programa: un 54% de ellas fue contactada por consultores, un 15% se enteró por la prensa, otro 17% por otra empresa o una asociación empresarial y sólo un 4%, conoció del programa en charlas de la UNASEP.

Gráfico No 8: Fuente de información del beneficio



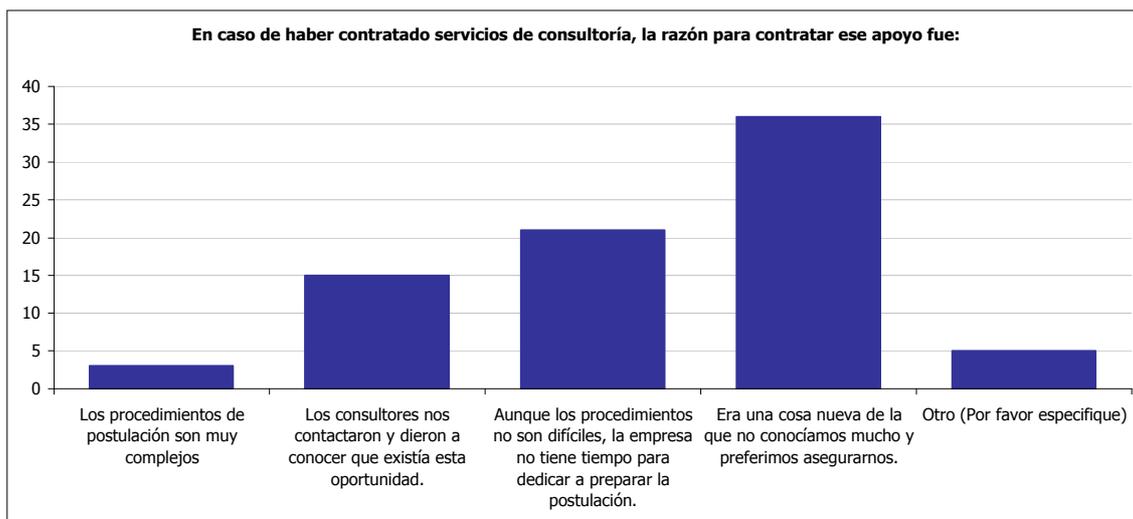
Fuente: Encuesta a beneficiarios.

Lo anterior parece ser bastante común en los programas de apoyo subsidiados por los estados, en los cuales aparece la figura del consultor como un activador de la demanda por los subsidios.

Servicios de Consultoría

Un resultado importante de la encuesta es que revela que 3 de cada 4 empresas que postularon al subsidio, lo hicieron utilizando servicios de consultoría. Entre estas empresas las principales razones por orden de importancia fueron: prefirieron asegurar la postulación ya que se trataba de algo nuevo; no disponían de tiempo para preparar la postulación; decidieron seguir con los consultores que los habían informado sobre el programa. El siguiente gráfico, da cuenta de esta situación.

Gráfico No 9: Razones para contratar consultoras



Fuente: Encuesta a beneficiarios.

Es también destacable que sólo un 4% de las empresas que postularon al beneficio encuentren que los procedimientos de postulación son complejos. Estos resultados en su conjunto, indican que el programa es accesible para las empresas y que el uso de consultores más bien obedece a razones de mercado (eficiencia y oportunidad) y no a que el programa sea visto con distancia por parte de las empresas. Adicionalmente, un 82% de las empresas que usaron servicios de consultoría consideran que el costo de esos servicios es apropiado.

Nuevamente es relevante destacar que no se aprecian diferencias significativas por tamaño de empresa en la utilización de servicios de consultoría respecto del total de la muestra, lo que se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro No 8: Uso de consultoría por tamaño de empresa.

Utilizó Servicios de Consultoría	Total Muestra	Grandes	Medianas	Pequeñas
Si	75%	79%	73%	76%
No	25%	21%	27%	24%

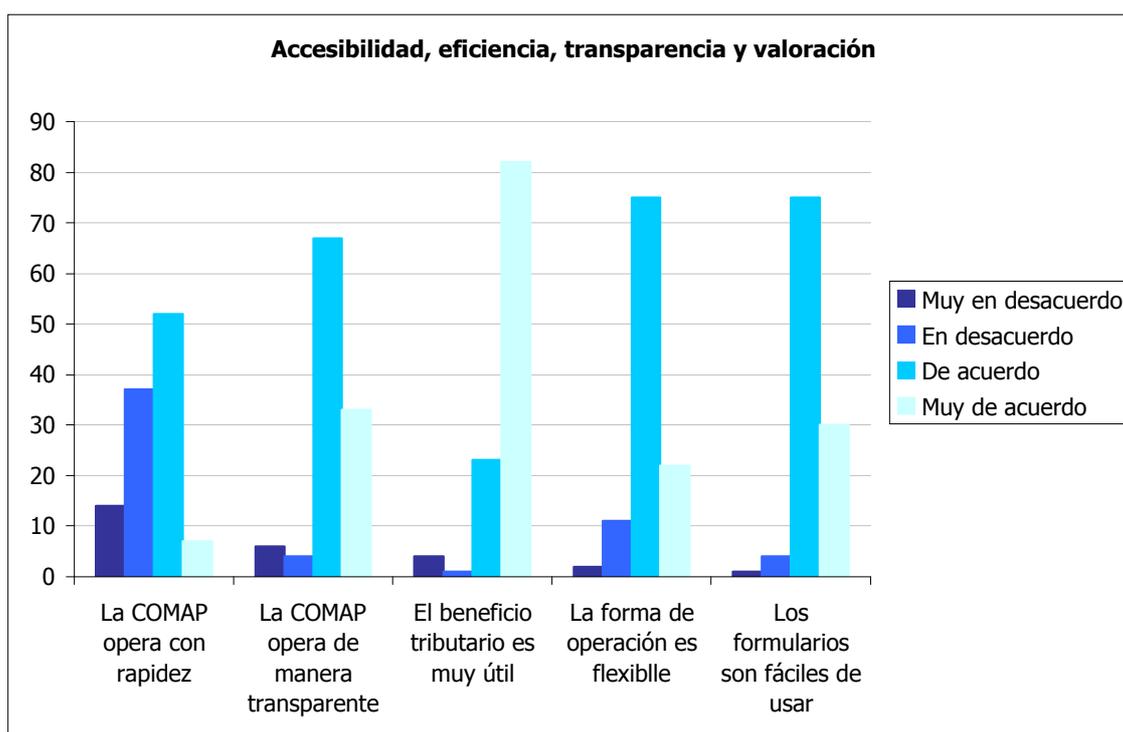
Fuente: Encuesta a beneficiarios.

Accesibilidad y transparencia

A nivel de propósito del proyecto se plantea la generación de un sistema de incentivos, accesible, eficiente y transparente para promover la inversión de la Pyme, lo cual se relacionaba originalmente con dos aspectos: (i) la percepción de transparencia que tuvieran las empresas beneficiadas sobre la operación del proceso de evaluación de los proyectos y otorgamiento de los beneficios que realiza la COMAP, y (ii) la disminución del tiempo promedio que transcurre entre la aplicación y la notificación del resultado que reciben las empresas en relación al beneficio tributario. En el Marco lógico modificado tales indicadores fueron traspasados a los componentes II y III (el Anexo N° 1 refleja los cambios en el marco lógico).

En relación a la COMAP, la opinión mayoritaria de las empresas beneficiadas es que opera de forma transparente, en efecto un 91% de las empresas estuvo de acuerdo(61%) o muy de acuerdo (30%) con esta afirmación.

Gráfico No 10: Percepción de transparencia, acceso y valor del beneficio.



Fuente: Encuesta de beneficiarios.

En relación a la accesibilidad, un 95% de las empresas que tomaron parte en el programa consideran que los formularios son fáciles de usar y un 88% considera que la operación de la COMAP es flexible. Esta percepción de fácil acceso al programa se refuerza con un resultado anterior, pues sólo el 4% de las empresa

que utilizaron servicios de consultoría para postular al beneficio tributario declararon que lo hicieron porque los procedimientos eran muy complejos.

Al igual que en los casos anteriores, no se registran diferencias significativas en estas percepciones, al revisar las respuestas por tamaño de empresa.

Incentivo para estimular la inversión

Los resultados de la encuesta indican que este programa constituye un efectivo incentivo para estimular la inversión: un 96% de las empresas que participaron del programa están muy de acuerdo (75%) y de acuerdo (21%) con que el beneficio tributario es muy útil. Adicionalmente un 89% declara que postulará nuevamente al beneficio tributario.

Esto último es similar a la opinión recogida de los dueños de las empresas entrevistadas, quienes declaran que seguirán reinvertiendo sus utilidades y bajando su carga tributaria. Esta opinión recogida de las entrevistas, va acompañada con la afirmación de que las empresas se ven incentivadas a revelar sus utilidades reales.

De las empresas encuestadas un 23%, había postulado anteriormente a otro beneficio tributario. Aún cuando se trata de un reducido subconjunto, como para obtener conclusiones robustas, si es destacable que un 70% de ellas considere que este beneficio tributario operó con mayor transparencia y un 67% declare que resultó ser más efectivo que en casos anteriores.

Tiempo de respuesta

Respecto a los tiempos de respuesta del programa, la situación no es tan clara. En la encuesta, frente a la pregunta de si la COMAP opera con rapidez, las respuestas se dividen en un 47% que considera que no opera con rapidez y un 53% que si esta de acuerdo con la afirmación.

Como ya se señaló la disminución del tiempo promedio de respuesta es un indicador explícito del Marco Lógico del proyecto y de acuerdo a los reportes del programa al FOMIN el tiempo de respuesta se habría reducido en un 65% pasando de la línea base de 215 días a 75 días al final del proyecto.

Sin embargo, el tiempo promedio de respuesta que entregan los encuestados, cuando se les consulta por la fecha de postulación y la fecha de respuesta es de 201 días, lo que significa una reducción de sólo un 6,5% respecto a la línea base. Las respuestas de los encuestados llevan a una moda de 171 días, lo que podría explicar porqué se produce una pequeña mayoría de entrevistados que consideran que la COMAP opera con rapidez, aún cuando los resultados de la encuesta cuestionan el cumplimiento del indicador señalado por la parte ejecutora.

Sin duda, esta extensión de tiempos se relaciona con el hecho de que durante el último periodo del anterior gobierno se renunció, en la práctica, a la opción de operar con base al criterio de silencio administrativo una vez transcurrido el plazo establecido para responder a las solicitudes.

Efectos en la inversión

Como ya se ha reiterado, el propósito central de este proyecto es estimular la inversión por parte de los privados. ¿Tuvo el nuevo régimen de incentivos un impacto positivo en la generación de inversiones?.

La observación de las cifras de inversión nacionales indica que en el período bajo análisis las tasas de inversión sobre el producto fueron bastante más elevadas que en períodos anteriores. Sin embargo, se ha planteado que en buena medida la mayor cifra es producto del cambio en la metodología de cálculo de las cuentas nacionales, la cual mejora su calidad, pero hace incomparables las cifras con las previamente existentes.

Cuadro No 9: Formación Bruta de Capital Fijo: niveles de acuerdo a nueva y antigua metodología.

URUGUAY						
Miles de Pesos Corrientes						
	NUEVA METODOLOGIA			ANTIGUA METODOLOGIA*		
	FBCF	PIB	FBCF/PIB	FBCF	PIB	FBCF/PIB
1990	-	-	-	1,320,126	10,874,807	12.1%
1991	-	-	-	3,037,976	22,610,288	13.4%
1992	-	-	-	5,531,485	38,953,979	14.2%
1993	-	-	-	8,723,523	59,124,802	14.8%
1994	-	-	-	12,820,052	88,140,376	14.5%
1995	-	-	-	16,573,334	122,520,863	13.5%
1996	-	-	-	22,835,297	163,545,806	14.0%
1997	36,287,541	226,318,275	16.0%	29,608,506	204,925,566	14.4%
1998	43,552,666	265,838,901	16.4%	35,521,667	234,266,812	15.2%
1999	41,441,211	271,961,150	15.2%	34,376,719	237,143,036	14.5%
2000	39,540,985	276,152,266	14.3%	32,029,232	243,027,071	13.2%
2001	38,013,765	278,353,053	13.7%	30,942,839	247,211,395	12.5%
2002	35,729,771	289,233,256	12.4%	26,360,127	260,966,690	10.1%
2003	42,544,368	339,791,594	12.5%	29,785,419	315,677,680	9.4%
2004	56,442,636	392,849,676	14.4%	42,797,757	379,352,723	11.3%
2005	70,329,747	425,018,448	16.5%	50,849,538	406,705,433	12.5%
2006	88,605,200	476,706,622	18.6%	67,539,748	464,801,884	14.5%
2007	104,314,963	562,176,510	18.6%	75,344,745	541,868,644	13.9%
2008	132,140,158	653,150,951	20.2%	95,442,362	629,556,756	15.2%
2009	135,858,281	711,137,407	19.1%	98,127,893	685,448,530	14.3%

Fuente: BCU, * 2008 y 2009 Estimación propia

Fuente: Gustavo Licandro. Memorando sobre Inversión.

Lamentablemente, no es posible pronunciarse sobre el efecto global del nuevo régimen de incentivos sobre el movimiento global de la inversión en Uruguay. Cabe si notar, que aún los niveles de inversión calculados de acuerdo a la antigua metodología muestran una tendencia al alza, más allá del valor absoluto que registran. Ello es claro para los años 2008 y 2009, y debe ser valorado en el contexto de los efectos de la crisis internacional y considerando que el grueso del impacto del proyecto Botnia ya se había manifestado en los años previos.

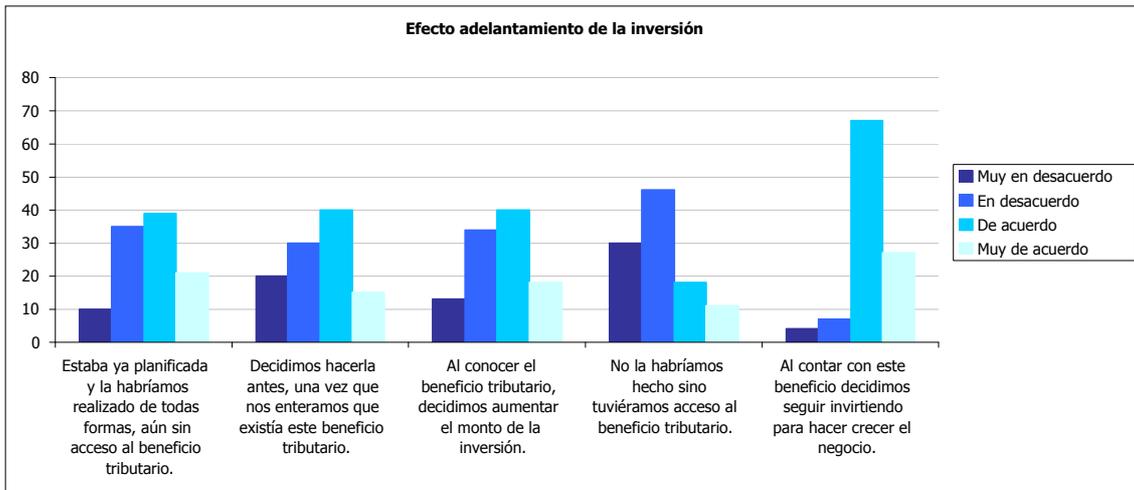
Sin embargo, los resultados de la encuesta a las empresas beneficiadas generan algunas indicaciones interesantes sobre éste punto. En efecto, las respuestas indican que el principal efecto generado por el programa sería el adelantamiento de las inversiones programadas por las empresas.

Lo anterior, por cuanto un 57% de las empresas declara que su inversión ya estaba planificada y que la habría realizado aún sin contar con el beneficio tributario. Un prueba más acida aún que la anterior es que sólo el 28% de las empresas señala que no habría realizado la inversión sin acceso a este beneficio.

No obstante, a nuestro juicio esto no es señal de la redundancia del incentivo tributario. Por el contrario, las siguientes respuestas, nos permiten deducir que el programa impulsa a las empresas a adelantar en el tiempo la decisión de invertir y de incrementar los montos invertidos. En efecto, un 52% de las empresas reconoce que adelantó la inversión al tomar conocimiento del beneficio tributario que ofrece el programa y el 55% de las empresas declara que decidió aumentar el monto de la inversión por la misma razón anterior.

En la misma línea de análisis, es significativo que un 90% de las empresas declare que al contar con este beneficio, han tomado la decisión de seguir invirtiendo para hacer crecer su negocio. El gráfico No 11 representa la situación descrita.

Gráfico No 11: Adelantamiento de inversiones.



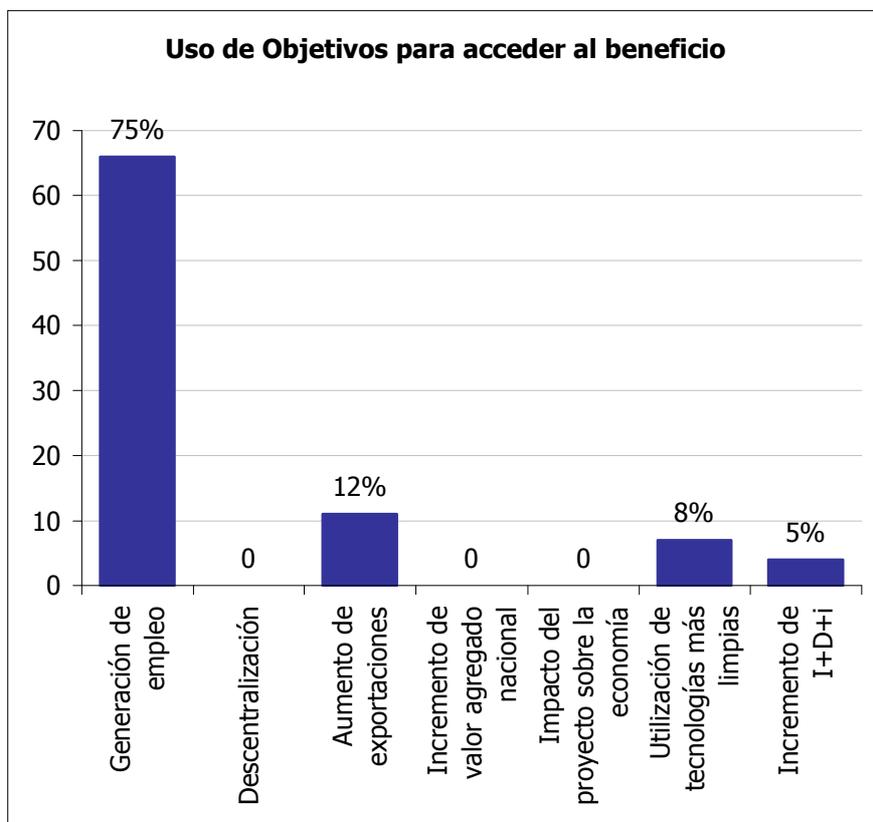
Fuente: Encuesta de beneficiarios.

Tamaño de proyecto de inversión y objetivo de desarrollo

En la sección 3 se describió la matriz de objetivos y ponderadores que utiliza el sistema de incentivos para otorgar el beneficio tributario. A partir de estos elementos se establece el tamaño de los proyectos de inversión y el compromiso que adquieren las empresas que utilizan el programa en términos de los objetivos de desarrollo que desea priorizar la autoridad económica uruguaya.

En relación a lo anterior las respuestas de los encuestados indican que el 63% de las empresas presentaron proyectos de inversión en la categoría pequeños y un 25% en la categoría medianos. Del total de empresas beneficiarias un 84% declara haber usado un objetivo para acceder al beneficio y de estas últimas tres de cada 4 utilizaron el objetivo Generación de empleo. El gráfico N° 12 muestra la distribución en el uso de objetivos de desarrollo por parte de las empresas.

Gráfico N° 12: Aplicación al beneficio por tipo de indicador



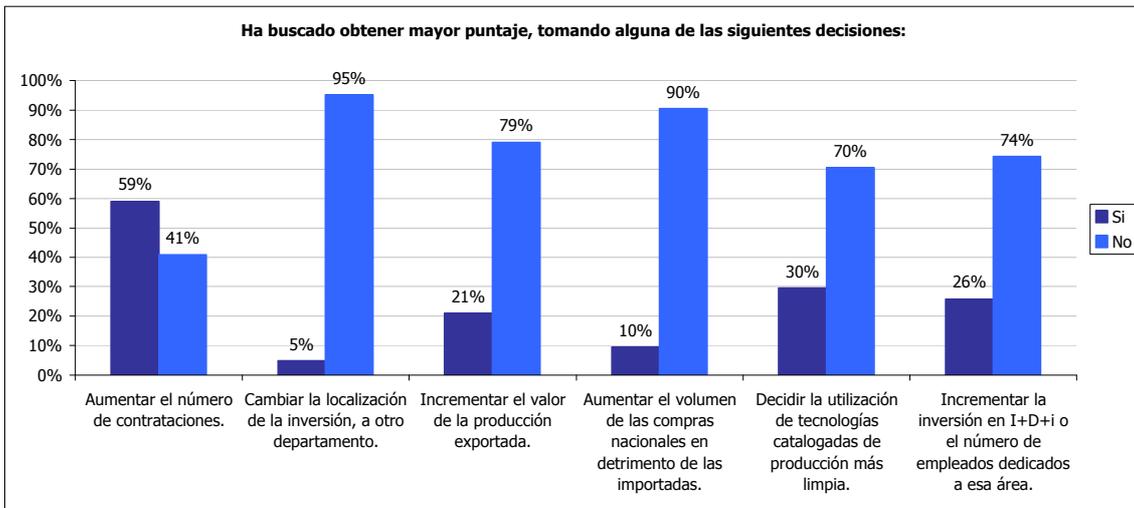
Fuente: Encuesta de beneficiarios.

Los otros objetivos usados son: Aumento de exportaciones: 12%; Inversión en P+L: 8%, incremento de empleo o inversión en I+D+i: 5%.

Ante la pregunta de cómo lo harán en una siguiente postulación, la proporción se modifica, ya que un 34% indica que usará la matriz y un 66% proyecta usar un indicador. Entre estos últimos, la distribución de cual indicador usarán es similar a la del gráfico anterior.

Consultadas las empresas respecto de si han modificado decisiones con el propósito de obtener un mayor puntaje en alguno de los objetivos planteados por la autoridad económica, su respuesta fue la siguiente (gráfico N° 13):

Gráfico No 13: Modificación de características de la inversión.



Fuente: Encuesta a beneficiarios.

Destaca el hecho de que los incentivos puestos por el decreto 455/007 han influido mayormente las decisiones de contratación de mano de obra de las empresas beneficiarias, y en menor medida, pero aún de manera significativa, las decisiones que dicen relación con el uso de tecnologías más limpias y de incremento de la I+D+i.

Sin embargo, no se observa que se haya logrado incentivar el cambio de localización o el uso de proveedores uruguayos por sobre los extranjeros.

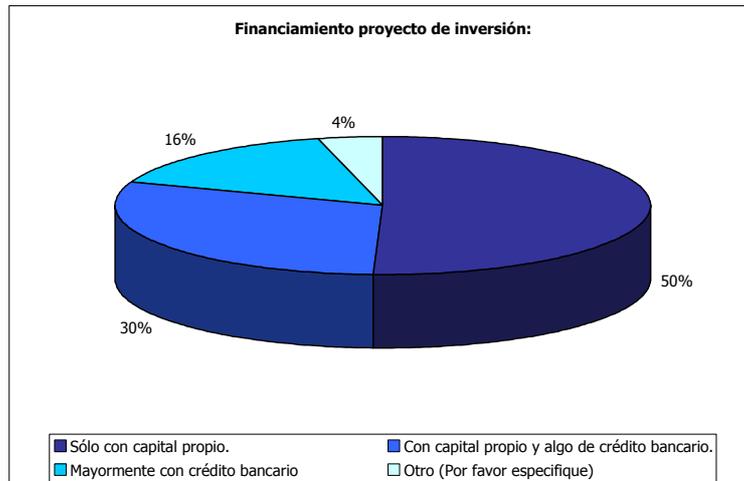
Financiamiento de los proyectos de inversión

En relación al financiamiento de los proyectos de inversión, y confirmando una tendencia ya bastante establecida en Uruguay, es interesante que el 50% de las empresas recurre al capital propio, otro 46% lo hace con una mezcla de crédito bancario y capital propio y un 4% recurre a otro tipo de financiamiento, donde lo más relevante es el crédito de proveedores (gráfico N° 14)

Es relevante también que el 86% de las empresas declara que haber obtenido el crédito tributario no tuvo ninguna consecuencia sobre el tratamiento que les otorga el banco, el cual los siguió tratando igual que antes.

Si segmentamos este resultado por tamaño de empresa, se observa que la gran empresa y la mediana muestran el mismo patrón de comportamiento, mientras que para la pequeña empresa adquiere una mayor relevancia relativa la financiación con mayoría de crédito bancario (26%) que con mayor capital propio (21%).

Gráfico N° 14



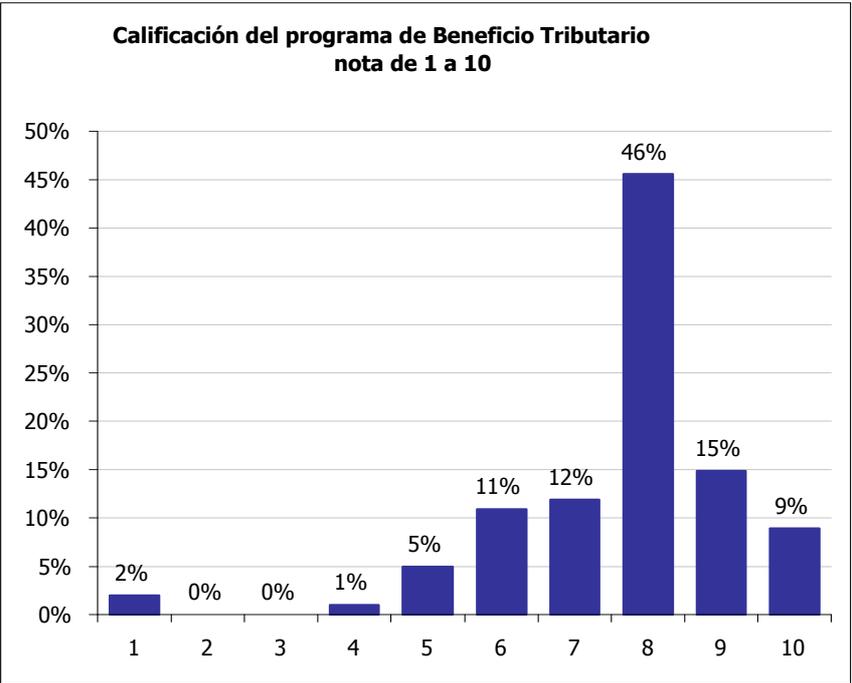
Fuente: Encuesta de beneficiarios.

Satisfacción de las empresa participantes

Por último, en la encuesta se dio a las empresas la posibilidad de calificar el proceso de postulación y obtención del beneficio en su conjunto. El resultado que se obtiene es bastante bueno, ya que el 92% de las empresas califica el programa en su conjunto con nota 6 o más, y sólo el 8% lo califica con nota 5 o menos.

Este resultado es coherente con la alta valoración que las empresas beneficiadas tienen del incentivo tributario valoración reflejada en el Gráfico N° 15.

Gráfico No 15: Calificación global del beneficio.



Fuente: Encuesta de beneficiarios.

V. Eficiencia del proyecto.

El programa generó un conjunto de indicadores de desempeño y cumplimiento de hitos a los cuales se les dio seguimiento por parte de la contraparte del Banco en términos semestrales, como parte de la acción de supervisión del desarrollo del proyecto.

En lo que sigue se han usado, principalmente, como insumo los reportes que genera el Banco en el proceso de seguimiento y supervisión del proyecto.

Manejo Financiero del Proyecto

El siguiente cuadro da cuenta del presupuesto original del proyecto y su distribución por componente, por un plazo de 30 meses al iniciarse el proyecto. Con un costo total de USD 827.000, el aporte del Banco fue de USD 490.000, es decir el 59% del monto y el aporte de la contraparte local cubrió el restante 41%.

Cuadro N° 10: Presupuesto del proyecto.

Partidas del Presupuesto	Total	% sobre Costo proyecto	FOMIN	Contraparte
TOTAL	827,000	100	490,000	337,000
Componente i): Coordinación y monitoreo de los programas y políticas de apoyo al sector privado	203,000	25	185,000	18,000
Componente ii): Reducción de las barreras para acceder a incentivos para la inversión	100,000	12	55,000	45,000
Componente iii): Asesoramiento al inversor	336,000	41	158,000	178,000
Ejecución del programa	168,000	20	72,000	96,000
Auditorías anuales	5,000	1	5,000	-
Evaluaciones	15,000	2	15,000	-
Porcentaje de contribución	100%	-	59%	41%

Con posterioridad el aporte del Banco se redujo en USD 2.450, quedando en USD 487.550.

Al 15 de Junio de 2010, la situación de desembolsos del proyecto era la siguiente:

Cuadro No 11: Aprobaciones y desembolsos del FOMIN.

Categorías de Inversión	Moneda	Monto Aprobado	Compr.	Desembolsos	% Desem.	Remanente Actual
COMP I: Coord/monitoreo de los prog/pol SP	USD	145.000		141.863	97,84%	3.137
COMP II: Disminución barreras inversión	USD	55.000		44.323	80,59%	10.677
COMP III: Asesoramiento al Inversor	USD	158.000		95.159	60,23%	62.841
Ejecución del Programa	USD	112.000		106.200	94,82%	5.800
Auditorías	USD	5.000				5.000
Evaluaciones	USD	12.550	7.000	3.000	23,90%	2.550
Evaluación de Impacto	USD					
Pendiente	USD					
Revolving Fund	USD			34.678		-34.678
Totales		487.550	7.000	425.223	87,22%	55.327

Fuente: Executive Financial Summary, ATN/ME-10383-UR

Se puede observar a partir de los cuadros de presupuesto y desembolsos que el único cambio significativo es que se realizó una redistribución de recursos e USD 40,000 desde el componente I hacia el ítem de ejecución del programa. Esta modificación es coherente con el progresivo menor peso que fue adquiriendo el objetivo de coordinación versus el apoyo directo a los esfuerzos de perfeccionamiento de institucional, como por ejemplo los vinculados a la generación de un modelo de funcionamiento para la ANDES.

La revisión de los informes permite observar que en general los desembolsos fueron oportunos en el tiempo, siguiendo el ritmo de avance del proyecto³⁷.

Es importante destacar aquí que si bien el plazo original del proyecto se extendía hasta julio de 2009, con fecha 1 de julio del mismo año, el Banco autorizó la solicitud de extensión del mismo para que utilizando los ahorros de la ejecución se desarrollasen nuevos objetivos relacionados a los ya logrados por el proyecto, a saber:

1. Plan Piloto para la implementación del Registro Único de Beneficiarios (RUB) y del Registro de Actividades de los Programas (RAP) en un mínimo de dos programas de apoyo al desarrollo del sector privado
2. Colaborar con la UNASEP en el diseño de los micro procesos de la Agencia Nacional de Desarrollo, la cual será una institucionalidad permanente para el diseño e implementación de programas de apoyo a la competitividad

El plazo de la extensión concedida fue inicialmente de 8 meses y luego se extendió por 4 meses más hasta junio de 2010, para permitir el cumplimiento de estos objetivos adicionales.

³⁷ Ver Anexo N° 1 de éste Informe

Logro de los resultados del proyecto

En el Capítulo IV: Efectividad y efectos se incluyó el Cuadro N° 4 de Indicadores de desempeño del proyecto, a partir del cual se verificó el grado de cumplimiento de las metas del mismo, comparando la línea base, señalada en el primer reporte semestral, con los valores alcanzados en el último reporte semestral.

En función de ese análisis se concluye que el proyecto presenta un estado satisfactorio del cumplimiento de sus metas, destacando el cumplimiento de las metas al nivel del propósito.

El análisis de los resultados por componente indicó que el componente 1 es el de menor desempeño, ya que no alcanza a completar los hitos propuestos. En específico, el proyecto enfrentó problemas con la continuidad de la mesa de competitividad.

Al analizar el cumplimiento de resultados en el caso del componente 2 del proyecto, que en el papel aparece como el de mejor desempeño, los resultados de la encuesta abren un espacio de cuestionamiento en los resultados de este componente, ya que las empresas beneficiarias reportan que, en promedio, el tiempo de respuesta sólo se redujo a 201 días. En el mejor de los casos, si se toma el valor modal, el tiempo de respuesta llega a 171 días. Mientras, el reporte del proyecto señala una reducción de 65% para una línea base de 215 días, lo que daría 76 días promedio³⁸.

También en relación a los resultados del componente 2, la encuesta sí corrobora otros logros como la percepción de transparencia que tienen las empresas sobre el proceso de evaluación y otorgamiento de los beneficios.

En relación a otros indicadores, los reportes del Banco sobre monitoreo de la ejecución del proyecto consignan que el costo de apertura de las Sociedades Anónimas (SA) se redujo en un 49%. El costo de creación de las Sociedades de Responsabilidad Limitada (SRL) fue disminuido en un 23%. Mientras en términos del tiempo de apertura de empresas, las unipersonales lo redujeron en un 90%, las SA en un 25% y el de las SRL no fue modificado.

Por último, para el componente 3 se reportan cumplidas la metas de satisfacción de los empresarios con las consultas, la atención y el asesoramiento que han recibido, producto de encuestas de satisfacción realizadas por la UNASEP. Este resultado es coincidente con lo que indica la encuesta a las empresas realizada con motivo de esta evaluación.

³⁸ Esta discrepancia puede deberse al efecto que tuvo la interpretación de la política de silencio administrativo que señalamos en la Sección 3. En particular, es posible que los informes del proyecto estén reportando los tiempos que se toma la COMAP, mientras que los beneficiarios estén refiriéndose al tiempo total que lleva la emisión de la declaración de beneficio.

En efecto, las empresas que tomaron contacto directo con la UNASEP, califican entre buena y excelente la oportunidad de la atención; la calidad de la información recibida y la disposición del personal para aclarar las dudas con porcentajes de aprobación entre 94 y 100%. De igual forma, el 92% de las empresas califica el programa en su conjunto con nota 6 o más y el 70% lo califican con nota 8 o superior.

Por último el componente 3, reporta como no alcanzado el número mensual de consultas recibidas por la UNASEP, indicando un valor promedio de 350, para una meta de 400. Sin embargo de acuerdo a las estadísticas de la UNASEP, el promedio mensual para los último 9 meses del año 2009 fue de 419 consultas, por lo que si se toman las consultas como una variable de flujo y no de stock, se habría alcanzado la meta.

El Cuadro N° 12 resume lo arriba expuesto en relación al desempeño del proyecto.

**Cuadro No 12:
Comparación valores propuestos y valores finales de los indicadores**

PROPOSITO O COMPONENTE	INDICADORES	Valor Esperado	Valor Final	Logrado
PROPÓSITO	Número de PYME que acceden por primera vez a incentivos de programas de inversión	100	399	Si
	Incremento de la inversión promedio anual de las PYME beneficiarias de incentivos de la inversión respecto de la línea de base	20	N.D. ³⁹	N.D.
COMPONENTE 1	Reuniones de la Mesa de Competitividad	6	4	No
	Red de Programas de apoyo a la Competitividad implementada	1	0	Incompleto
	Reglamento Operativo de la Red de Programas implementado.	1	1	Si
	Propuesta metodológica para evaluar los programas de competitividad implementadas	1	1	Si

³⁹ N.D.: No determinado. En el caso del incremento de inversión de las PYMES no existe línea de base para hacer una comparación exacta. En todo caso, los datos son indicativos de que se produjo una expansión en las PYMES beneficiadas.

COMPONENTE 2	Reducción del tiempo transcurrido entre la aplicación y la notificación del resultado de la evaluación de las aplicaciones para acceder a los incentivos a la inversión, en porcentaje	76 días	171 días	Si
	Número de PyMEs que solicitan por primera vez beneficios en la COMAP	100	705	Si
	Reducción promedio de los costos para abrir una empresa. en porcentaje	10% Menor	S.A. 49% SRL. 23%	Si
	Reducción promedio de los días para abrir una empresa, en porcentaje	15% Menor	S.A. 25% SRL. 0%	Incompleto
	Empresas que han aplicado a los beneficios de los regímenes de inversión que perciben que el proceso de evaluación y otorgamiento de beneficios es transparente, en porcentaje	80%	91%	Si
COMPONENTE 3	Empresarios satisfechos con las consultas que realizan a la UNASEP, en porcentaje	70%	Superior a 93%	Si
	Empresarios satisfechos con la atención y asesoramiento que reciben de la UNASEP, en porcentaje	70%	92%	Si
	Consultas mensuales recibidas por la UNASEP	400	419	Si

Elaboración propia en base a reportes de la UNASEP, del Banco y de la encuesta a Beneficiarios.

Apreciación sobre problemas y riesgos del proyecto

Si bien el desempeño del proyecto ha sido satisfactorio, no ha estado exento de dificultades las que fueron quedando registradas en los reportes semestrales del Banco. Entre ellas vale la pena mencionar:

- Retrasos en el inicio del programa y en la ejecución de algunas actividades. Los reportes del Banco indican que el estado de ejecución del Plan Operativo Anual (POA) vigente presenta leves retrasos, debido problemas de coordinación con la Agencia Nacional de Innovación e Investigación (ANII) para el desarrollo del software para la aplicación de las metodologías de evaluación de los programas de competitividad.

- Falta de coordinación de los programas de competitividad. Se diseñó la arquitectura de la Red de Programas de Competitividad (relaciones institucionales entre Programas) y el Reglamento Operativo para su funcionamiento, y se dio origen a la Mesa de Competitividad. No obstante, ésta resultó una estructura de coordinación débil, que a poco andar perdió operatividad.
- Existe una discrepancia de criterios entre la Dirección General Impositiva (DGI) y la UNASEP-COMAP, la cual es percibida por el sector privado e introduce incertidumbre ya que el empresario no tiene certeza del resultado de su postulación hasta que sale la resolución definitiva de la misma. Este es un aspecto que surgió en las entrevistas y en las preguntas abiertas de la encuesta. Resulta necesario que ambas instituciones definan criterios claros de trabajo y la metodología de inspección, conciliando además los objetivos de promoción de inversiones y de recaudación.
- En el transcurso del programa se verificaron retrasos en la contratación del Registro Único de Beneficiarios (RUB) y el Registro de Actividades del Proyecto (RAP). Finalmente para su implementación se firmó un convenio entre UNASEP y ANII.

Desde el punto de vista de los riesgos del proyecto, es importante destacar que los riesgos de ejecución fueron variando en el tiempo, indicando que el proceso se iba ajustando a los requerimientos de la contraparte. Por ejemplo, mientras a principios del 2009 era considerado un riesgo “la lentitud en el proceso de adquisiciones del ejecutor”, en el último reporte semestral de 2009 este riesgo ya no era relevante, lo que es coherente con el incremento en el ritmo de ejecución que adquirió el proyecto ese año.

El Cuadro a continuación presenta nuestra evaluación de los riesgos futuros del proyecto, tomando como base la evaluación de riesgos planteada desde la supervisión del FOMIN. Asimismo, se proponen algunas acciones de mitigación cuando corresponde.

Cuadro N° 13: Riesgos para el desempeño futuro del programa.

Riesgo Identificado	Nivel	Acción de mitigación
Las restricciones normativas/legales que obstaculizan el desarrollo del proyecto no son fácilmente removibles	Bajo	Durante la ejecución del proyecto se han podido levantar varias de las restricciones señaladas al inicio, por lo cual se recomienda monitorear los posibles obstáculos legales y proponer su modificación a las autoridades competentes.
Los resultados de la evaluación de los	Medio	La cercanía de la UNASEP con el MEF

instrumentos no se traducen en las políticas públicas		representa una considerable ventaja para canalizar los resultados de las evaluaciones. Hasta el momento el caso más cercano a la experiencia que se busca promover es el cambio introducido en el reglamento de incentivos que eleva el requerimiento del indicador de empleo. La dificultad para enmendar programas públicos, en general, mueve a calificar de medio el riesgo para asegurar su monitoreo.
Coordinación entre la DGI y COMAP para la implementación de la metodología para los controles ex-post de las empresas que se acogen a los beneficios del Proyecto	Medio	Este riesgo atenta contra la continuidad del programa. Primero, pues como ya se ha dicho le introduce incertidumbre al sistema. Segundo, pues se requiere coordinar criterios de control. Tercero, pues la credibilidad del programa requiere que se realicen los controles, de lo contrario el programa perderá su efectividad como factor de desarrollo.
Los mecanismos de coordinación entre programas / proyectos no funcionan adecuadamente y entre ellos no comparten información	Medio	La creación de ANDES debería ayudar a resolver este fenómeno, pero no lo garantiza, pues existen muchos programas de fomento desperdigados en diversas instituciones en Uruguay.
A lo largo del Proyecto no existe una retroalimentación fluida con el sector privado / El Sector privado tiene falta de confianza en los resultados del Proyecto	Bajo	Siempre se puede mejorar la retroalimentación, particularmente establecer los mecanismos de seguimiento en línea de los proyectos de inversión. Ni en las entrevistas ni en las encuestas se reflejó la falta de confianza.

Fuente: Elaboración propia

Manejo de problemas

La dificultad más significativa se presentó a nivel del primer componente por lo débil que resultó la operación de la Mesa de Coordinación de los Programas de Competitividad.

Este problema fue identificado dentro del marco del proyecto durante el año 2009 por la unidad ejecutora, en virtud de lo cual presentó una solicitud de extensión del período de ejecución al Banco para desarrollar nuevos objetivos, entre ellos colaborar con la UNASEP -como contraparte del MEF- en el diseño de los macroprocesos de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDES).

Creada por la Ley 18.602 de Noviembre de 2009 como persona pública no estatal (funcionará bajo el derecho privado), la ANDES está pensada como entidad de tercer nivel, cuya finalidad es contribuir al desarrollo económico y productivo, con especial énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas. En el diseño institucional, se prevé un segundo nivel donde se encuentran las instituciones y programas públicos, y un primer nivel que son los prestadores de servicios a las empresas, básicamente orientadas al sector privado.

La ANDES tendrá como cometido "articular la oferta de servicios públicos en materia de promoción del desarrollo económico con las necesidades de demanda nacional, regional y local". Además de encargarse de los programas de apoyo empresarial que existen en el Estado, la agencia podrá asesorar al Poder Ejecutivo en programas e instrumentos orientados al desarrollo económico, promover, articular y coordinar las acciones de actores públicos y privados, administrar fondos por cuenta de terceros, constituir fondos de inversión y fideicomisos entre otros aspectos. Asimismo actuará en el diseño, implementación y ejecución de programas de apoyo a las empresas.

Análisis Costo - Efectividad

Desde el punto de vista de los beneficios del proyecto vis a vis sus costos, las posibilidades de realizar un análisis completo de beneficios excede las posibilidades de esta evaluación dado el agregado económico que es sujeto de acción del programa.

En efecto, estimar el impacto del proyecto en términos de beneficios económicos para Uruguay, requiere analizar el efecto de la inversión en el crecimiento del PIB uruguayo en el tiempo, descontando el sacrificio fiscal que significa para el Estado conceder el beneficio tributario a los proyectos de inversión.

Si ese fuera el propósito, se requiere utilizar la Matriz Insumo Producto de Uruguay, cuya última versión data de 1983. La distancia en el tiempo y la cantidad de acontecimientos económicos que median desde 1983 hasta hoy día, permiten afirmar que los resultados que se obtendrían utilizando esa matriz, no serían fidedignos de lo que es la economía Uruguaya en la actualidad.

Dado lo anterior, es que se ha optado por realizar un ejercicio más sencillo que compare el costo del proyecto con el diferencial de inversión que el programa de beneficio fiscal contabilizó como consecuencia del nuevo régimen. Ahora bien, de acuerdo a lo obtenido en la encuesta y de las entrevistas, se deduce que en estricto rigor el mayor efecto del programa radica en que ha favorecido el adelantamiento de inversiones que eventualmente las empresas hubieran efectuado de todos modos.

Siguiendo esa línea, y asumiendo un criterio conservador, la evaluación se construye considerando que la puesta en marcha de los incentivos habría tenido el

resultado de adelantar apenas tres años una parte de las inversiones.

A fin de actualizar los flujos futuros, se optó por usar una tasa de descuento intertemporal de un 10%. De nuevo, esta tasa puede considerarse muy baja, y por lo tanto muy conservadora. Dado el bajo nivel de inversión histórico de la tasa de inversión sobre el producto en Uruguay, debiera pensarse que la valoración social de invertir hoy versus invertir en el futuro fuera mayor. En contrapartida, se ha asumido que el monto de inversión en dólares sería el mismo para los años futuros (2011 y 2012) que la computada para los años 2008 y 2009. Este supuesto no considera ni el efecto de mayores costos (inflación) ni una eventual apreciación cambiaria (considerando que buena parte de los costos son en pesos), los cuales elevarían el valor futuro de la inversión. En suma, es factible pensar que ambos factores se tienden a cancelar.

De cualquier modo, al analizar los resultados de las estimaciones se puede apreciar que los resultados positivos son bastante robustos ante cambios de los principales parámetros.

Hemos considerado distintos porcentajes de adelantamiento. En la cota inferior, asumimos que el programa contribuyó a adelantar un monto equivalente a sólo un 10% de las inversiones apoyadas por el programa en el período⁴⁰.

Finalmente, hay que considerar que los efectos positivos del adelantamiento de la inversión no se circunscriben sólo a al impacto directo del mayor nivel de inversión en el presente, sino que habría asimismo que computar como beneficio el mayor valor agregado ligado a esa inversión durante los años que transcurren entre la materialización de la inversión y el año de comparación futura. Dado que no tenemos datos para efectuar ese cálculo, hemos asumido de forma conservadora una tasa de 15% de generación de valor agregado en los años respectivos⁴¹, los cuáles se deben sumar al aporte del adelantamiento de la inversión.

A partir del análisis del capítulo IV sabemos que en los años 2008 y 2009 el monto total de inversión crece sustancialmente en relación al período precedente, promediando más de USD 1.170 millones. Por último, sabemos que el costo del programa, en dólares del año 2007, fue de USD 825,000.

Con todos estos antecedentes, se llega a que el Valor Presente del beneficio

⁴⁰ Recuérdese que la Encuesta a beneficiarios arroja que un 52% de las empresas reconoce que adelantó la inversión al tomar conocimiento del beneficio tributario que ofrece el programa y el 55% de las empresas declara que decidió aumentar el monto de la inversión por la misma razón anterior.

⁴¹ El 15% corresponde a una cota mínima de rentabilidad esperada que se aplica normalmente a un proyecto de inversión, por lo que es dable afirmar que al menos ese porcentaje de valor agregado es generado por el proyecto. Una estimación razonable sería apuntar a un 40%, pero hemos seguido con la opción conservadora.

neto⁴² del programa llega a USD 65,9 millones, cuando se considera que el monto de inversiones adelantado (tres años) es del 10% del total invertido con apoyo del programa los años 2008 y 2009⁴³. El Cuadro N° 13 resume el cálculo del valor presente del beneficio del programa.

Sensibilizando los parámetros se obtiene que para que el Valor Presente neto del programa fuera nulo, dados los supuestos usados, el porcentaje de adelantamiento que debiera considerarse es prácticamente de un 0,1 %.

Cuadro N° 14
Cálculo del Valor presente del Beneficio Neto del Programa
Cifras en Miles de USD (2007)

Item	2007	2008	2009
a) Total de inversión		1.058.406	1.290.343
b) 10% De Inversión adelantada		105.841	129.034
c) 15% Generación valor agregado adelantado		11.928	14.542
d) Valor descontado de la inversión adelantada		79.520	96.945
e) Efecto Neto para cada año [(b+c) – d]		38.249	46.631
Costo del Programa "Apoyo a la Inversión..."	825	--	--
Valor Presente del beneficio neto programa	65.895	--	--

Fuente: elaboración propia en base a datos de la COMAP.

⁴² El beneficio neto descuenta el costo del programa. Se puede refinar el análisis incluyendo para el cálculo del beneficio social del programa el monto del sacrificio fiscal. Porto, L (2009) calcula que dado los efectos indirectos generados por una inversión, el sacrificio fiscal de un año se recupera en tres años. En ese sentido, el adelantamiento de inversión por tres años tendería a compensar el efecto de sacrificio fiscal.

⁴³

VI. Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.

No hay dudas de que el proyecto “Apoyo al Desarrollo de la Inversión Privada” (ATN/ME-10383-UR) financiado por el FOMIN, ha sido muy exitoso. Esta apreciación se fundamenta en varios antecedentes.

El primer y más obvio argumento es la alta rentabilidad del proyecto. Las cifras presentadas en la sección precedente son categóricas a este respecto. Cabe anotar que el cálculo de la rentabilidad se hizo bajo supuestos exigentes, entre los que destaca el haber considerado que el beneficio del cambio del régimen de inversiones sólo tiene por efecto adelantar decisiones de inversión por un par de años y que tal efecto se aplica sólo a una fracción de las inversiones apoyadas. No obstante lo anterior, podría formularse la interrogante respecto de si es posible atribuir el beneficio logrado a la existencia del apoyo del FOMIN. Como ejercicio contrafactual la pregunta pertinente es si los cambios introducidos en el funcionamiento e incentivos del régimen de inversiones se hubieran efectuado igual en ausencia del apoyo del FOMIN.

La respuesta a tal interrogante no puede ser sino especulativa. Por una parte, es claro que la administración de Tabaré Vázquez deseaba realizar modificaciones al régimen de incentivos de modo de que la Ley de promoción de inversiones produjera los efectos para los cuales se había creado. En ese sentido, es presumible que con o sin apoyo del FOMIN los cambios se hubiesen efectuado de cualquier modo. Sin embargo, el hecho es que el Gobierno de Uruguay pidió el apoyo del FOMIN ¿Por qué?

Más allá del aporte financiero, que si bien no es determinante siempre es un aliciente interesante, el haber realizado el proyecto con el FOMIN permitió que el proyecto se pudiera hacer de manera más expedita y con recursos humanos altamente calificados dedicados íntegramente a sacar el proyecto adelante. Sin este apoyo es altamente probable que los cambios hubieran tomado más tiempo y eventualmente no hubieran sido tan efectivos en generar resultados como los obtenidos, al carecer del aporte experto que permitió movilizar el proyecto. El trabajo con el FOMIN aportó otras ventajas adicionales, entre las que cabe destacar el proveer un marco ordenador para la ejecución de las tareas y el disponer de una contraparte externa con experiencia en manejo de proyectos complejos, sin embargo, desde el punto de vista de la interrogante del escenario contrafactual, el aporte de rapidez de operación y calidad de los recursos humanos posibles de movilizar son aquellos que mueven a pensar que el aporte del FOMIN fue clave para que las reformas deseadas pudieran materializarse y comenzar a hacer sentir sus efectos durante el período presidencial del Dr. Tabaré Vázquez.

Un segundo elemento que fundamenta el juicio positivo respecto del proyecto, es el buen pronóstico respecto a las sostenibilidad de sus resultados. En efecto, el reglamento de la Ley de inversiones generado en el marco del proyecto tiene un amplio respaldo tanto en la comunidad empresarial como en el mundo político⁴⁴. Por otra parte, la UNASEP sigue operativa y las autoridades del nuevo gobierno han ratificado su continuidad. Siendo éstas las principales creaciones institucionales del proyecto, su mantención en el tiempo representa una fuerte señal de sostenibilidad de los resultados logrados con el mismo.

La permanencia en el gobierno de la misma alianza política contribuye a explicar la continuidad institucional, pero existen múltiples experiencias en el continente que muestran que incluso cambios de autoridades al interior de un mismo gobierno pueden alterar significativamente el curso de un proyecto, por lo que la continuidad de una coalición en el poder no parece ser una razón suficiente para explicar las perspectivas de sostenibilidad de un proyecto de esta naturaleza.

El tercer factor que sustenta esta apreciación positiva del proyecto, es el hecho de que a través de la formulación del esquema de incentivos a la inversión diferenciado por objetivos de desarrollo, se ha generado un novedoso instrumento de intervención de política de fomento. Entre los aspectos más atractivos del esquema se encuentran la posibilidad de adaptar los incentivos en función del cambio en las prioridades de la política (dentro de ciertos límites), sus posibilidades de operar de forma transparente y relativamente automática, y el generar resultados de manera bastante rápida y fácilmente monitoreables.

Los buenos resultados asociados al cambio de operación del sistema de apoyo a las inversiones representan el aspecto más exitoso del proyecto. En contrapartida, bastante más magros los logros al nivel del propósito de mejorar la coordinación del conjunto de acciones destinadas a fomentar el desarrollo productivo.

Como se indicó en su momento, la mesa de coordinación funcionó sólo al inicio del proyecto, y finalmente no se tradujo en un accionar coordinado y articulado del aparato de fomento uruguayo. A la luz de la realidad observada en otros países, es factible pensar que se trataba de una meta demasiado ambiciosa. La experiencia indica que no es fácil, por decir lo menos, intentar dar dirección única a entidades y programas que se encuentran bajo distintas autoridades ministeriales. Los ministros son celosos de sus prerrogativas y no están dispuestos a someterse a la dirección establecida por pares. Ello es menos esperable aún en el marco de gobiernos de coalición, en los cuales co-existen visiones y agendas distintas. Sólo un mandato fuerte y sostenido desde la más alta autoridad, y reforzado con incentivos y costos claramente dispuestos, podría tener opciones de prosperar cuando existe una amplia diversidad de entidades

⁴⁴ Opiniones recogidas en entrevistas y de las encuestas. Durante los debates previos a las pasadas elecciones presidenciales nadie puso en cuestión el nuevo sistema de incentivos (la matriz) a la inversión puesto en marcha. Una entrevista personal al encargado de política económica de la principal candidatura opositora al Frente Amplio ratificó este juicio.

operando. Por otra parte, la experiencia también parece apuntar a que cualquier tipo de cambios en esta materia deben hacerse al inicio de los períodos de gobierno, antes que las autoridades se apropien de los programas e instituciones que están bajo su mando⁴⁵.

Un objetivo menos ambicioso, pero de alto valor potencial, es el de contar con un registro de los beneficiarios de los diversos instrumentos de fomento. Disponer de esos antecedentes permitiría al menos proveer información a los organismos sobre las empresas que están llevando a cabo ciertas acciones que podrían ser complementadas con otras y así incrementar el efecto global de las intervenciones. Asimismo, se puede obtener información para detectar debilidades de cobertura en sectores o áreas, sesgos en la colocación de los instrumentos, etc. El proyecto permitió desarrollar el sistema para llevar adelante esta tarea, pero resta ver si será puesto en uso de manera efectiva, pues fue finalizado muy cerca del final de la ejecución.

La creación de la ANDES puede representar un paso adelante en obtener mayores niveles de articulación de la acción pública. Pero tal resultado es altamente contingente a que se logre radicar en su seno la mayor parte de los programas de fomento, o al menos los de mayor relevancia, de modo de propiciar, bajo un mando único, un actuar complementario o incluso fusionar programas que tienen objetivos similares y que puede beneficiarse de lecciones aprendidas de sus prácticas independientes⁴⁶.

Finalmente, la evaluación sobre el desempeño e impacto de la UNASEP es ambivalente. La lógica de su creación parece impecable, tanto en términos de disponer de un organismo que provea orientación a clientes potenciales, particularmente PYMES, como en su rol de ente concentrador de información sobre la acción de fomento y generador de reflexión para perfeccionar las políticas. Sin embargo, su rendimiento en ambos frentes presenta algunos elementos al debe.

En efecto, en cuanto a su rol de orientador de usuarios, la encuesta a beneficiarios muestra que sus servicios no son requeridos de manera mayoritaria. Es más, no se observa que las empresas de menor tamaño hayan sido particularmente beneficiadas con su accionar, como sería de esperar. En parte ello se puede deber a una falta de promoción de las funciones que otorga la UNASEP. A ello puede haber contribuido asimismo que la entidad hoy se encuentre bajo el mismo mando que la COMAP y que en parte se encuentre colaborando con las labores de evaluación de solicitudes que a ésta última le corresponden, lo que desvía sus energías de labores de promoción y atención de clientes.

⁴⁵ El tema del timing de las reformas es bien tratado en el documento: IDRC-UNESCO (2004): Future Directions for National Reviews of Science, Technology and Innovation in Developing Countries.

⁴⁶ Es el caso, por ejemplo, de los programas PACC y PACPYMES, los cuales apuntan con metodologías distintas a fortalecer clusters.

Obviamente, el factor recién mencionado ayuda a explicar también que los avances ligados a los aspectos de generación de información y provisión de análisis para la formulación de política hayan avanzado más lento que lo presupuestado.

Recomendaciones.

Aún cuando se trata de un proyecto que está finalizando desde el punto de vista del apoyo del FOMIN, lo cierto es que se trata de una iniciativa, cuyos resultados si bien positivos, están aún en pleno proceso de despliegue. Es aún temprano para disponer de antecedentes que permitan dimensionar de manera adecuada el impacto de los distintos elementos puestos en movimiento por el proyecto, particularmente en lo que atañe al nuevo régimen de incentivo a las inversiones. En ese sentido, las recomendaciones posibles de efectuar son escasas y muy tentativas en su mayoría.

Los resultados de la aplicación del nuevo esquema de incentivos son bastante buenos respecto al propósito de estimular la inversión privada. La posibilidad de percibir el beneficio tributario no sólo actúa como un aliciente para adelantar la materialización de las inversiones, sino que en varios casos alienta a incrementar el volumen de lo invertido. Pero los resultados no son tan buenos al momento de analizar el impacto en las que hemos denominado “variables de desarrollo” incluidas en la matriz. Inicialmente el instrumento contemplaba un premio muy alto por la generación de empleo y las empresas tendieron a parcelar las inversiones para poder calificar al beneficio en base a proyectos de tamaño pequeño. Lamentablemente la corrección introducida al sistema, elevando los requerimientos en materia de generación de empleo, es demasiado reciente como para poder evaluar si ha tenido los efectos esperados. Sin embargo, cabe preguntarse si es que el intentar perseguir tantos objetivos de desarrollo a la vez es una estrategia que dará resultados o más bien hay que seguir la vieja regla que Jan Tinbergen preconizaba para la política macroeconómica, en el sentido de disponer de un instrumento para cada objetivo y no tratar de perseguir dos o más objetivos con un sólo instrumento. El riesgo que se corre, es el de otorgar beneficios redundantes, en el sentido de que los incentivos no son suficientemente poderosos para modificar el contenido innovador o regional de un proyecto, pero si hay alguno que cumple esos requisitos sí postulará a recibir el apoyo.

No tenemos antecedentes como para hacer una recomendación específica, salvo la de mantener una actitud abierta y de observación sobre el desempeño del instrumento a fin de adecuar su diseño o eventualmente complementarlo con otras intervenciones que apunten directamente a estimular la innovación o la descentralización, por ejemplo.

Un ámbito que requiere mayor atención de parte de las autoridades es el de la promoción y la atención a los inversionistas. Los datos reportados por la encuesta muestran que la UNASEP no ha sido una fuente privilegiada de información para

los inversionistas (sólo cerca del 4% de los encuestados la indica como la entidad que le dio a conocer la posibilidad de acceder al beneficio tributario por invertir), ni tampoco ha sido muy demandada en su rol de atención y orientación a los clientes (o al menos éstos no la reconocen como tal). La función de orientación se justificaba particularmente para ayudar a postular al beneficio a las PYMES. Los datos muestran que éste tipo de empresas ha sido una importante usuaria del sistema, al cual han accedido sin usar de manera privilegiada la asistencia de la UNASEP. Esta situación da pie a varias posibles hipótesis explicativas: (i) el diagnóstico respecto a las debilidades de las PYMES para postular a los apoyos públicos estaba sobredimensionado; (ii) el diseño del instrumento es suficientemente amigable evitando que las PYMES requieran asistencia para postular; (iii) de haber existido una actitud más activa de parte de UNASEP más PYMES podrían haber accedido al beneficio.

A favor de la segunda hipótesis se puede citar el hecho de que en la encuesta a usuarios la gran mayoría califica los formularios como fáciles de usar (ver gráfico N° 10). Sin embargo, igualmente usan consultoras para realizar sus postulaciones, quizás en buena medida porque es a través de ellas que reciben la primera noticia sobre la posibilidad de acceder al beneficio. Dado que se ha hecho un importante esfuerzo desarrollar un sistema fácil de usar, es altamente recomendable que se haga una mayor promoción del apoyo que puede brindar la UNASEP a los potenciales beneficiarios. Cabe además recordar que en la encuesta los servicios de UNASEP, en términos de calidad y oportunidad de atención son bien valorados.

Como se mencionó más arriba, desde hace algún tiempo el personal de UNASEP se encuentra bajo la misma dependencia de la COMAP. Esta situación responde a que la COMAP no dispone de suficiente personal para procesar las solicitudes que recibe. Aparte de resentir las actividades que originalmente estaba contemplado que desempeñara la UNASEP, esta situación involucra un grado de conflicto de interés, pues las mismas personas que eventualmente están apoyando a quienes postulan al beneficio deben luego analizar sus propuestas.

Un ámbito que hasta ahora ha estado relativamente descuidado es el de la atracción de inversiones extranjeras. Ya en su informe del año 2004 Hausman y Rodrick instaban a asumir de manera más activa esta tarea, pues Uruguay dispone de atributos altamente valorados por las empresas transnacionales, como estabilidad política y económica, alto nivel educacional, seguridad, etc. El régimen de incentivos puesto en vigor debiera ser promovido con más energía a nivel internacional, a través de una campaña focalizada que puede aprender de la exitosa experiencia de otros países de la región en este campo (Costa Rica y Chile, por ejemplo) o de fuera de la región (Irlanda y Singapur pueden ser buenas experiencias a revisar). Es de esperar que el mayor dinamismo que ha adquirido Uruguay en el último tiempo se materialice en la implementación de una estrategia más decidida en este campo.

Finalmente, en lo que respecta a los retos de coordinación, lo cierto es que no

existen recetas mágicas. En la mayor parte de los países se constata una proliferación de instrumentos, los cuales no necesariamente “dialogan” entre ellos, y que muchas veces van superponiéndose unos a otros, pues crear una nueva forma de intervención es más fácil y reporta más dividendos de corto plazo que cancelar alguno. La experiencia parece indicar que la coordinación “desde arriba” no es muy efectiva. Concentrar el diseño y aplicación instrumental en pocas entidades sin duda facilita las cosas en esta materia. En ese sentido las posibilidades que abre la ANDES deben ser aprovechadas, lo cual requerirá un importante esfuerzo político de todos modos. Sin perjuicio de lo anterior, no debieran descartarse esfuerzos por impulsar mayores niveles de articulación desde niveles intermedios, como cámaras o asociaciones gremiales, pues este tipo de entidades, con los incentivos adecuado, pueden operar como “brokers” o articuladores de la demanda empresarial, canalizando hacia las firmas la información sobre los instrumentos públicos y eventualmente ayudado a las empresas a estructurar programas. Las cámaras de empresas de Tecnologías de Información y la de empresas del Audiovisual tienen experiencias interesantes en esta línea que debieran ser exploradas⁴⁷.

Lecciones de la experiencia.

¿Es posible extraer lecciones de este proyecto para ser aplicadas en otros países de la región?

Muchos países de la región están tratando de implementar políticas más activas de estímulo al desarrollo económico, sin embargo existen también temores y dudas asociados a la idea de promover esos esfuerzos. En efecto, en el pasado la experiencia con políticas intervencionistas (políticas industriales) condujo a excesos en materia de “direccionismo” público del desarrollo sectorial y a problemas de captura por parte de sectores específicos de los beneficios establecidos. La experiencia dejó un legado de escepticismo sobre las políticas activas de desarrollo que sólo en los últimos años ha comenzado a revertirse.

En este contexto, es crucial disponer de instrumentos de fomento que puedan operar de manera transparente, con bajos riesgos de corrupción o captura, con costos conocidos o fácilmente identificables, y que produzcan resultados verificables respecto al patrón de crecimiento. A través de su apoyo a la generación de un novedoso esquema de incentivos a la inversión, que ya ha mostrado un grado de efectividad en materia de promover inversiones, este proyecto genera un aporte valioso al acervo instrumental que se requiere para implementar el tipo de políticas mencionadas. De hecho, una versión del esquema de incentivos, adaptada a las condiciones locales, está ya siendo implementada en Paraguay.

De todos modos, como hemos indicado ya varias veces, es necesario esperar más

⁴⁷ Es interesante notar que en el caso de las empresas del audiovisual se trata de un subproducto de su participación en el programa PACC.

tiempo para poder evaluar el impacto del esquema matricial en promover algunos aspectos particulares del desarrollo. Hasta ahora los resultados en ese plano no han sido tan buenos como respecto al efecto sobre el nivel de la inversión. Habrá que estar atentos y sería recomendable que FOMIN pueda continuar observando este proceso.

Otro aspecto que parece digno de destacar como parte de las lecciones de esta experiencia, es la importancia de contar con equipos profesionales de alto nivel que puedan trabajar con gran flexibilidad, localizados fuera de la estructura funcional de los organismos públicos, pero que a la vez tengan un fuerte respaldo y llegada a las más altas autoridades del sector. El localizarse fuera de la estructura burocrática formal permite contratar profesionales con mejores remuneraciones y da mayor libertad y rapidez a las decisiones. Pero para ser exitoso, el esquema requiere una conexión estrecha con quienes deben tomar las decisiones. Ambas cosas se dieron en este proyecto.

Finalmente, una lección menos original, pero de todos modos importante de destacar, es tener cautela con la ambición de los objetivos establecidos en materia de coordinación y articulación inter-institucional. La experiencia muestra una y otra vez que se trata de un reto extraordinariamente difícil de cumplir, y que definitivamente no puede llevarse delante de manera externa en el marco de relaciones entre autoridades de similar nivel.

Anexo 1

Identificación de los cambios introducidos en la modificación del Marco Lógico

Resumen Narrativo	Indicadores ML Modificado	Variaciones respecto a ML Original
FIN		
Contribuir a incrementar la inversión privada en Uruguay.	<u>Tres años después de finalizada la ejecución del proyecto:</u> <ul style="list-style-type: none">● La inversión anual promedio de las Pymes beneficiarias de programas de competitividad y de incentivos a la inversión aumenta en un 20% respecto a su línea de base.	

PROPÓSITO		
<p>Estimular la inversión de las Pymes mediante un sistema de incentivos accesible, eficiente y transparente.</p>	<p><u>Al terminar la ejecución del proyecto:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ● Pymes acceden por primera vez a beneficios de programas de competitividad o de incentivos a la inversión. ● Crecimiento de inversión privada en PYMEs beneficiarias 	<p>ML original Cuantifica en 100 las Pymes. Se eliminan: el indicador de reducción de tiempo promedio y el indicador de percepción de transparencia.</p> <p>Este indicador se agrega.</p>
COMPONENTES		
<p>Componente I. Coordinación y monitoreo de los programas y políticas de apoyo al sector privado</p>	<p><u>Al año y medio de iniciada la ejecución:</u> Los programas de apoyo a la competitividad siguen una agenda de trabajo coordinado que incorpora la evaluación que hacen de estos programas sus clientes y su población objetivo.</p> <p><u>A los dos años de iniciada la ejecución:</u> la UNASEP tiene indicadores y sistemas de seguimiento que le permiten medir:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Implementado Propuesta de Diseño de la Red. ● Implementado Reglamento Operativo. ● Implementado Metodologías para evaluar los programas de competitividad. 	<p>Plazo original eran 18 meses y proponía medir:</p> <p>a) la eficiencia de los instrumentos de promoción de inversiones y de los programas de apoyo al sector privado, con respecto al logro de sus objetivos;</p> <p>b) el impacto de las políticas de apoyo al sector privado sobre las variables del desarrollo, a partir del “balanced score card”; y</p> <p>c) el desempeño de la propia oficina, incluyendo la opinión de sus clientes y de su</p>

<p>Componente II. Disminución de las barreras de las Pymes para acceder a los incentivos para la inversión</p>	<p><u>Al año y medio de iniciada la ejecución:</u> (i) Los procesos administrativos relacionados con el procesamiento de beneficios para la promoción de inversiones han obtenido la certificación ISO; <u>Al finalizar el Proyecto:</u> la UNASEP tiene indicadores (i) El tiempo promedio transcurrido entre la aplicación y la notificación del resultado de la evaluación de las aplicaciones para acceder a incentivos a la inversión que se ha reducido en al menos un 40% de la cantidad de días con respecto a la línea de base. (expresado en días y porcentaje) (ii) No de PYMES que solicitan 1a vez en COMAP (iii) N° de Empleos generado por inversión promovida que logró beneficios por empleo (iv) Volumen de exportaciones (USD) por inversión prom. que logró beneficios por este indicador (v) Volumen de inversión en producción más limpia (USD) por inversión prom. Que logró beneficios por este indicador (vi) Volumen de inversión en innovación (USD) por inversión prom. que logró beneficios por este indicador (vii) Costo total de trámite para la apertura de empresa (Unipersonal, SRL, S.A.) (viii) Tiempo total de trámite para la apertura de empresa (Unipersonal, SRL, S.A.) (ix) Empresas que han aplicado a los beneficiarios de los regímenes de inversión en el último año que perciben que el proceso de evaluación y otorgamiento de beneficios es transparente</p>	<p>población objetivo.</p> <p>ML original sólo proponía: (i) al menos 50 Pymes aplicaron por primera vez a los beneficios de los regímenes de promoción a la inversión en los últimos dos años.</p>
<p>Componente III. Asesoramiento al inversor</p>	<p><u>A los 6 meses de iniciada la ejecución:</u> La UNASEP está funcionando en instalaciones físicas adecuadas y con un soporte informático de avanzada, y <u>Al año de iniciada la ejecución:</u></p>	

	<p>Ha lanzado una campaña nacional de difusión de información, incluyendo dos presentaciones a las que se ha convocado ampliamente al sector privado y a las instituciones que operan programas de apoyo al sector privado.</p> <p>La UNASEP recibe, en promedio, mensualmente: 50 usuarios que buscan información sobre instrumentos de apoyo productivo, y 25 PyMEs a las que se les facilita y hace seguimiento de su aplicación a los programas de apoyo.</p> <p>A los dos años de iniciada la ejecución: la UNASEP tiene indicadores</p> <ul style="list-style-type: none"> - % de empresarios satisfechos con a las consultas solicitada a UNASEP (relevamiento semestral) - % de empresarios satisfechos respecto a la atención y asesoramiento de UNASEP (relevamiento semestral) - Número de consultas que recibe la UNASEP mensualmente 	<p>Se elimina el indicador: A los dos años de iniciada la ejecución: El número de usuarios y de PyMEs que mensualmente solicitan información sobre los instrumentos de apoyo productivo y que usan los servicios de la oficina para acceder a estos instrumentos son, en promedio, el doble del año anterior.</p> <p style="text-align: center;">Este indicador se agrega en las modificación.</p>
ACTIVIDADES		
<p>Componente I. Coordinación y monitoreo de los programas y políticas de apoyo al sector privado 13. Diseño de la arquitectura, el reglamento operativo y una metodología de articulación de la oferta de programas y la demanda para la red de programas de apoyo a la competitividad.</p>	<p>FOMIN: US\$ 185.000 Contraparte: US\$ 18.000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Arquitectura de la red diseñada (mes 12). - Reglamento operativo de la red puesto en marcha (mes 12). - Metodología de articulación de la oferta de programas y la demanda diseñada (mes 6). - Facilitador de la red contratado (mes 3). 	

<p>14. Contratación de un facilitador para la red de programas de apoyo a la competitividad.</p> <p>15. Diseño e implementación de un registro único de beneficiarios.</p> <p>16. Adquisición y/o desarrollo de software de apoyo a la red de programas de competitividad.</p> <p>17. Diseño de una metodología para hacer seguimiento de los proyectos de inversión aprobados.</p> <p>18. Diseño de una metodología para evaluar el impacto y la eficacia de los instrumentos de promoción de inversiones, incluyendo un módulo de consulta anual con el sector privado.</p> <p>19. Diseño de una metodología para evaluar el impacto y la eficacia de los programas de apoyo a la competitividad.</p> <p>20. Diseño de una metodología para evaluar el clima de negocios.</p> <p>21. Contratación de un consultor para medir las líneas de base e implementar las</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Registro único de beneficiarios funcionando (mes 18). - Encuesta diseñada y aplicada a los clientes y población objetivo de la red (mes 18). - Sistema de información de la red de programas de competitividad operativo (mes 18) - Líneas de base y metodologías de seguimiento diseñadas para los proyectos que reciben beneficios de los programas de incentivo a la inversión (mes 12). - Líneas de base y metodologías de seguimiento diseñadas para evaluar el impacto y la eficacia de los instrumentos de promoción de inversiones (mes 12) - Líneas de base y metodologías diseñadas para evaluar el impacto y eficacia de los programas de apoyo a la competitividad, a partir de sus indicadores de resultado (mes 12). - Líneas de base y metodologías diseñadas para evaluar, a partir de los indicadores de inversión y competitividad, la situación del clima de negocios (mes 12). - Consultor contratado para medir las líneas de base e implementar las metodologías diseñadas (mes 6). - “<i>Balanced score card</i>” de los programas de apoyo al sector privado diseñado e implementado (mes 15). - Implementación de las metodologías de evaluación, con apoyo de sist de info (mes 18) - Encuesta diseñada y aplicada a los clientes y población objetivo de la UNASEP (mes 18). - Líneas de base y sistema de mejora continua de la UNASEP determinados e implementados (mes 18). 	<p>Plazo inicial era 15 meses. Se eliminó la aplicación de la encuesta a los 6 meses. Plazo inicial era 12 meses.</p> <p>Plazo inicial era 6 meses.</p> <p>Plazo inicial era 8 meses.</p> <p>Plazo inicial era 6 meses.</p> <p>Plazo inicial era 10 meses.</p> <p>Plazo inicial era 10 meses.</p> <p>Plazo inicial era 12 meses.</p> <p>Se eliminó la aplicación de la encuesta a los 6 meses. Plazo inicial era 10 meses.</p>
---	--	--

<p>metodologías diseñadas.</p> <p>22. Adquisición y/o desarrollo de software de apoyo a las metodologías de evaluación.</p> <p>23. Diseño e implementación de un “balanced score card” de los programas de apoyo al sector privado.</p> <p>24. Consultoría para el diseño e implementación de un sistema de mejora continua de la UNASEP, incluyendo un módulo de consultas con el sector privado.</p>		
<p>Componente II. Disminución de las barreras para acceder a los incentivos para la inversión</p> <p>9. Contratación de una consultoría legal para redefinir el marco normativo de promoción de inversiones.</p> <p>10. Diseño de metodología de evaluación de proyectos de inversión.</p> <p>11. Contratación de consultoría para diseñar procesos simplificados de evaluación y asignación de beneficios a los proyectos de inversión, que cumplan con normas ISO.</p>	<p>FOMIN: US\$ 55.000 Contraparte: US\$ 45.000</p> <ul style="list-style-type: none"> - Metodología de evaluación de proyectos de inversión completada (mes 4). - Procesos simplificados de análisis y asignación de beneficios a los proyectos de inversión diseñados (mes 18). - Facilitador contratado durante 1 año para coordinar la implementación de los nuevos procesos en la COMAP (mes 3). - Trámites del proceso de evaluación y asignación de beneficios de los proyectos de inversión informatizados, incluyendo la interconexión de la UNASEP con las diferentes oficinas que integran la COMAP (mes 24). - Certificación ISO obtenida para el proceso de análisis y asignación de beneficios de proyectos de inversión (mes 24). 	<p>Se elimino el indicador : Documentos legales redactados para incluir a las SRLs a los beneficios de los regímenes de promoción de inversión (mes 6).</p> <p>Plazo original era 6 meses.</p> <p>Plazo original era 18 meses.</p> <p>Plazo original era 18 meses.</p>

<p>12. Contratación de facilitador para interactuar con la COMAP y otros ministerios en la implementación de los nuevos procesos simplificados.</p> <p>13. Capacitación de funcionarios para aplicar los nuevos procedimientos simplificados.</p> <p>14. Implantación de los nuevos procesos simplificados siguiendo normas ISO.</p> <p>15. Sistematización informática del proceso de evaluación y asignación de beneficios de proyectos de inversión. Incluye interconexión de los sistemas de la UNASEP con aquellos de las otras oficinas encargadas de evaluar y aprobar los proyectos de inversión.</p> <p>16. Obtención de la certificación ISO para el proceso de análisis y asignación de beneficios de proyectos de inversión.</p>		<p>Se elimina el indicador: 20 funcionarios de la COMAP y de la UADI capacitados en la nueva metodología de evaluación, proceso de aprobación y de asignación de beneficios de los proyectos de inversión (mes 12).</p>
<p>Componente III. Asesoramiento al inversor</p> <p>10. Relevamiento de las</p>	<p>FOMIN: US\$ 158,000 Contraparte: US\$ 178,000</p> <p>- Consultas con el sector privado para</p>	<p>Plazo original era 3 meses.</p>

<p>demandas regionales acerca de las oportunidades de inversión.</p> <p>11. Contratación de estudios de oportunidades de inversión.</p> <p>12. Diseño de una estrategia de comunicación.</p> <p>13. Contratación de medios para implementar la estrategia de comunicación.</p> <p>14. Capacitación a funcionarios públicos de diferentes instituciones acerca de los programas de apoyo al sector privado que existen.</p> <p>15. Consultas anuales con el sector privado acerca de las actividades de la UNASEP y del Proyecto.</p> <p>16. Adecuación de oficina para la atención unificada al sector privado, incluyendo la compra de mobiliario, equipos y líneas de comunicación.</p> <p>17. Construcción y mantenimiento del sitio web transaccional (permitirá a los empresarios acceder a distancia a los servicios de la UNASEP).</p> <p>18. Constitución de la unidad de</p>	<p>determinar los sectores cuyas oportunidades de inversión se estudiarán (mes 18).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Al menos la metodología y un estudio de casos de oportunidades de inversión contratados y/o completados (mes 15). - Estrategia comunicacional diseñada (mes 15) - Publicidad en la radio y otros medios (mes 6 – mes 24). - Al menos 40 funcionarios capacitados, 2 talleres de capacitación realizados (mes 12). - Presentaciones realizadas al sector privado sobre las actividades de la UNASEP y del Proyecto (mes 6, mes 18). - Inauguración de la UNASEP en un espacio físico adecuado para la atención unificada al inversor privado (mes 6). - Contratación del gerente de atención al cliente, y de los asesores al cliente (mes 12). 	<p>El indicador original establecía 8 estudios contratados y/o completados.</p> <p>Plazo original era 5 meses.</p> <p>Plazo original era 10 meses.</p> <p>Plazo original era 4 meses.</p> <p>Se eliminaron los indicadores: Contratación del gerente de soporte informático (mes 2). Existencia del sitio web transaccional (mes 12).</p>
---	--	---

atención al cliente.		
----------------------	--	--

Anexo No. 2

Matriz de ponderadores para proyectos de inversión.

Los incentivos a la inversión difieren de acuerdo al tamaño del proyecto que se pretende desarrollar. El esquema busca favorecer a los proyectos de menor envergadura, los cuales se suponen más asociados a inversiones de pequeñas y medianas empresas. Las exigencias se van incrementando a medida que se eleva el tamaño de la inversión. A continuación se presentan las matrices para cada caso.

Proyectos pequeños: Se entiende por proyectos pequeños aquellos que van hasta U.I. 3.500.000 (tres millones quinientas mil unidades indexadas). La principal característica de la matriz de incentivos para los proyectos pequeños, es que ellos pueden optar por ser medidos por un solo criterio de los que dan pie al beneficio. En la práctica, la mayor parte de los proyectos optó por apuntar a la generación de empleo, puesto que originalmente se asignaba 1 punto por cada 3 empleos generados. De esta forma, con 30 empleos creados se podía obtener el máximo beneficio.

Objetivos	Puntaje
Generación de empleo	0 a 10
Incremento de I+D+i	0 a 10
Aumento de las exportaciones	0 a 10
Utilización de tecnologías limpias	0 a 10

Proyectos medianos: Se distinguen dos tramos: Tramo 1: aquellos que tienen inversión igual o mayor a U.I. 3.500.000 (tres millones quinientas mil unidades indexadas) y menor a U.I. 14.000.000 (catorce millones de unidades indexadas). Tramo 2: con inversión igual o mayor a U.I. 14.000.000 (catorce millones de unidades indexadas) y menor a U.I. 70.000.000 (setenta millones de unidades indexadas).

Para tener acceso a los beneficios aquí establecidos, los proyectos deben cumplir con 5 de los objetivos de la política nacional de promoción de inversiones, los cuales se han definido específicamente para el caso de los proyectos medianos como: generación de empleo, descentralización, aumento de las exportaciones, incremento de valor agregado nacional, y utilización de tecnologías más limpias o incremento del gasto en Investigación y Desarrollo e innovación.

Para el cumplimiento de estos objetivos por cada uno de los proyectos a considerar dentro de esta categoría se elabora una matriz de indicadores y objetivos que permite cuantificar cada uno de estos objetivos, a los cuales se les

aplica una ponderación y un puntaje. El puntaje varía de 0 a 10 para el total, teniendo este mismo rango en cada uno de los objetivos específicos, medidos a través de un indicador seleccionado a estos efectos para cada objetivo considerado. El valor específico del indicador se transforma en los puntos del objetivo correspondiente, se multiplica por el ponderador y se acumula para dar lugar al resultado del nivel de cumplimiento de los objetivos.

Los ponderadores de la matriz de indicadores son diferentes para cada Tramo de proyectos aquí considerado. En el caso del Tramo 1, se compone de los siguientes elementos por cada objetivo:

Matriz de Indicadores - Tramo 1.

Objetivos	Ponderación	Puntaje
Generación de empleo	20%	0 a 10
Descentralización	15%	0 a 10
Aumento de exportaciones	10%	0 a 10
Incremento de valor agregado nacional	10%	0 a 10
Utilización de tecnologías más limpias o Incremento de I+D+i	5%	0 a 10

El resultado máximo ponderado a obtener de esta manera es de 6 puntos.

En el caso de los proyectos medianos del Tramo 2, se incrementan las ponderaciones de los indicadores utilizados de la siguiente manera:

Matriz de Indicadores - Tramo 2.

Objetivos	Ponderación	Puntaje
Generación de empleo	20%	0 a 10
Descentralización	15%	0 a 10
Aumento de exportaciones	15%	0 a 10
Incremento de valor agregado nacional	20%	0 a 10
Utilización de tecnologías más limpias o Incremento de I+D+i	10%	0 a 10

Por tanto, en este caso, las empresas podrán acceder a un máximo ponderado de 8 puntos.

a) Proyectos grandes y proyectos de gran significación económica.

Por último, el esquema distingue tres tramos para los proyectos grandes: Tramo 1: con inversión igual o mayor a U.I. 70.000.000 (setenta millones de unidades indexadas) y menor a U.I. 140.000.000 (ciento cuarenta millones de unidades indexadas). Tramo 2: con inversión igual o mayor a U.I. 140.000.000 (ciento cuarenta millones de unidades indexadas) y menor a U.I. 500.000.000 (quinientos

millones de unidades indexadas). Tramo 3: con inversión igual o mayor a U.I. 500.000.000 (quinientos millones de unidades indexadas) y menor a U.I. 7.000.000.000 (siete mil millones de unidades indexadas).

Los proyectos de gran significación económicas son definidos como aquellos con inversión superior a 7.000.000.000 (siete mil millones de unidades indexadas).

Para tener acceso a los beneficios aquí establecidos los proyectos deben cumplir con los objetivos de la política nacional de promoción de inversiones, que se han definido específicamente para el caso de los grandes proyectos como: generación de empleo, descentralización, aumento de las exportaciones, incremento del valor agregado nacional, utilización de tecnologías limpias, impacto significativo sobre la actividad económica y variaciones del gasto en Investigación y Desarrollo e innovación.

Para el cumplimiento de estos objetivos por cada uno de los proyectos a considerar dentro de esta categoría se elabora una **matriz de indicadores y objetivos** que permite cuantificar cada uno de estos objetivos, a los cuales se les aplica una ponderación y a un puntaje. El mismo varía de 0 a 10 para el total, teniendo este mismo rango en los objetivos específicos. Si la suma total supera a 10, se mantiene este puntaje como resultado de la matriz. Son medidos a través de un indicador seleccionado a estos efectos para cada uno de los objetivos considerados. El valor específico del indicador se transforma en los puntos del objetivo correspondiente, se multiplica por el ponderador y se acumula para dar lugar al resultado del nivel de cumplimiento de los objetivos.

Los ponderadores de la matriz de indicadores de los Tramos 1 y 2 se componen de los siguientes elementos por cada objetivo:

Matriz de Indicadores – Tramos 1 y 2.

Objetivos	Ponderación	Puntaje
Generación de empleo	20%	0 a 10
Descentralización	15%	0 a 10
Aumento de exportaciones	15%	0 a 10
Incremento de valor agregado nacional	20%	0 a 10
Impacto del proyecto sobre la economía	20%	0 a 10
Utilización de tecnologías más limpias o Incremento de I+D+i	10%	0 a 10

El resultado máximo a obtener es de 10 puntos.

Matriz de Indicadores – Tramo 3.

Objetivos	Ponderación	Puntaje
Generación de empleo	20%	0 a 10
Descentralización	15%	0 a 10
Aumento de exportaciones	15%	0 a 10
Incremento de valor agregado nacional	20%	0 a 10

Impacto del proyecto sobre la economía	20%	0 a 10
Utilización de tecnologías más limpias	5%	0 a 10
Incremento de I+D+i	5%	0 a 10

El resultado máximo a obtener es de 10 puntos.

Matriz de Indicadores – Proyectos de Gran Significación Económica.

Objetivos	Ponderación	Puntaje
Generación de empleo	20%	0 a 10
Descentralización	15%	0 a 10
Aumento de exportaciones	15%	0 a 10
Incremento de valor agregado nacional	20%	0 a 10
Impacto del proyecto sobre la economía	20%	0 a 10
Utilización de tecnologías más limpias	5%	0 a 10
Incremento de I+D+i	5%	0 a 10

El resultado máximo a obtener es de 10 puntos.

Estos proyectos, de gran significación económica, deberán alcanzar como mínimo 6 puntos en la matriz de objetivos e indicadores.

