

# 3 años



## de gestión

INFORME 2016-2018  
DE AGOSTO 2019

**ANDE** Agencia  
Nacional de  
Desarrollo

# Índice

<b>1. Introducción</b>	<b>03</b>
<b>2. ¿Qué hacemos?</b>	<b>05</b>
2.1. Articulación Productiva	06
2.2. Desarrollo Empresarial e Institucional	13
2.3. Emprendimientos	17
2.4. Servicios financieros	22
<b>3. ¿Cómo llegamos a las mipymes?</b>	<b>26</b>
<b>4. ¿Por qué implementamos Políticas de Desarrollo Productivo con foco en mipymes?</b>	<b>29</b>
<b>5. Resultados</b>	<b>34</b>
5.1. Articulación Productiva	38
5.2. Desarrollo Empresarial e Institucional	41
5.3. Emprendimientos	46
5.4. Servicios financieros	55
<b>6. Una mirada transversal</b>	<b>59</b>
6.1. Aportes No Reembolsables - Cartera de Proyectos	61
6.1.1. Territorio	61
6.1.2. Nivel de la intervención (meso/micro).	62
6.1.3. Sectores Económicos.	67
6.2. Instrumentos Financieros.	70
6.2.1. Territorio	70
6.2.2. Sectores Económicos.	71
<b>7. Síntesis y reflexiones finales</b>	<b>75</b>
<b>8. Bibliografía</b>	<b>78</b>

# 1. Introducción

1. También conocido como Transforma Uruguay (TU),

La Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE) tiene entre sus principales cometidos diseñar, implementar y ejecutar programas e instrumentos (financieros y no financieros) para el fomento del desarrollo económico productivo, con particular foco en las mipymes y con un fuerte enfoque territorial.

Fue creada en 2009 (Ley 18.602) bajo la forma de persona pública no estatal e inició sus actividades a partir del mes de julio del 2015, cuando fue conformado el primer Directorio (resolución del Poder Ejecutivo N.º 729/015). En 2015 fue designada, conjuntamente con el Instituto Nacional de Cooperativismo (INACOOP) como institución administradora del Fondo para el Desarrollo (FONDES), y a inicios de 2016 suscribió un acuerdo de partición del FONDES con INACOOP.

La Agencia forma parte del Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad<sup>1</sup> (SNTPyC) creado

por Ley 19.472 del 17 de enero de 2017. Esta modifica la ley de creación de ANDE, estableciendo que deberá coordinar con el Poder Ejecutivo a través del gabinete ministerial de Transformación Productiva, quién además será el encargado de establecer los lineamientos estratégicos y las prioridades de actuación.

A mediados de 2016 se conformó el equipo gerencial y se comenzó de inmediato a trabajar en el diseño e implementación de instrumentos y programas de desarrollo productivo; coordinando sus acciones con otros actores públicos y privados, de modo de potenciar las sinergias entre ellos y aprovechar al máximo los recursos disponibles. Desde sus inicios, la Agencia ha trabajado con foco en los resultados, evaluando y monitoreando sus programas e instrumentos en forma continua.

El presente documento forma parte de la estrategia de dar adecuada difusión pública a sus actividades y expone algunos de los principales resultados, a los que se ha llegado en estos tres años de funcionamiento. Asimismo, brinda transparencia pública al uso del FONDES.

El documento se encuentra organizado por capítulos, que se desarrollan luego de esta breve introducción. En el Capítulo 2 se presenta el accionar de la Agencia por pilar estratégico, identificando los principales instrumentos de política diseñados e implementados hasta el momento (¿Qué hacemos?). En el Capítulo 3, se presenta la estrategia de implementación adoptada, basada en la articulación con otros actores y los esfuerzos por llegar a todo el territorio nacional (¿Cómo lo hacemos?).

En el Capítulo 4, se realiza una breve reseña de los fundamentos conceptuales de las políticas implementadas por la Agencia (¿Por qué lo hacemos?). En el Capítulo 5, se presentan los principales resultados alcanzados estructurados por pilar estratégico, en tanto que en el Capítulo 6 se presentan los resultados con una mirada transversal e integral de la llegada a los beneficiarios finales, atendiendo a algunas variables relevantes como los sectores económicos y la distribución de los beneficiarios en el territorio.

## 2. ¿Qué hacemos?

### Presentación de los pilares estratégicos

La Agencia implementa la Política de Desarrollo Productivo para mipymes sobre la base de cuatro pilares estratégicos: Articulación productiva, Desarrollo empresarial e institucional, Emprendimientos y Servicios Financieros (véase [diagrama 1](#)). Los cuatro pilares son complementarios y fueron creados para abordar distintas dimensiones de las problemáticas que enfrentan las mipymes del país.

**Diagrama 1.** ANDE: Pilares estratégicos.



## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.1. Articulación productiva

El pilar de *Articulación productiva* diseña e implementa instrumentos orientados a fomentar la articulación productiva entre empresas (privado-privado) y entre empresas y otras instituciones del Gobierno o la Academia (público-privado). Los instrumentos del pilar abordan fallas de mercado y coordinación que limitan la competitividad de los sectores y cadenas productivas del país.

Dentro de este pilar se persiguen dos grandes objetivos: *fortalecer cadenas de valor en sectores estratégicos* y *fortalecer redes colaborativas estratégicas*. Al cierre de 2018 se encontraban en ejecución un total de cinco programas, que se fueron implementando de forma gradual a lo largo de los tres primeros años de la Agencia (véase [diagrama 2](#)). En el [diagrama 2](#) se presentan los instrumentos y programas del pilar estratégico, ordenados según el objetivo estratégico perseguido. Asimismo, en el [apartado 1](#) se presentan brevemente los objetivos de cada programa del pilar.

Con el objetivo de *fortalecer cadenas de valor en sectores estratégicos* se han diseñado e implementado cuatro programas, que abordan diversas dimensiones relevantes en la articulación productiva de las cadenas de valor.

El piloto Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP) Tacuarembó es el único de estos programas que ha sido discontinuado (véase [diagrama 2](#)). A mediados de 2016 la Agencia asumió la implementación del proyecto financiado por BID FOMIN por el período julio 2012- junio 2016. A pesar de su denominación como PDP, en esencia se trataba de un Programa de Desarrollo Empresarial implementado por la Asociación Empresarial de Tacuarembó (AET). El aporte de la Agencia fue realizado con el objetivo de darle continuidad a las acciones que se venían desarrollando y colaborar en el rediseño del programa para la potencial implementación de una fase II.

2. ¿Qué hacemos?  
2.1. Articulación Productiva

**Diagrama 2.** Articulación productiva: Instrumentos por objetivo estratégico y años de implementación.



Fuente: Elaboración propia.

## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.1. Articulación Productiva

2. Véase el pilar de Desarrollo empresarial e institucional.

3. Véase Kaufmann (2017): *Plan Estratégico de Desarrollo Turístico de Piriápolis 2020. Clúster de Turismo de Piriápolis*.

Finalmente, la Agencia decidió no participar en la financiación de una nueva fase. Esta decisión se encuentra fundamentada en que la Agencia ya se encontraba diseñando un PDP de alcance nacional y también se encontraba en fase de diseño la instrumentación de los Centros de Competitividad Empresarial (CCE).<sup>2</sup>

El Programa de Desarrollo de Proveedores, implementado a partir de 2017, se orienta a mejorar la coordinación vertical en la cadena de valor, cofinanciando proyectos para el desarrollo de proveedores especializados de grandes empresas (por mayores detalles véase el apartado 1).

Asimismo, se diseñaron dos programas para la cofinanciación de bienes públicos que permitan mejorar tanto la coordinación horizontal como vertical de las empresas del sector. En 2017 se implementó el Programa de Bienes Públicos Sectoriales para la Competitividad (BPS) y un año más tarde se implementó el

denominado Programa de Bienes Públicos Regionales para la Competitividad (BPR). Este último programa se diseñó con el objetivo de brindar un instrumento más adecuado para la demanda identificada de bienes públicos de sectores con fuerte presencia en algunas regiones del país.

Con el objetivo de *Fortalecer redes colaborativas estratégicas* se diseñaron e implementaron dos programas y ambos se mantienen operativos a finales del año 2018. El piloto de *Clúster de Turismo de Piriápolis* es una iniciativa realizada de forma conjunta con el Ministerio de Turismo con el objetivo de fortalecer las instituciones de empresarios del sector turístico de Piriápolis, mejorar la coordinación pública-privada en diversos niveles (ministerial, departamental, municipal) y cofinanciar la implementación de proyectos conjuntos de empresas del sector privado (fundamentalmente “*bienes club*”). Asimismo, se cofinanció la elaboración de un plan estratégico quinquenal para el sector.<sup>3</sup>

## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.1. Articulación Productiva

El *Programa de Oportunidades Circulares* se orienta a la construcción de redes entre empresas y al fomento de las relaciones interempresariales, focalizadas en la reutilización y creación de valor por unas empresas, a partir de residuos y desperdicios generados por otras. El programa se implementa a partir de 2018 y se inserta en una línea de trabajo que tiene por finalidad promover la transición hacia una economía más sustentable que opere bajo el paradigma de la economía circular. Es implementado con el Proyecto Biovalor (Ministerio de Industria, Energía y Minería [MIEM], Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca [MGAP]) financiado por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial.

# Apartado 1

## Instrumentos del pilar estratégico de Articulación productiva.

### **Clúster de Turismo de Piriápolis (Convocatoria abierta desde 2016).**

Su propósito es contribuir a aumentar la competitividad de las empresas pertenecientes al clúster a través del apoyo a espacios de gobernanza (público-privada) y ejecución de acciones estratégicas consensuadas. El programa financió la elaboración de un plan estratégico para el clúster y ofrece asistencia técnica y financiera para llevar adelante actividades de fortalecimiento institucional de los espacios de articulación. Asimismo, se realizan convocatorias para apoyar, técnica y económicamente, ideas innovadoras de productos y servicios turísticos para Piriápolis, y para cofinanciar proyectos que fortalezcan la oferta turística del destino Piriápolis.

### **Programa de Desarrollo de Proveedores (Ventanilla abierta desde 2017).**

Reconociendo el rol clave que tienen las empresas tractoras (ET) como dinamizadoras y líderes de las cadenas de valor, se convoca a grandes empresas para que presenten proyectos, de forma individual o conjunta, con la finalidad de desarrollar empresas proveedoras locales. El objetivo del programa es desarrollar las capacidades de las mipymes para que se integren de forma competitiva a las cadenas de valor, promoviendo prácticas asociativas y de colaboración dentro de sus eslabones. El apoyo del programa consiste en el cofinanciamiento de un estudio de factibilidad (diagnóstico) de la propuesta presentada. De evaluarse positivamente, se financia la elaboración de un plan de trabajo para la ET y empresas proveedoras cuyo costo de implementación será cofinanciado hasta un 70 % por la Agencia.

**Bienes Públicos Sectoriales para la Competitividad (Fondos concursables, convocatoria anual a partir de 2017).**

Con el fin de mejorar las variables del entorno de negocios, y generar condiciones favorables para el aumento de la productividad y competitividad sectorial, el programa apoya proyectos que desarrollen bienes públicos capaces de abordar las fallas de mercado, coordinación y/o información de un sector. Pueden postular empresas y/o asociaciones empresariales constituidas en el país y sus propuestas deben contar con la participación obligatoria de un ministerio (Entidad Referente) que valide la pertinencia sectorial de la propuesta. Hasta el 80 % del costo de los proyectos es financiado por la ANDE y el restante 20 % por aportes en efectivo y en especie de la Entidad Ejecutora.

**Bienes Públicos Regionales para la Competitividad (Fondos concursables, convocatoria anual a partir de año 2018).**

Su objetivo es apoyar proyectos orientados al desarrollo de bienes públicos que aborden fallas de mercado y de coordinación que limitan el desarrollo de una o varias cadenas productivas locales o regionales. Busca impulsar procesos de desarrollo en todo el territorio nacional, focalizando su contribución en la mejora de la competitividad de los diferentes territorios. Pueden postular Instituciones del sector privado (empresas y/o asociaciones empresariales constituidas en Uruguay), asociaciones civiles sin fines de lucro, instituciones educativas, de investigación y/o de innovación y gobiernos departamentales. Los proyectos seleccionados son financiados hasta en un 80 % por la Agencia y el restante 20 % a través de fondos (en efectivo y en especie) aportados por los socios del proyecto.



## 2.2. Desarrollo empresarial e institucional



En el pilar estratégico de Desarrollo empresarial e institucional la Agencia implementa diversas acciones y programas orientados fundamentalmente a fortalecer el desarrollo empresarial en el país, así como brindar apoyo a aquellas instituciones orientadas a la promoción del desarrollo económico con foco en las mipymes.

En este pilar estratégico, la Agencia, además de implementar instrumentos de política orientados al desarrollo productivo, realiza acciones e iniciativas más amplias. Por ejemplo, se profundizan las acciones de coordinación y articulación con otras agencias y ministerios del SNTPyC.

Asimismo, la Agencia financia a otras instituciones públicas para que implementen programas de desarrollo productivo. Dentro de este último grupo, se encuentran varios programas financiados por intermedio del art. 9 de la ley de creación del Fondo de Desarrollo (FONDES, Ley 19.337).

En este pilar la Agencia se propone dos grandes objetivos estratégicos: *Apoyar a la mipyme en la gestión, promoviendo la incorporación de conocimientos y fortalecer la institucionalidad y capacidades de las organizaciones orientadas al desarrollo productivo.* En la [tabla 2](#) se presentan los instrumentos y acciones implementadas por la Agencia en este pilar.

## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.2. Desarrollo Empresarial e Institucional

**Diagrama 3.** Desarrollo empresarial e institucional: instrumentos y acciones por objetivo estratégico y años de implementación.



## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.2. Desarrollo Empresarial e Institucional

#### 4. Bases generales.

5. En junio de 2019 se abrieron los Centros de Salto y Paysandú. Posteriormente, en el mes de octubre se abrió un CCE en la ciudad de Las Piedras (Canelones), en tanto que se planifica abrir en el correr del presente año el CCE de Ciudad de la Costa (Canelones).

Con el objetivo de *apoyar a la mipyme en la gestión, promoviendo la incorporación de conocimientos* la Agencia ha financiado la implementación de dos iniciativas enmarcadas en el art. 9 de la Ley 19.337 (ley del FONDDES). El programa Proexport+ en las ediciones 2017 y 2018/2019, implementado por Uruguay XXI, y financiado con aportes de la Agencia y del Instituto Nacional de Empleo y Formación (INEFOP); y una iniciativa conjunta del Programa Uruguay más Cerca de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), para la implementación en el marco de la ley de inclusión financiera del *Plan de incentivos para el Desarrollo de Servicios Financieros en pequeñas localidades*.

Dentro de este mismo objetivo estratégico, la Agencia viene implementando los Centros de Competitividad Empresarial (CCE), que surge de un esfuerzo de coordinación interinstitucional en el marco del SNTPyC. La implementación está a cargo de la ANDE, el INEFOP, la Secretaría del SNTPyC, y la Dirección Nacional de

Artesanías, Pequeñas y Medianas Empresas del Ministerio de Industria y Energía (DINAPYME-MIEM).

El objetivo del instrumento es consolidar una red de centros a lo largo del territorio nacional, donde cada nodo constituya un espacio donde brindar apoyo integral a micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y emprendedores que “(...) demuestren interés, compromiso y potencial de desarrollo en su territorio”.<sup>4</sup> En abril de 2018 abrieron sus puertas los dos centros piloto: el CCE de Rivera y el CCE de Tacuarembó.<sup>5</sup>

Otro programa de este objetivo es el denominado “Programa Integral de Adecuación Tecnológica para PYMES” (PAT), cuyo objetivo es disminuir la brecha tecnológica de las pymes con respecto a las empresas grandes del sector industrial. El programa brinda apoyo para la elaboración de un plan de adecuación tecnológica a partir de un diagnóstico tecnológico previo, asistencias técnicas para la implementación del plan y el ofrecimiento de instrumentos financieros

## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.2. Desarrollo Empresarial e Institucional

acordes para la financiación de la incorporación de tecnología. El programa es implementado en el marco del SNTPyC por el Centro de Extensionismo Industrial (CEI). El órgano de gobernanza de este instrumento está integrado por ANDE, DINAPYME (MIEM), INEFOP y el CEI.

Por otra parte, con el objetivo de *fortalecer la institucionalidad y capacidades de las organizaciones orientadas al desarrollo productivo* la Agencia, en forma conjunta con Uruguay más Cerca de OPP, diseñó e implementó el Programa de Fomento a la Competitividad Territorial (PFCT). El programa es financiado en su totalidad por la Agencia y realizó una única convocatoria a proyectos en el segundo semestre de 2016, encontrándose actualmente en implementación la cartera de proyectos financiados.

La Agencia trabaja también en una línea de formación, organizando con la Universidad CLAEH el diploma “Enfoques, estrategias y herramientas de desarrollo económico territorial”. El objetivo del diploma es generar nuevas capacidades para la gestión del desarrollo económico local/territorial y promover la creación de una red de actores que compartan abordajes e instrumentos. El diploma ha tenido dos ediciones hasta el momento (2017 y 2018).

## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.3. Emprendimientos

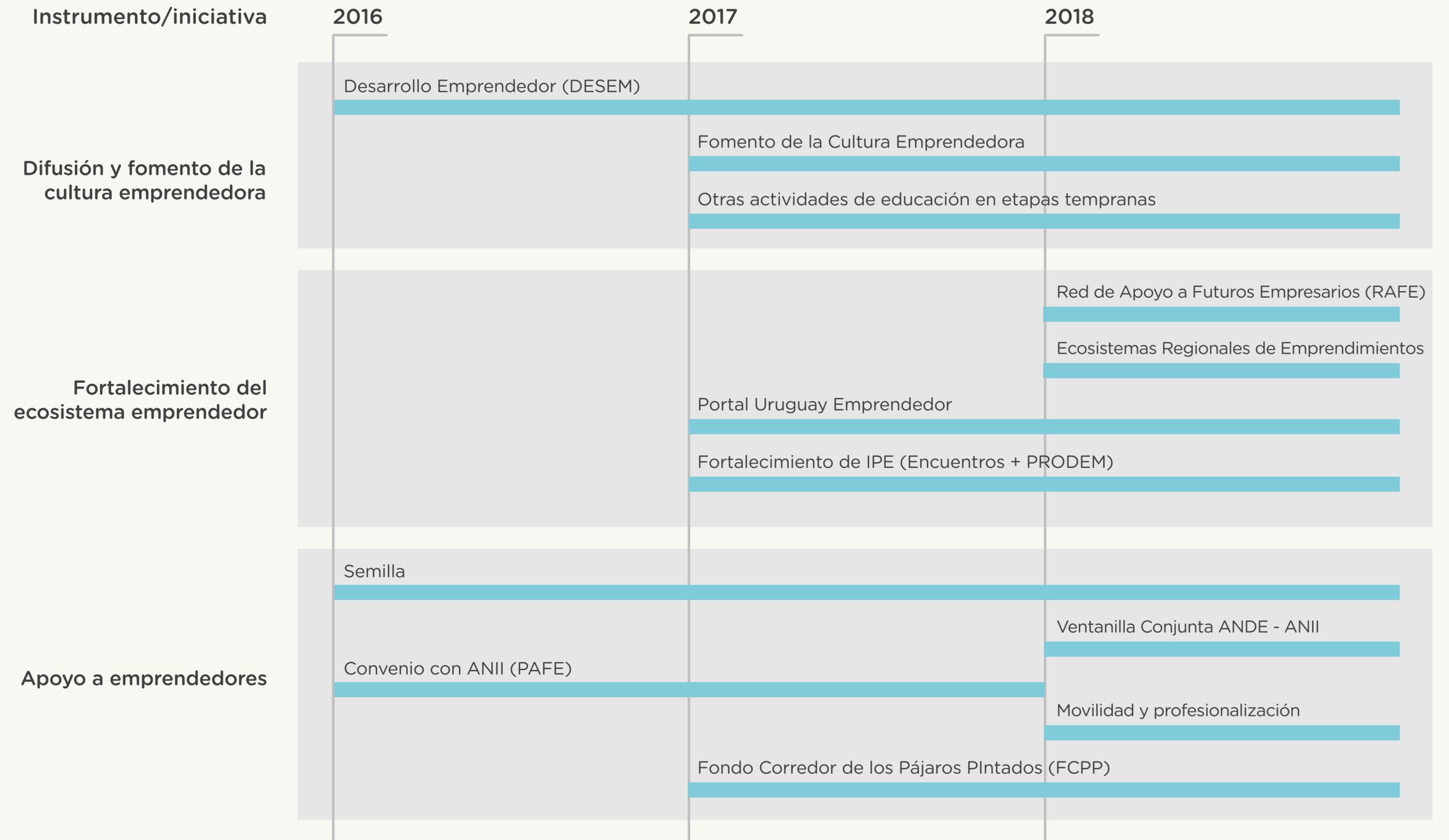
El pilar de Emprendimientos aborda la existencia de fallas de mercado que limitan el nacimiento y desarrollo de empresas potencialmente dinámicas. La Agencia diseña e implementa programas orientados al cumplimiento de los tres grandes objetivos de la política de fomento de emprendimientos dinámicos:

- Fomentar la cultura emprendedora.
- Fortalecer el ecosistema emprendedor.
- Apoyar a emprendedores.

En el **diagrama 4** se presentan los instrumentos y acciones implementados. Con el objetivo estratégico de fomentar la cultura emprendedora la Agencia firmó en 2016 un convenio por tres años con DESEM - Jóvenes Emprendedores para la profundización de su programa Empresas Juveniles en el interior del país. El programa consiste en la realización de intervenciones en liceos públicos y privados para simular el diseño, creación, puesta en marcha y cierre de una empresa productiva (desde la identificación de una necesidad en la comunidad/entorno hasta la elaboración de un modelo de negocios Canvas, producción, venta y cierre de la empresa).

2. ¿Qué hacemos?  
2.3. Emprendimientos

**Diagrama 4.** Emprendimientos: instrumentos y acciones por objetivo estratégico y años de implementación.



Fuente: Elaboración propia.

## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.3. Emprendimientos

6. Véase:  
<https://uruguayemprendedor.uy/>

7. Previamente la RAFE era coordinada por la ANII.

Hasta el momento se han realizado dos convocatorias (años 2017 y 2018) del Programa de Fomento de la Cultura Emprendedora (FCE). Este programa cofinancia actividades de difusión y promoción de la cultura emprendedora en todo el territorio nacional. La Agencia también ha venido trabajando desde 2017 en forma conjunta con C-Emprendedor (MIEM – DINAPYME), Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y Emprenur (UDELAR), para diseñar y poner en funcionamiento el portal Emprendedor.<sup>6</sup>

Con el objetivo estratégico de *fortalecer el ecosistema emprendedor* la Agencia asumió la coordinación de la Red de Apoyo a Futuros Empresarios (RAFE) a finales de 2017.<sup>7</sup> La RAFE tiene la finalidad de coordinar y fortalecer las acciones de las diversas instituciones integrantes del ecosistema nacional de emprendimientos. Durante 2018 se trabajó en repensar el alcance, estructura y gobernanza de la Red con el objetivo de que tenga alcance nacional (previamente se encontraba concentrada en Montevideo).

En 2018 se realizó la primera apertura del instrumento de *Ecosistemas Regionales de Emprendimientos (ERE)*. La Agencia identifica departamentos de interés para fomentar el desarrollo de ecosistemas emprendedores, y luego identifica e invita a instituciones locales a elaborar una agenda estratégica con un horizonte de tres años. La Agencia financia un facilitador que acompañará el proceso de elaboración de la agenda por parte de las instituciones locales participantes. El instrumento se encuentra en etapa de implementación de las agendas elaboradas por las instituciones participantes de la apertura 2018, en tanto que ya se encuentra en fase de evaluación la convocatoria de 2019.

Otra línea de trabajo dentro de este objetivo estratégico es el fomento a la creación y desarrollo de “nuevos actores” en el ecosistema emprendedor. A modo de ejemplo puede mencionarse el espacio de *cowork* del Instituto Nacional de la Juventud (INJU) denominado Espacio Germina.

## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.3. Emprendimientos

Otras acciones en las que participa activamente la Agencia dentro de este objetivo estratégico tienen que ver con la realización de encuentros anuales de IPE y la implementación de convocatorias para financiar la participación de técnicos del ecosistema en los seminarios anuales del Programa de Desarrollo Emprendedor (PRODEM), referente latinoamericano en la investigación, asistencia técnica y formación de recursos humanos en el área de emprendimientos.

Con el objetivo de *apoyar a emprendedores* la Agencia implementa el instrumento de capital semilla de ANDE (“Semilla ANDE”) que se encuentra operativo desde 2016, habiéndose realizado hasta el año 2018 un total de cinco convocatorias. El instrumento financia a los emprendedores y adicionalmente otorga un aporte no reembolsable a la Institución Patrocinadora de Emprendimientos (IPE) que acompaña al proyecto durante la implementación.

En 2018 se abrieron dos ventanillas conjuntas con la ANII: una orientada al financiamiento de proyectos de capital semilla y otra al financiamiento de proyectos de Validación de Ideas de Negocios (VIN) y Validación de Ideas Técnicas (VIT). En ambos casos, se reciben proyectos postulados exclusivamente por las incubadoras financiadas por la ANII. Se trata de un excelente ejemplo de coordinación de la Agencia con otras instituciones del sistema. En el instrumento, un comité conjunto evalúa el carácter innovador o de valor diferencial del proyecto, que luego es financiado por la Agencia especializada en cada segmento.

En marzo de 2016 la Agencia firmó, amparada en el art. 9 de la ley del FONDES (Ley 19.337), un convenio con la ANII cuyo objeto era financiar el Programa de Apoyo a Futuros Empresarios (PAFE). En particular, el convenio firmado preveía la financiación con FONDES ANDE de los instrumentos de Validación de Ideas de

## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.3. Emprendimientos

8. Convenio con el Ministerio de Asuntos Económicos, Ciencia y Sociedad Digital del estado de Turingia (Alemania).

9. En conjunto con la Embajada Británica, la Asociación Rural del Uruguay (ARU) y la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI).

10. En conjunto con la Embajada de Israel y Socialab.

Negocios, capital semilla para emprendedores innovadores y apoyo a incubadoras de empresas. El aporte total realizado por la Agencia asciende a la suma de 2 millones de dólares.

En 2018 se implementó la primera convocatoria del instrumento de *Movilización y Profesionalización de Emprendimientos*, el cual busca promover la formación de emprendedores a través de experiencias nacionales o internacionales que potencien sus capacidades, conocimientos, contactos y generen nuevas oportunidades. El instrumento siempre se implementa en alianza con otras instituciones. Como ejemplo pueden mencionarse: Start-Up Germany<sup>8</sup>, Agtech, Emprendimientos Verdes y el Foro Latinoamericano de Inversión de Impacto.

Además de los instrumentos mencionados, y con el mismo objetivo de brindar apoyo a los emprendedores, se han implementado diversas iniciativas y acciones. A modo de ejemplo pueden mencionarse los encuentros anuales de emprendedores Semilla ANDE, los primeros esfuerzos orientados a estudiar la posibilidad de creación de una red de mentores, la participación en la organización de la Hackathon AGRO<sup>9</sup>, la realización del concurso Startup Nation<sup>10</sup> y la implementación en forma piloto de la denominada Metodología de Desarrollo Emprendedor (MDE), cuyo objetivo fue trabajar sobre las “habilidades blandas” de los emprendedores financiados en las convocatorias de Semilla ANDE 2016 y 2017-1.

## 2. ¿Qué hacemos?

### d. Servicios financieros



En el pilar de *Servicios financieros* la Agencia trabaja promoviendo y facilitando el acceso de las mipymes al financiamiento productivo en condiciones adecuadas. La instrumentación de políticas se orienta hacia la búsqueda de dos grandes objetivos: *facilitar el acceso al sistema bancario y no bancario de las pymes y fortalecer y potenciar el mercado de microfinanzas*.

En el **diagrama 5** se presentan de forma esquemática los programas y acciones que la Agencia implementa en este pilar. Con el objetivo de *facilitar el acceso al sistema bancario y no bancario de las pymes* la Agencia implementa cuatro instrumentos complementarios entre sí, que abordan desde distintas perspectivas las dificultades de acceso al financiamiento de las mipymes del país.

El *Programa de Financiamiento ANDE (PFA)* es un programa de banca de segundo piso, donde la Agencia fondea a instituciones de microfinanzas que operan

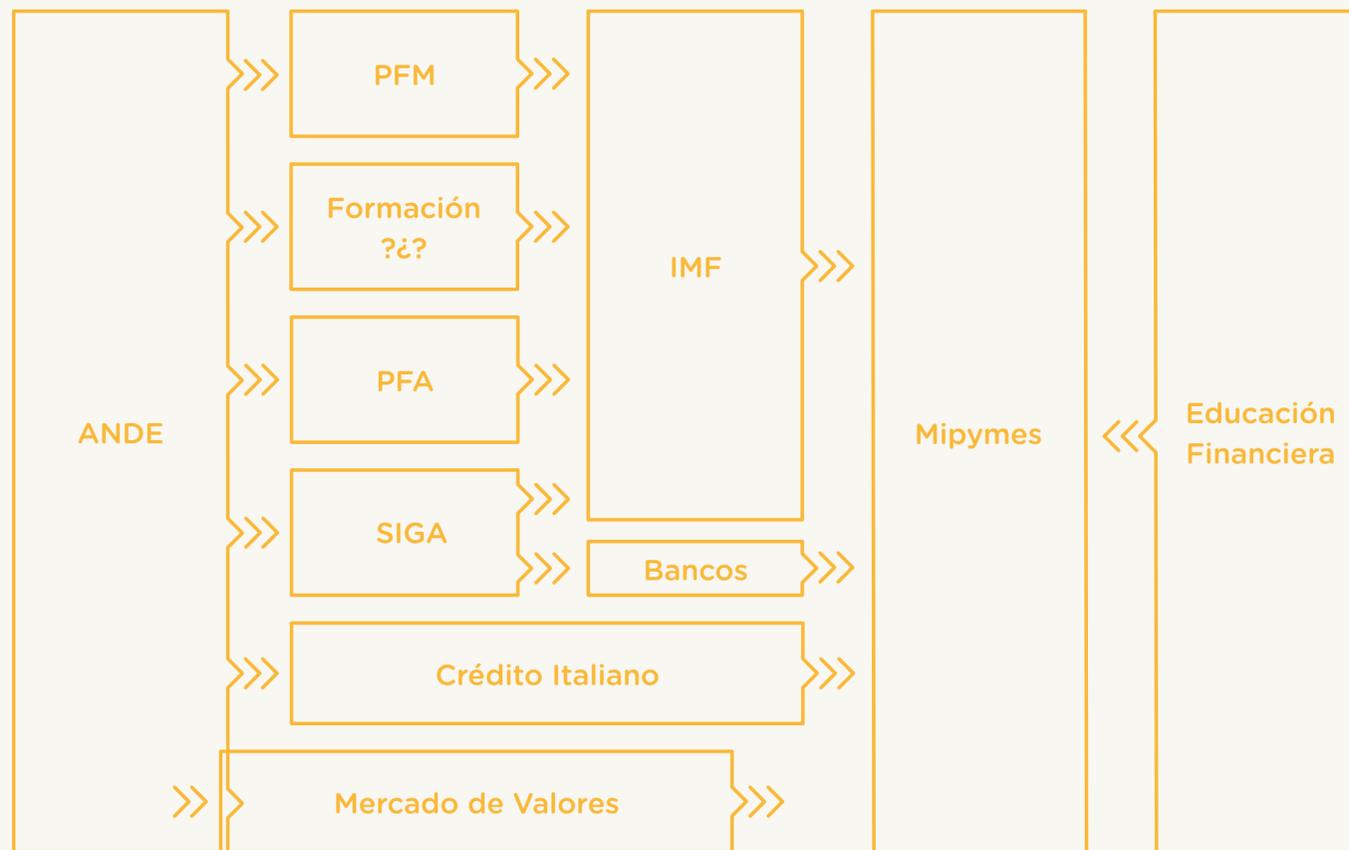
como primer piso. El programa continúa la línea de trabajo del Programa Corporación de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) y fue reformulado por la Agencia (cambios en la política de créditos). Se encuentra operativo desde el año 2016.

La ANDE participa con el MEF y la CND del Consejo Directivo del Sistema Nacional de Garantías (SIGA), mediante el cual se disponibilizan fondos públicos para garantías parciales de crédito dirigidas a las mipymes de todo el país.

Adicionalmente a su participación directa en la gobernanza del SIGA, la Agencia creó en noviembre de 2016 el Fondo de Garantías ANDE-SIGA (FGAS). El fondo se encontraba orientado a empresas con problemas de liquidez y dirigido exclusivamente a refinanciaciones crediticias. Estuvo disponible por un período de dos años (hasta noviembre de 2018).

2. ¿Qué hacemos?  
2.4. Servicios Financieros

Diagrama 5. Pilar estratégico de Servicios financieros.



11. En convenio con la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA).  
12. En 2003 se firma un Memorandum de Entendimiento entre el Gobierno italiano y el Gobierno uruguayo para llevar adelante un programa de asistencia financiera de 20 millones de euros, cuyo objetivo era otorgar financiamiento a la pequeña y mediana empresa.

Posteriormente, en los últimos meses de 2018, se crearon desde la Agencia tres nuevas líneas de garantías: una línea para microempresas, una línea piloto para emprendedores y una línea para atender las necesidades de financiamiento de los productores arroceros.<sup>11</sup>

A partir de 2016 la Agencia es a su vez ejecutora del Crédito Italiano, programa de banca de primer piso financiado en su totalidad por el gobierno italiano.<sup>12</sup> El programa fue ejecutado desde 2007 por la CND. La Agencia promueve el uso del crédito italiano, y se encuentra adicionalmente trabajando para articular esta línea de crédito con otros instrumentos. Por ejemplo, se ha vinculado el Crédito Italiano con el Programa de Adecuación Tecnológica implementado por el CEI. A partir de los diagnósticos realizados por el Programa de Adecuación Tecnológica, se identifican aquellas empresas que se encuentran en condiciones de acceder a crédito productivo para incorporar tecnología. El Programa de Adecuación Tecnológica “señaliza” a las mejores candidatas a acceder a financiamiento reembolsable.

## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.4. Servicios Financieros

El *Paquete de Fomento de Microfinanzas (PFM)* fue diseñado a partir de un diagnóstico de relativo estancamiento de las microfinanzas en el país, vinculado esencialmente a problemas de rentabilidad de las Instituciones de Microfinanzas (IMF). El programa fue implementado a partir de julio de 2017 y es un paquete de tres instrumentos: Incremento de Cartera, Expansión Territorial y Capacitación y Fortalecimiento.

Los dos primeros consisten en subsidios al capital prestado a nuevos clientes, de modo de mitigar los altos costos operativos de las IMF (asociados a la búsqueda de nuevos clientes). El tercer instrumento, Capacitación y Fortalecimiento, apunta a la mejora genuina de la productividad de las instituciones de microfinanzas, mediante la cofinanciación de proyectos que mejoren directamente los procesos operativos y capacidades de las instituciones.

Como se verá con mayor detalle, durante el segundo semestre de 2018 la Agencia trabajó en el rediseño del instrumento y a partir del primero de noviembre de 2018

quedó operativo el PFM rediseñado. El nuevo Paquete de Fomento de Microfinanzas actúa de forma integral sobre varias debilidades que limitan el desarrollo del sector. Por un lado, se cofinancia el costo de transacción de conseguir nuevos clientes, lo que permite a las IMF aumentar el tamaño de su cartera y obtener economías de escala. En segundo lugar, cofinancian proyectos de fortalecimiento institucional e incorporación tecnológica, de modo de acompañar el crecimiento de la cartera con mejoras genuinas en el proceso de gestión de las IMF, con la consiguiente ganancia de eficiencia. En tercer lugar, focaliza en la llegada con créditos productivos adecuados a departamentos y localidades del interior del país con menor desarrollo del sector, acortando, de esta forma, las brechas territoriales existentes.

Con el objetivo de *fortalecer y potenciar el mercado de microfinanzas* la Agencia diseñó e implementó a partir del segundo semestre de 2018 una **Estrategia de Abordaje de Microfinanzas**. La estrategia busca democratizar el acceso al financiamiento en condiciones adecuadas en todo el territorio nacional.

## 2. ¿Qué hacemos?

### 2.4. Servicios Financieros

Tomando en cuenta las necesidades y limitaciones de acceso al financiamiento identificadas y relevadas por los diferentes actores claves, se proponen nuevos instrumentos a ser implementados, conforme a las mejores prácticas de la región. En concreto, la estrategia comprende:

**1) Fortalecer a las IMF:** Se realizaron actividades de capacitación con foco en las mejores prácticas de la región. Los seminarios de capacitación estuvieron dirigidos a jefaturas y a los equipos asesores de las IMF.

**2) Diseño e implementación de nuevos productos:** Con el objetivo de construir nuevas herramientas que aborden de forma eficaz y eficiente las debilidades identificadas que limitan el desarrollo de las microfinanzas en el país, se trabajó conjuntamente con las instituciones de microfinanzas para diseñar nuevas herramientas:

- Fondo de garantías específico: SIGA Micro.
- Microseguros: Paquete de Seguro para Microempresas.

**3) Revisar, diagnosticar y rediseñar el PFM:** con el objetivo de potenciar su impacto e incrementar su alcance.

**4) Trabajar la demanda, tanto en la sensibilización en la educación y gestión financiera como en fomentar la cultura financiera de forma descentralizada para todo el país:** En esta línea se realizaron cuatro talleres de sensibilización en educación y gestión financiera, en los departamentos de Florida, Salto, San José y Colonia. Adicionalmente, en el mes de febrero de 2019 se realizó la primera convocatoria al programa de Fomento a la Cultura Financiera.

# 3. ¿Cómo llegamos a las mipymes?

## Enfoque territorial y articulación institucional

La Agencia comienza a implementarse en 2015, en un entorno donde ya existen varias agencias públicas y numerosas instituciones públicas y privadas que trabajan con la misma población objetivo, aunque en general abordando dimensiones específicas. Asimismo, en ese momento ya se encontraba a estudio del Parlamento Nacional el proyecto de ley de Creación del SNTPyC, finalmente aprobado en enero de 2017.<sup>13</sup>

En este contexto, la Agencia nace con la premisa de articular con la institucionalidad existente, potenciando y fortaleciendo los esfuerzos por el desarrollo de los sectores productivos del país (*articulación horizontal*). Asimismo, pretende llegar a todo el territorio nacional con sus instrumentos de política. Para lograrlo, se trabaja fuertemente en la identificación y posterior articulación con diversas instituciones y organizaciones que se transformarán, muchas veces, en intermediarios entre la ANDE y las mipymes beneficiarias (*articulación vertical*).

En lo referente a la *articulación horizontal*, como ya se adelantó en la presentación de los pilares estratégicos, se pueden mencionar varios programas e instrumentos en los cuales participan otras agencias y/o instituciones públicas y privadas. Atendiendo al rol que juega la Agencia en lo referente a la financiación y la participación directa en la implementación, se identifican los siguientes grupos:

- *Instrumentos que la Agencia financia, pero no implementa de forma directa (aunque en algunos casos tiene cierto grado de participación en la gobernanza)*. En esta situación se encuentran los instrumentos y programas financiados mediante el art. 9 de la ley del FONDDES (Proexport+, PAFE, Inclusión Financiera) y otros programas como el Programa Integral de Adecuación Tecnológica implementado por el CEI.
- *Instrumentos que la Agencia financia e implementa de forma coordinada con otras instituciones en el marco de Transforma Uruguay*. En este grupo se pueden

13. Ley 19.472 del 17 de enero de 2017.

### 3. ¿Cómo llegamos a las mipymes?

14. En rigor, la Agencia no solamente pone a disposición su red de IPE, sino que les realiza pagos a estas por los proyectos acompañados.

mencionar a modo de ejemplo el programa de los y la Ventanilla Conjunta ANDE-ANII.

- *Instrumentos que la Agencia no financia, pero implementa.* En este grupo se encuentra fundamentalmente el Programa Corredor de los Pájaros Pintados, financiado por el Ministerio de Turismo, pero implementado por la ANDE. Se trata de un programa de capital semilla específico para emprendimientos turísticos del litoral del país. En este caso, el Ministerio de Turismo cede la implementación del instrumento a la Agencia, aprovechando el *expertise* en la implementación de instrumentos similares y el apoyo que brinda la red de IPEs con presencia en los 19 departamentos del país.<sup>14</sup> Otro ejemplo es la implementación de los Fondos Rotatorios del MGAP.

La estrategia *de articulación vertical* es una poderosa herramienta para la llegada a todo el territorio nacional.

La Agencia articula con instituciones y organizaciones públicas y privadas de todo el territorio nacional, que ofician de instituciones intermedias entre la ANDE y las mipymes. A modo de ejemplo puede mencionarse la red de IPE que brindan servicios de asesoramiento y acompañamiento de los emprendedores en todo el territorio nacional. Otro ejemplo, son las Instituciones de microfinanzas que operan como instituciones de primer piso entre la Agencia (segundo piso) y las empresas que reciben créditos productivos.

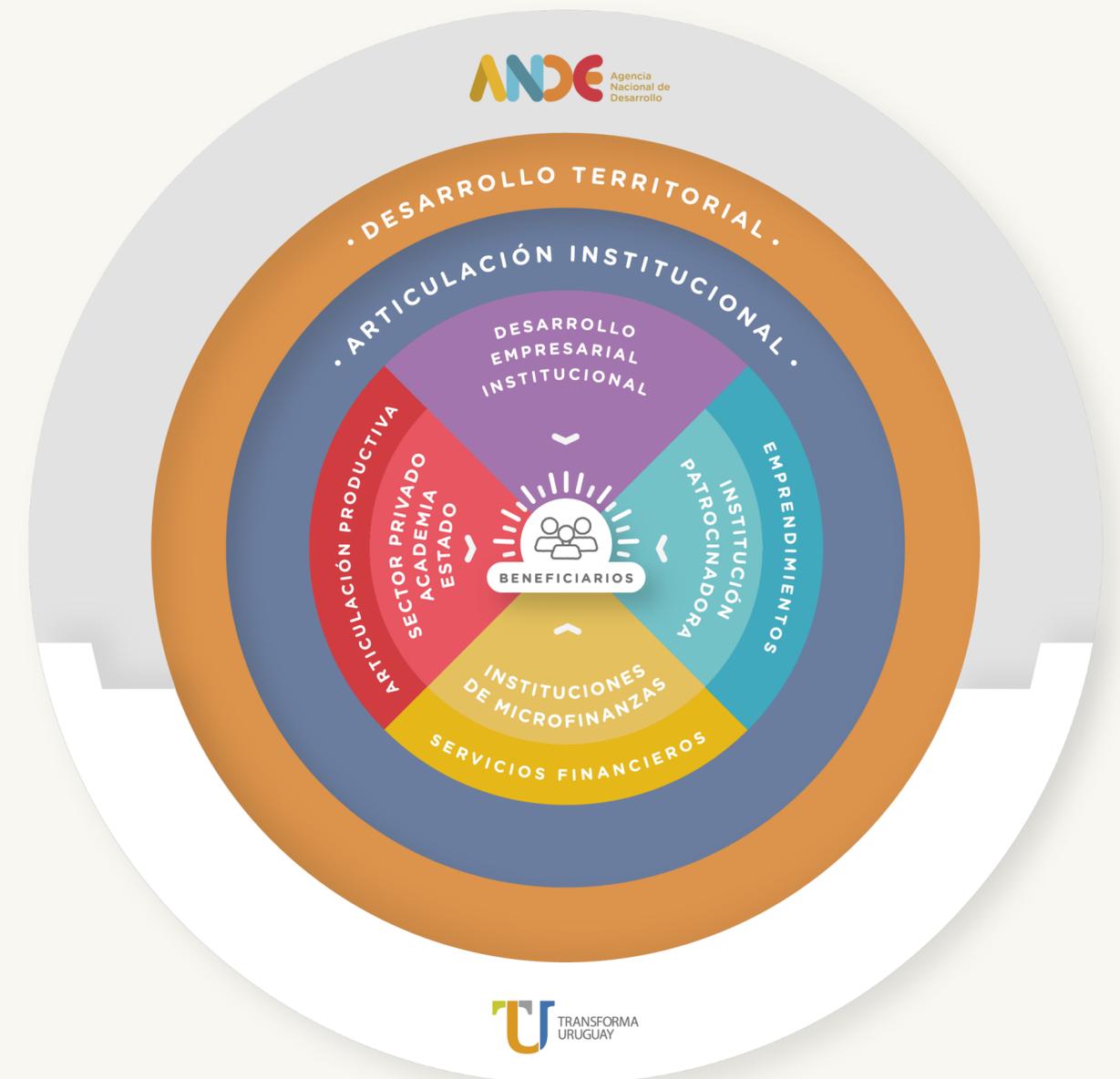
Estas instituciones se encuentran más cerca de las empresas beneficiarias, por lo que conocen en detalle las principales necesidades o dificultades que enfrentan las mipymes en cada territorio. Por lo que estas son un eslabón clave no solamente para la llegada de los instrumentos a todo el territorio, sino también como instituciones que identifican y canalizan hacia la Agencia las necesidades de las mipymes.

### 3. ¿Cómo llegamos a las mipymes?

Muchas de estas instituciones son también beneficiarias directas de algunos de los instrumentos de la Agencia, fundamentalmente en los pilares de Articulación productiva y de Desarrollo empresarial e institucional. A modo de ejemplo, en los programas de bienes públicos sectoriales y regionales, se financian directamente proyectos de implementación de bienes públicos orientados a la mejora de la competitividad de las mipymes del sector/región, y que son implementados por instituciones intermedias, fundamentalmente cámaras empresariales y gobiernos departamentales.

En el **diagrama 6** se presenta de forma esquemática la implementación de política de desarrollo productivo realizada por la Agencia, identificando los cuatro pilares estratégicos (“el qué”) y las estrategias de articulación y llegada territorial (“el cómo”).

**Diagrama 6.** ANDE: estrategia de implementación de instrumentos de política de desarrollo productivo.



# 4. ¿Por qué implementamos políticas de desarrollo productivo con foco en mipymes?

## Los aspectos conceptuales

15. Véase Andersson *et al* (2004).

La implementación de políticas de desarrollo productivo realizadas por la ANDE se encuentra fundamentada en la existencia de fallas de mercado o de coordinación. En otras palabras, la Agencia interviene debido a que por alguna razón un mercado no logra desarrollarse de forma adecuada, o directamente no existe el mercado. Estas fallas se pueden encontrar asociadas a la existencia de bienes con características de bienes públicos, o la presencia de externalidades y/o fallas de coordinación entre los agentes de la economía.

En el **diagrama 7** se presenta de forma resumida la existencia de fallas de mercado que afectan a las mipymes, vinculadas con cada pilar estratégico implementado por la Agencia. Los instrumentos diseñados e implementados en el pilar estratégico de Articulación productiva se orientan a solucionar o mitigar el problema de la insuficiente coordinación entre empresas (tanto de carácter horizontal como vertical) y entre empresas y otras instituciones. La existencia de problemas de asimetrías de información, problemas de coordinación y provisión sub-óptima de bienes públicos sectoriales/

regionales, son habituales en los entornos productivos e impactan directamente en la productividad/competitividad sectorial.

Por ejemplo, la existencia de fallas de coordinación y la presencia de externalidades limitan la generación automática de clústers y espacios de coordinación entre empresas. Las empresas se muestran renuentes a colaborar entre ellas a pesar de los beneficios potenciales, debido a que pueden existir incentivos individuales a apropiarse de los beneficios que surgen de la cooperación, haciendo que esta no sea viable. Asimismo, los beneficios de la cooperación entre empresas pueden generar externalidades positivas sobre las empresas que no cooperan, generándose una inversión subóptima en los esfuerzos de cooperación.<sup>15</sup>

Storey (2003) ha puesto de manifiesto que los propietarios de las mipymes desconocen los beneficios privados de obtener asesoría experta de especialistas externos. Estos problemas descansan en la existencia de información imperfecta, con las consecuentes

#### 4. ¿Por qué implementamos PDP con foco en mipymes?

dificultades para el empresario de identificar con claridad en cuáles áreas de la empresa existen oportunidades de mejora (proceso productivo, comercialización, gestión, entre otras).

Asimismo, en muchos casos pueden coexistir estos problemas con problemas de apropiabilidad. Por ejemplo, la inversión en capacitación de los recursos humanos puede no ser totalmente apropiable, en la medida en que un integrante del equipo puede formarse y luego irse a trabajar en otra empresa (incluso en una empresa de la competencia). Como consecuencia de estos problemas la inversión de las mipymes en asesoramientos externos y/o formación de sus recursos humanos será subóptima.

Similares problemas son enfrentados también por otro tipo de instituciones, afectando el desarrollo de sus propias capacidades. Estos problemas son abordados por la Agencia desde el pilar estratégico de Desarrollo empresarial e institucional.

Para la creación de nuevas empresas, particularmente del segmento de empresas con valor diferencial y potencial de crecimiento dinámico, los emprendedores enfrentan varias dificultades originadas en la existencia de fallas de mercado. En primer lugar, muchos de estos emprendimientos tienen un retorno social mayor al retorno privado, debido a problemas de apropiabilidad. Por ejemplo, un emprendedor pionero en la forma de proveer un bien o servicio (valor diferencial) no podrá apropiarse del retorno de la inversión que debe realizar en la medida en que puede ser imitado por sus competidores.

En segundo lugar, pueden existir problemas de coordinación entre diversos actores, lo que dificulta la puesta en marcha del emprendimiento. Por ejemplo, la nueva empresa con una propuesta productiva y comercial con componentes de valor diferencial puede requerir de proveedores de insumos especializados que aún no existen en el mercado (el problema del huevo y la gallina). Por otro lado, las empresas pueden requerir de

4. ¿Por qué implementamos PDP con foco en mipymes?

**Diagrama 7.** Fallas de mercado que afectan a las mipymes y a los emprendedores, e instrumentos ANDE.

Problemática / Obstáculo / Barrera	Falla de mercado	Consecuencias	Pilar estratégico ANDE
Insuficiente creación de vínculos entre empresas (horizontales y verticales), y entre empresas y otras instituciones.	Fallas de coordinación y externalidad positiva.	Vínculos verticales y horizontales entre empresas, y entre empresas y otros organismos públicos o privados subóptimos.	Articulación productiva
Existencia de bienes con características de bienes públicos (no rivalidad, no exclusión).	Bienes Públicos Regionales / Sectoriales.	Provisión subóptima de bienes públicos.	
Desconocimiento de los beneficios privados de obtener asesoría experta de especialistas externos.	Información imperfecta y externalidad positiva.	Provisión subóptima de asesoría y consultoría a las mipymes.	Desarrollo empresarial e institucional
Desconocimiento de los beneficios privados de empezar una empresa.	Información imperfecta.	Creación subóptima de nuevas empresas en la economía (particularmente aquellas con capacidad de crecimiento).	Emprendimientos
Beneficio social del emprendimiento mayor al beneficio privado.	Apropiabilidad / Externalidad positiva.		
Problemas de coordinación entre actores.	Falla de coordinación.		
Instituciones financieras tienen dificultades para evaluar la viabilidad de proyectos de inversión de las mipymes entonces sobrestiman el riesgo.	Información imperfecta.	Acceso limitado al financiamiento: menores montos disponibles y peores condiciones (mayores tasas, mayor exigencia de garantías, entre otros).	Servicios financieros

#### 4. ¿Por qué implementamos PDP con foco en mipymes?

16. Véase Stiglitz *et al* (1981).

especialistas con talentos que no existen en el mercado, lo que dificulta e incluso inhibe el desarrollo del emprendimiento.

En tercer lugar, las nuevas empresas, en general, y las empresas con algún componente de valor diferencial, en particular, enfrentan problemas de acceso al financiamiento, dificultades propias del ajuste de su función de producción, altos riesgos privados, entre otros. La Agencia aborda estos problemas en el pilar estratégico de Emprendimientos, desde el fomento a la cultura emprendedora (por ejemplo, la toma de riesgos y la aversión social al fracaso) hasta el fomento del desarrollo de un ecosistema dinámico que cuente con instituciones capacitadas en brindar servicios especializados y de calidad para el nacimiento y consolidación de este tipo de empresas; complementados con apoyos directos al emprendedor (por ejemplo, con aportes de capital semilla).

Finalmente, la implementación de políticas orientadas a garantizar el acceso al financiamiento adecuado de las mipymes se encuentra fundamentada en la existencia de un problema de información imperfecta.<sup>16</sup> Las instituciones financieras tienen dificultades para evaluar la viabilidad de los proyectos de inversión de las mipymes y las nuevas empresas, por lo que tienden a sobrestimar el riesgo de no pago. Esto genera una provisión subóptima de créditos productivos a empresas, que se manifiesta no solamente en los menores montos prestados, sino también en la existencia de mayores tasas de interés, plazos más cortos y mayor exigencia de garantías. Estas dificultades se encuentran asociadas tanto a problemas referentes estrictamente a la información disponible (por ejemplo, las micro empresas no llevan adecuados registros contables y las jóvenes empresas no tienen historial crediticio) como a la baja prendabilidad de los activos de las nuevas empresas, en particular aquellas con valor diferencial.

#### 4. ¿Por qué implementamos PDP con foco en mipymes?

Asimismo, más allá de las dificultades desde el lado de la oferta de créditos productivos, existe en Uruguay un problema considerable desde el lado de la demanda. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Mipymes (DINAPYME) de 2017, el 53 % de las empresas se declaran no usuarias de crédito (no demandan crédito). Para abordar estos problemas la Agencia ha diseñado varios instrumentos (banca de segundo piso, banca de primer piso, garantías públicas parciales, fomento de las microfinanzas y fomento de la cultura financiera) dentro del pilar estratégico de Servicios financieros.

# 5. Resultados

## Una mirada por pilares estratégicos

En la [tabla 1](#) se presenta la movilización de fondos realizada por la Agencia en el período 2016-2018. En el Panel A se presentan los aportes no reembolsables por pilar estratégico, y en el Panel B los aportes reembolsables. En sus primeros tres años de funcionamiento la Agencia ha movilizado un total de 46,2 millones de dólares. Un tercio corresponden a aportes no reembolsables (15,3 millones de dólares) y dos tercios a movilización de aportes reembolsables (30,8 millones de dólares).

Los *Aportes No Reembolsables (ANR)* crecen a lo largo de los tres años de funcionamiento de la Agencia, acompañando el proceso de diseño e implementación de los programas e instrumentos.<sup>17</sup> De hecho, los compromisos asumidos en 2018 (6,4 millones de dólares) casi duplican los compromisos de 2016 (3,4 millones de dólares).

Los montos presentados incluyen la totalidad de los ANR realizados por la Agencia, incluidos los aportes a otras agencias e instituciones gubernamentales en el

marco del art. 9 de la ley del FONDES. La totalidad de los ANR fueron financiados con el FONDES. Si se observa la distribución por pilar estratégico, se identifica que el pilar estratégico de Emprendimientos es el que más ha comprometido fondos no reembolsables hasta el momento, alcanzando un total de 6 millones de dólares<sup>18</sup>, seguido de los pilares estratégicos de Articulación productiva con 4,4 millones de dólares y Desarrollo empresarial e institucional con 4,2 millones de dólares. El pilar estratégico de Servicios financieros opera fundamentalmente con los Aportes Reembolsables (AR), pero ha comprometido un total de 0,6 millones de dólares fundamentalmente con los ANR del Paquete de Fomento de las Microfinanzas (PFM).

Los *Aportes Reembolsables* fueron realizados todos en el pilar estratégico de Servicios financieros. Un total de 12 millones de dólares corresponden al Primer Fideicomiso ANDE-SIGA firmado en el mes de noviembre de 2016.<sup>19</sup> El fideicomiso fue constituido con la finalidad de otorgar, en el marco del SIGA, garantías públicas parciales a mipymes.

17. Se incluyen montos comprometidos, entendiendo por estos aquellos fondos que la Agencia “compromete” con la firma de un contrato con beneficiarios o convenio con otras organizaciones o instituciones. Por tanto, parte de estos fondos han sido ejecutados por los beneficiarios y desembolsados por la Agencia, y otros aún no. Es importante tener en cuenta que los períodos de ejecución de los programas de la Agencia son en general de entre uno y dos años posteriores a la firma de los contratos.

18. Como se verá con mayor detalle en las subsecciones siguientes, este monto incluye el aporte realizado a la ANII en 2016 por un total de 2 millones de dólares.

19. El fideicomiso fue creado el 15 de noviembre de 2016 con un aporte total de la Agencia de 100 millones de UI.

## 5. Resultados

**Tabla 1.** ANDE: aportes no reembolsables y aportes reembolsables, por pilar estratégico. Período 2016-2018. (En dólares americanos).

Panel A. Aportes No Reembolsables (ANR) <sup>i</sup>					Panel B. Aportes Reembolsables (AR)				
Pilar estratégico	2016	2017	2018	Total	Servicios Financieros	2016	2017	2018	Total
Asociatividad e Integración (AP)	579.698	1.301.409	2.531.476	4.412.583	FGAS (Garantías colocadas)		1.177.046	882.519	2.059.564
Desarrollo Empresarial e Institucional (DEI)	24.158	2.685.032	1.519.318	4.228.508	FOGANDE - Total			2.035.249	2.035.249
Emprendimientos (E)	2.754.731	1.535.454	1.720.398	6.010.583	FOGANDE - SIGA Micro			1.526.436	1.526.436
Servicios Financieros (SF)	35.000	43.915	607.809	686.725	FOGANDE - SIGA Emprende			508.812	508.812
Total ANR	3.393.587	5.565.379	6.379.001	15.338.399	FGAS - Línea Garantías Arroceros			2.000.000	2.000.000
					FGAS - Saldo libre disponibilidad			5.905.187	5.905.187
					Total Garantías <sup>ii</sup>		1.177.046	10.822.955	12.000.000
					Crédito Italiano <sup>iii</sup>	157.431	566.030	111.546	835.007
					PFA <sup>iv</sup>	9.985.478	4.181.540	3.844.521	18.011.539
					Total AR	10.142.909	5.924.616	14.779.021	30.846.546
					<b>Total aportes ANDE</b>	<b>13.536.496</b>	<b>11.490.426</b>	<b>21.158.022</b>	<b>46.184.944</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de registros contables y convenios firmados.

**i.** Montos comprometidos. **ii.** Fideicomiso de Garantías ANDE-SIGA (FGAS) y Fideicomiso de Garantías ANDE (FOGANDE). **iii.** Total de colocaciones realizadas. **iv.** Total de colocaciones en créditos productivos a mipymes.  
**Obs.:** Tipo de cambio a la fecha del convenio / contrato firmado.

## 5. Resultados

20. Por un detalle de las instituciones que operan en el SIGA, véase [www.siga.com.uy](http://www.siga.com.uy).

21. El fondo tenía inicialmente una vigencia de un año.

Con la creación del Primer Fideicomiso de Garantías ANDE-SIGA (PGAS), se creó el Fondo de Garantías ANDE-SIGA conformado con la totalidad de los fondos disponibles en el fideicomiso (aproximadamente 12 millones de dólares). El Fondo de Garantías ANDE-SIGA (FGAS) era un fondo específico para refinanciaciones de créditos productivos otorgados por las 10 instituciones que operan en el SIGA (fundamentalmente el sector bancario).<sup>20</sup> Atendiendo al enlentecimiento del crecimiento económico, el fondo buscó facilitar la disponibilidad de garantías parciales de crédito para mipymes solventes, pero con problemas de liquidez, garantizando condiciones crediticias adecuadas para viabilizar el repago de los créditos refinanciados.

El fondo estuvo disponible hasta el 15 de noviembre de 2018 (dos años),<sup>21</sup> habiéndose colocado un monto total de USD 2.059.564 (véase [tabla 1](#)).

En diciembre de 2018 se constituyó un nuevo fideicomiso, denominado “Fideicomiso Fondo de Garantías

ANDE” o “FOGANDE”, con un aporte total de 16 millones de UI (aproximadamente 2 millones de dólares) provenientes del Fideicomiso de Garantías ANDE-SIGA. Bajo el FOGANDE operan dos nuevos fondos diseñados por la Agencia: el fondo de garantías para emprendedores –SIGA EMPRENDE– y el fondo de garantías para microempresas –SIGA MICRO–. Ambos fondos tienen la particularidad de que pueden operar –además de las 10 instituciones que operan con SIGA– las instituciones de microfinanzas.

El fondo de garantías SIGA Emprende es un fondo piloto que está dirigido exclusivamente a empresas jóvenes (de entre 9 y 48 meses) beneficiarias de los programas Semilla ANDE y Emprendedores Innovadoras de la ANII. Además, el fondo es complementado con la contratación de un facilitador financiero que trabajará con la población objetivo para identificar la necesidad o conveniencia de endeudarse. Adicionalmente, se acompañará el piloto con líneas específicas de financiación en el marco del PFA (banca de segundo piso).

## 5. Resultados

22. En Convenio con la Asociación de Cultivadores de Arroz (ACA).

La implementación piloto del programa con los emprendedores financiados por instrumentos de Semilla (de ANDE y ANII), tiene una serie de ventajas. En primer lugar, los proyectos son conocidos por los técnicos de la Agencia, y al complementarse con el trabajo de un facilitador financiero se mitigan sustancialmente los problemas de información asimétrica propios del mercado de créditos para jóvenes empresas. En segundo lugar, el programa se orienta a facilitar el acceso al crédito productivo en condiciones adecuadas, con el objetivo de evitar que las restricciones de financiamiento limiten la capacidad de crecimiento y aceleración de las empresas apoyadas con capital semilla.

Por su parte, el SIGA Micro opera con bancos y con instituciones de microfinanzas habilitadas. Estas instituciones se focalizan en la colocación de microcréditos productivos para micro y pequeñas empresas. Con el instrumento se busca contribuir al aumento de las colocaciones fundamentalmente de créditos productivos con destino inversión, en un segmento del mercado en el que el acceso a este tipo de financiamiento

(en general con mayores montos y plazos significativamente más largos) es realmente muy limitado.

En el marco del Primer Fideicomiso ANDE - SIGA (FGAS) comenzó a operar una línea de garantías específica para los productores arroceros<sup>22</sup> que cuenta con un fondo total de 2 millones de dólares. A diciembre de 2018 aún no se habían registrado otorgamientos de garantías en este fondo. Finalmente, como se observa en la [tabla 4](#), en el FGAS se mantiene un fondo de libre disponibilidad de casi 6 millones de dólares. La Agencia se encuentra trabajando actualmente en una exploración primaria orientada a identificar la necesidad de diseñar otros fondos de garantías específicos.

Además de los fondos de garantías públicas, se presentan en la [tabla 4](#) los AR realizados por la Agencia tanto en el instrumento de banca de primer piso financiado con fondos del Gobierno italiano (Crédito Italiano), como las colocaciones finales de créditos productivos realizados por las instituciones de microfinanzas utilizando fondeo de la ANDE (banca de segundo piso).

## 5.1. Articulación productiva

En la [tabla 2](#) se presenta el monto comprometido por objetivo estratégico e instrumento del pilar estratégico de Articulación productiva. Se han comprometido por la ANDE hasta el año 2018 un total de 4,41 millones de dólares, movilizándose recursos por un total de 6,3 millones de dólares. Tanto el número de instrumentos disponibles como los montos comprometidos crecieron a lo largo de los tres primeros años de vida de la Agencia.

A nivel de objetivo estratégico, el 75 % de los montos comprometidos se orientan a *fortalecer cadenas de valor estratégicas*, en tanto que el 25 % restante se orienta a *fortalecer redes colaborativas*. Casi uno de cada dos dólares comprometidos en el pilar estratégico se destina al programa de Bienes Públicos Sectoriales (BPS). En este programa, se realiza una convocatoria anual desde el año 2017, se comprometieron más de 1 millón de dólares por convocatoria y se financiaron un total de 15 proyectos orientados a la provisión de bienes públicos sectoriales.

**Tabla 2.** Articulación productiva. Total comprometido por instrumento y año. (En dólares americanos).

Programa / Instrumentos	ANR ANDE			Total	Aportes		Total
	2016	2017	2018		Contraparte	Monto	
<b>Fortalecer cadenas de valor</b>	<b>45.510</b>	<b>1.301.409</b>	<b>2.231.476</b>	<b>3.578.395</b>	<b>1.169.080</b>	<b>4.747.475</b>	<b>75 %</b>
Bienes Públicos Sectoriales		1.259.858	1.092.709	2.352.568	566.576	2.919.144	46 %
PDP		26.350	1.138.766	1.165.116	602.504	1.757.620	28 %
PDP Tacua	45.510	15.201		60.711		60.711	1 %
<b>Fortalecer redes colaborativas</b>	<b>534.188</b>	<b>0</b>	<b>300.000</b>	<b>834.188</b>	<b>755.195</b>	<b>1.589.383</b>	<b>25 %</b>
Clúster	534.188	0	0	534.188	0	534.188	8 %
OC			300.000	300.000	755.195	1.055.195	17 %
<b>Total general</b>	<b>579.598</b>	<b>1.301.409</b>	<b>2.531.476</b>	<b>4.412.583</b>	<b>1.924.275</b>	<b>6.336.858</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia.

## 5. Resultados

### 5.1. Articulación Productiva

En segundo lugar, se ubica el PDP, que lleva comprometidos casi 1,2 millones de dólares. El programa, que funciona en la modalidad de ventanilla abierta, tiene una cartera de seis proyectos. Se trata de proyectos ambiciosos a ser implementados por grandes empresas para desarrollar las capacidades técnicas de sus empresas proveedoras.

#### **Cartera de Proyectos**

A los instrumentos del pilar estratégico de Articulación productiva se han postulado hasta el momento un total de 188 proyectos (véase [tabla 3](#)), con una tasa de aprobación promedio del 27 % (aproximadamente uno de cada cuatro proyectos postulados resulta ser financiado). La tasa de aprobación es heterogénea por instrumento, en función de la demanda del sector privado, los fondos disponibles y la modalidad de los instrumentos.

Por ejemplo, en el caso del PDP, la postulación de las empresas tractoras se formaliza luego de un proceso conjunto con los técnicos de la ANDE para definir las características del proyecto y su aplicabilidad a los objetivos del instrumento. Por tanto, la tasa de aprobación

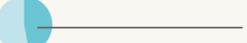
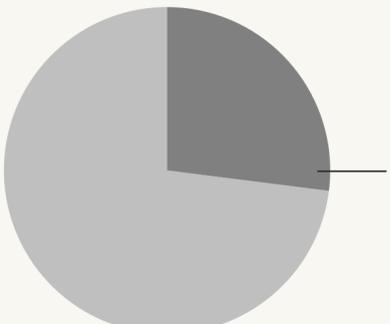
es de 100 %, dado que son invitados a postular cuando el proyecto está listo para ser financiado. En el otro extremo, nuevos instrumentos como Oportunidades Circulares han tenido una demanda de los potenciales beneficiarios que superó ampliamente las expectativas iniciales.

Como consecuencia de la implementación de los programas del pilar estratégico se han financiado de forma directa un total de *18 empresas y 29 instituciones socias* (fundamentalmente cámaras empresariales, organizaciones de productores y otras instituciones públicas). A diciembre de 2018, el pilar estratégico tiene una cartera de *44 proyectos*. Es importante resaltar que, dada la naturaleza de los instrumentos del pilar, en muchos casos los beneficiarios son instituciones como organizaciones y cámaras empresariales, que implementan proyectos que de forma indirecta benefician a todos sus socios.

## 5. Resultados

### 5.1. Articulación Productiva

**Tabla 3.** Articulación productiva. Proyectos postulados, proyectos aprobados y tasa de aprobación, por instrumento. Período 2016-2018.

Programa	Postulados	Aprobados	Tasa de aprobación
Clúster Turismo Piriápolis (Piloto) - VIN Oferta turística	24	11	 46 %
Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP)	6	6	 100 %
Bienes Públicos Sectoriales (BPS)	32	15	 47%
Bienes Públicos Regionales (BPR)	22	--	 nc
Oportunidades Circulares - VIN	68	5	 7 %
Oportunidades Circulares - Proyectos	36	7	 19 %
<b>Total comprometido</b>	<b>188</b>	<b>44</b>	 <b>27 %</b>

Fase:  En ejecución  En evaluación  Firma contratos

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Storey (2003).  
Obs.: Estado de situación de la cartera al 31 de diciembre de 2018.

### 5.2. Desarrollo empresarial e institucional

En el pilar estratégico de Desarrollo empresarial e institucional la Agencia comprometió un monto total de *4,2 millones de dólares*. Los compromisos financieros de este pilar se encuentran concentrados en tres programas que representan casi el 90 % del monto total (véase [tabla 4](#)).

El Programa Proexport+ implementado por Uruguay XXI y cofinanciado por la Agencia e INEFOP en el marco del SNTPyC, representa el 42,6 % de los compromisos financieros del pilar (1,8 millones de dólares). La Agencia participó activamente en el diseño del programa y cofinanció las ediciones 2017 (0,6 millones de dólares) y la edición 2018/2019 (1,2 millones de dólares).

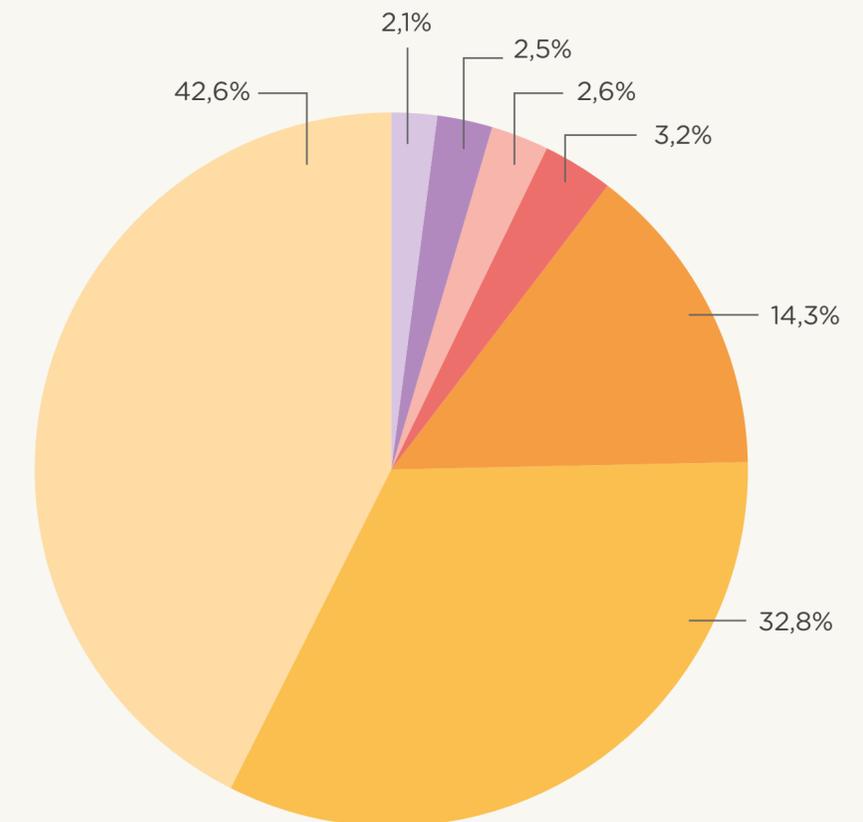
En segundo lugar, se comprometieron 1,38 millones de dólares en el *Programa de Fomento de la Competitividad Territorial*. Este programa fue diseñado en 2016 conjuntamente con Uruguay más Cerca de OPP. Si bien la convocatoria fue realizada en el segundo semestre de 2016, se comprometieron los fondos en el año 2017. Se financió una cartera de ocho proyectos en diversos sectores y regiones del país. Todos los proyectos se encuentran actualmente en ejecución.

## 5. Resultados

### 5.2. Desarrollo Empresarial e Institucional

**Tabla 4.** Desarrollo empresarial e institucional.  
Montos comprometidos por instrumento y año. (En dólares americanos).

Programa	2016	2017	2018	Total
Proexport+ (art. 9)	-	600.000	1.200.000	1.800.000
Fomento de la Competitividad Territorial (PFCT)	-	1.385.390	-	1.385.390
Centro de Competitividad Empresarial (CCE)	2.500	510.782	91.153	604.435
Inclusión financiera (art. 9)	-	135.000	-	135.000
Programa de Adecuación Tecnológica (PAT)	-	-	110.736	110.736
Formación	15.000	32.359	58.284	105.643
Otras acciones (ODS, GEM, entre otras)	6.658	21.500	59.145	87.303
<b>Total general</b>	<b>24.158</b>	<b>2.658.032</b>	<b>1.519.318</b>	<b>4.228.508</b>



Fuente: Elaboración propia.

## 5. Resultados

### 5.2. Desarrollo Empresarial e Institucional

23. La Agencia seleccionará organizaciones del interior del país que ya se encuentren desarrollando actividades y acciones de promoción y apoyo al desarrollo de la empresarialidad, como por ejemplo agencias de desarrollo o centros comerciales, que serán apoyados con la facilitación de la metodología utilizada en los centros.

24. Bases generales.

En tercer lugar, en términos de compromisos financieros asumidos se encuentran los *Centros de Competitividad Empresarial (CCE)*. Si bien hasta 2018 se habían comprometido 0,6 millones de dólares en la implementación de los centros piloto de Rivera y Tacuarembó, la Agencia ha seguido trabajando fuertemente para la apertura de cuatro nuevos centros en 2019 y la conformación de una Red de Centros Asociados, a los cuales se apoyará para la implementación de la metodología de trabajo que se está implementando en los demás centros.<sup>23</sup> En la subsección siguiente se presenta con mayor detalle las características y primeros resultados de este programa.

#### **Centros de Competitividad Empresarial (CCE)**

Como fue mencionado previamente, el objetivo del instrumento es consolidar una red de centros a lo largo del territorio nacional, donde cada nodo constituya un espacio donde brindar apoyo integral a micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y emprendedores que “(...) demuestren interés, compromiso y potencial de desarrollo en su territorio”.<sup>24</sup>

Asimismo, los CCE buscan oficial de ventanilla única de la oferta de instrumentos de desarrollo productivo disponibles para las empresas y emprendedores del territorio, oficiando de nexo entre los potenciales beneficiarios y las diversas instituciones que ofrecen instrumentos de política pública.

Con el fin de lograr los resultados esperados en sus beneficiarios, el diseño del programa cuenta con una serie de características diferenciales. En primer lugar, basa su actividad en un **conocimiento integral de la empresa o emprendedor**, a través de un diagnóstico que permita brindarles servicios adecuados a sus necesidades. Esto implica que el personal de los centros debe ser capaz de tener una visión global de la empresa y un amplio conocimiento de las herramientas disponibles.

En segundo lugar, las recomendaciones se realizan de forma ordenada, siguiendo una **estrategia definida de forma operativa en la elaboración de un plan de acción**. En tercer lugar, de acuerdo con lo establecido en las bases del programa, cada centro debe brindar

## 5. Resultados

### 5.2. Desarrollo Empresarial e Institucional

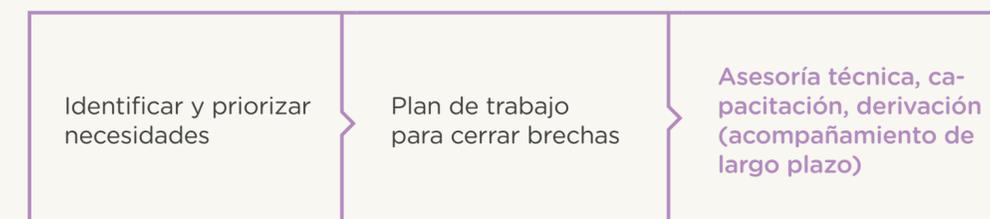
a sus clientes un **acompañamiento continuo** y de largo plazo. Esta forma de trabajo conforma lo que puede denominarse “núcleo de funcionamiento de los CCE”, representado en el **diagrama 8**.

Los productos que brindan los CCE son: a) diagnósticos, b) planes de acción, c) asistencia técnica, d) capacitación, e) derivación a otros programas y f) estudios económicos territoriales, estos últimos con un impacto indirecto en la población objetivo.

El programa clasifica a los potenciales beneficiarios en pre-clientes y clientes. Se denomina pre-cliente a aquellas empresas y emprendedores con potencial de transformarse en clientes de los CCE. Por lo tanto, son aquellos que forman parte de la población objetivo del programa, pero que no han recibido ningún producto de los centros. Por otra parte, son considerados clientes aquellas empresas y emprendedores que tienen actividad en los CCE (recibieron al menos un producto) en el marco de la lógica de atención central del programa.

En la **tabla 5** se presenta el número de clientes y pre-clientes (empresas y emprendedores) por Centro, al 31 de diciembre de 2018 (ocho meses de implementación). El número total de pre-clientes asciende a 500, en tanto que se identifican 94 clientes. Dos tercios de los clientes son empresas y el tercio restante son emprendedores. Los clientes se reparten casi en partes iguales entre ambos centros (45 en Rivera y 49 en Tacuarembó).

**Diagrama 8.** Eje de la actividad de los CCE.



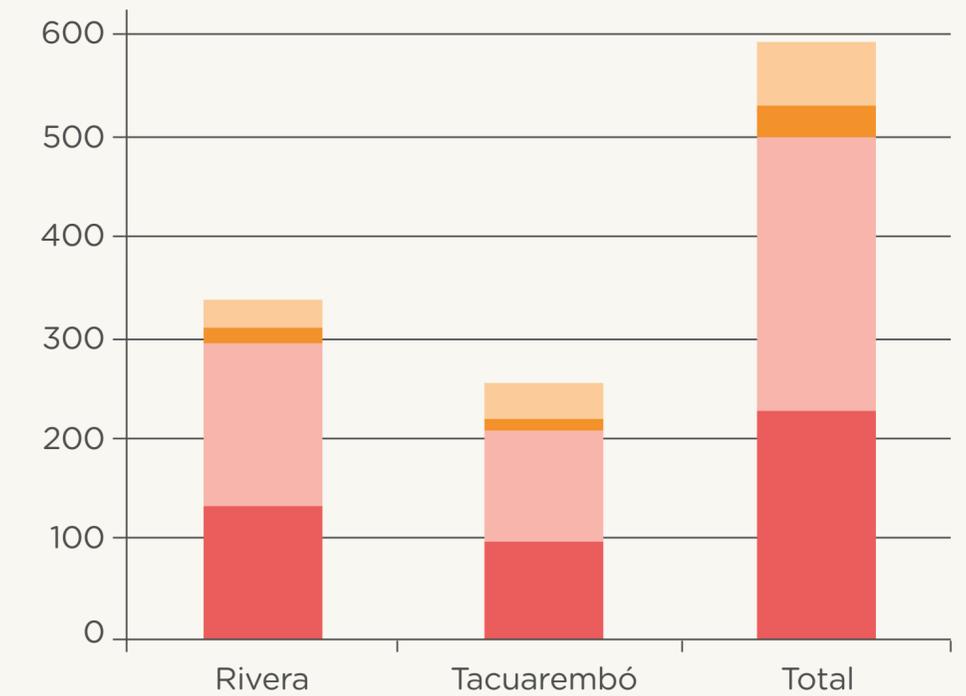
Fuente: Adaptación a partir de las bases generales del programa.

## 5. Resultados

### 5.2. Desarrollo Empresarial e Institucional

**Tabla 5.** CCE: número de clientes y pre-clientes por tipo (emprendedor/empresa) y por centro.

Tipo	Rivera	Tacuarembó	Total
<b>Pre-clientes</b>	<b>294</b>	<b>206</b>	<b>500</b>
■ Emprendedores	131	96	227
■ Empresas	163	110	273
<b>Clientes</b>	<b>45</b>	<b>49</b>	<b>94</b>
■ Emprendedores	16	15	31
■ Empresas	29	34	63
<b>Total</b>	<b>339</b>	<b>255</b>	<b>594</b>



Fuente: registros del programa.

## 5. Resultados

26. La convocatoria 2017 si bien fue financiada en su totalidad por la ANDE, fue implementada por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación.

27. Observar que en el convenio para la implementación de la Ventanilla Conjunta ANDE-ANII la Agencia comprometió llegar a financiar hasta un total de 20 proyectos semilla, con un aporte máximo de 500 mil dólares. Este programa fue incluido en los montos presentados de Semilla ANDE. Se incluyen los compromisos asumidos en las cinco postulaciones Semilla aprobadas mediante la ventanilla conjunta, por un monto total de USD 112.819 (véase [tabla 10](#)).

### 5.3. Emprendimientos

En la [tabla 6](#) se presenta el compromiso asumido en el pilar de Emprendimientos en el período 2016-2018, el cual fue financiado en su totalidad con el FONDES. Se observa que más de la mitad de los compromisos financieros asumidos en el pilar corresponden al instrumento Semilla ANDE (51,2 %). En este instrumento se han realizado un total de cinco convocatorias y se han apoyado 126 proyectos hasta el cierre de diciembre de 2018. Asimismo, se incluyen cinco proyectos Semilla que fueron financiados mediante la Ventanilla Conjunta ANDE-ANII.

En segundo lugar, en términos de compromiso financiero del pilar, se ubica el aporte no reembolsable realizado por la ANDE a la ANII en el marco del art. 9 de la Ley 19.337, para la implementación del Programa de Apoyo a Futuros Empresarios (PAFE). En dicho marco, la Agencia realizó un aporte de 2 millones de dólares (33 %) para potenciar la implementación de los

programas de capital semilla para emprendedores innovadores, Validación de Ideas de Negocios (VIN) y apoyo al fortalecimiento de incubadoras de empresas.

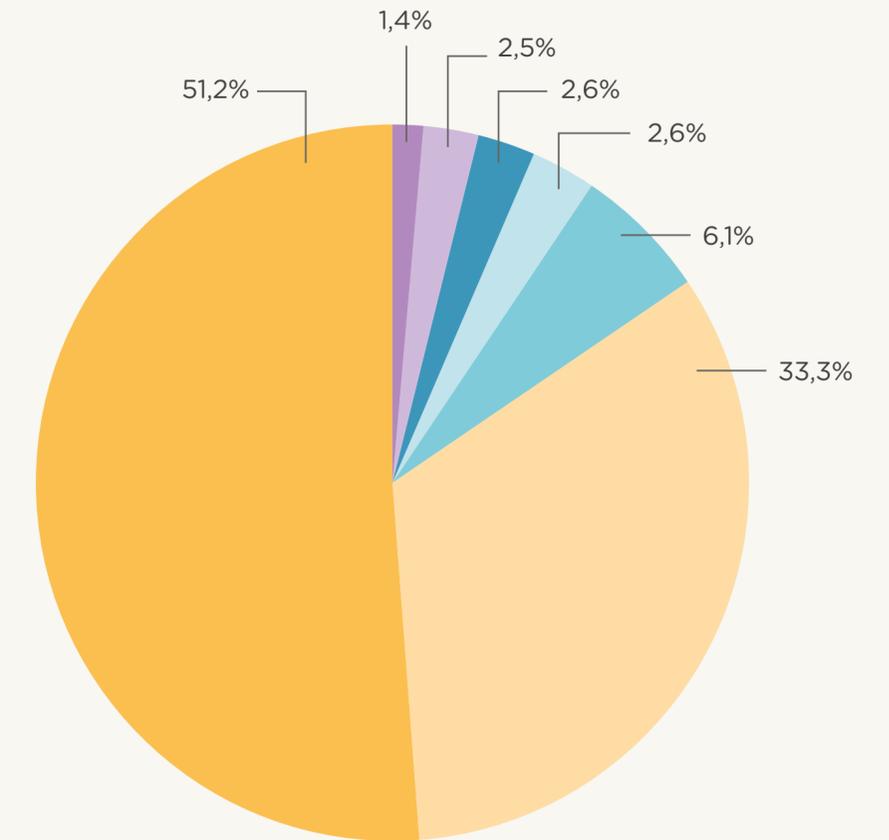
En tercer lugar, se ubica el Programa de Fomento de la Cultura Emprendedora (FCE). El programa financia actividades de difusión y fortalecimiento del ecosistema emprendedor. Se han realizado dos convocatorias anuales (años 2017<sup>26</sup> y 2018), habiéndose financiado *53 iniciativas por un monto total de casi 366 mil dólares*.

En cuarto lugar, se encuentra la Ventanilla Conjunta ANDE-ANII implementada en 2018, para proyectos postulados desde incubadoras financiadas por la ANII. En este caso, se presenta el monto comprometido por la Agencia en los instrumentos de Validación de Ideas de Negocios (VIN) y Validación de Ideas Técnicas (VIT). Los instrumentos de validación de ideas serán gestionados por la ANII.<sup>27</sup>

5. Resultados  
5.3. Emprendimientos

**Tabla 6.** Emprendimientos. Montos comprometidos por instrumento y año. (En dólares americanos).

Programa / iniciativa	2016	2017	2018	Total	Total %
Semilla	598.119	1.174.553	1.305.006	3.077.678	51,2 %
Programa a futuros empresarios (PAFE)	2.000.000	-	-	2.000.000	33,3 %
Fomento de la cultura emprendedora (FCE)	-	190.901	174.948	365.849	6,1 %
Ventanilla Conjunta ANDE-ANII (VIN y VIT)	156.612	-	-	156.612	2,6 %
DESEM	156.612	-	-	156.612	2,6 %
500 startups	-	150.000	-	150.000	2,5 %
Otras acciones (ecosistema Inju, movilidad y fortalecimiento)	0	20.000	63.544	83.544	1,4 %
<b>Total general</b>	<b>2.754.731</b>	<b>1.535.454</b>	<b>1.720.398</b>	<b>6.010.583</b>	<b>100 %</b>



Fuente: Elaboración propia con base en registros.

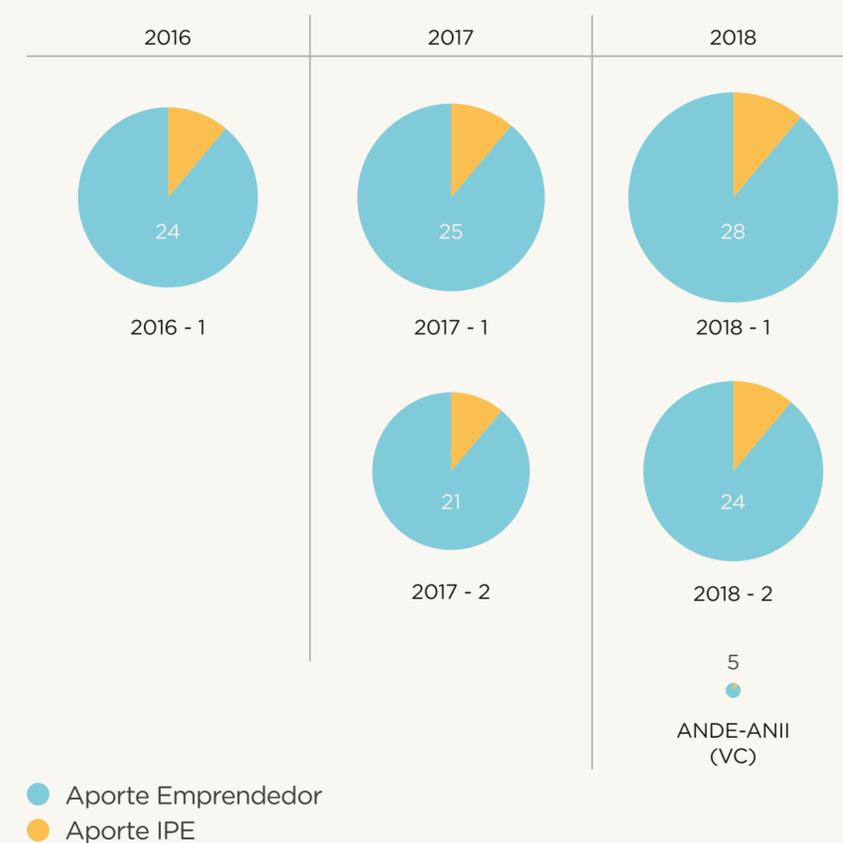
## 5. Resultados

### 5.3. Emprendimientos

En el marco del Convenio con DESEM – Jóvenes Emprendedores la Agencia comprometió un monto total de 156 mil dólares por un proyecto a implementarse en tres años lectivos. En dicho marco, se han realizado intervenciones en 57 y 59 liceos en los años 2017 y 2018, respectivamente. En 2018 el 58 % de los liceos participantes fueron del interior del país.

Por otra parte, se realizó una primera experiencia en pre-aceleración de startups en el país de forma conjunta con la ANII, el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU) y Uruguay XXI. Se contrató a la aceleradora 500 startups con sede principal en San Francisco (EE.UU.). Se realizó una convocatoria en la que se presentaron más de 200, habiéndose seleccionado 21 emprendimientos que participaron de una instancia intensiva por seis semanas. Finalmente, se incluyen en el **gráfico 1** otros compromisos financieros asociados a otras acciones realizadas desde el pilar de Emprendimientos.

**Gráfico 1.** Emprendimientos. Instrumento Semilla ANDE. Proyectos financiados y aporte comprometido ANDE, por Convocatoria y destinatario (emprendedor - IPE) (en USD).



## 5. Resultados

### 5.3. Emprendimientos

28. En rigor el aporte a las IPE se realiza en tres pagos por conceptos distintos: un primer pago por aprobar la etapa de perfil (\$ 1.600), un pago por formular el proyecto en tiempo y forma (\$ 9.600), un pago por el acompañamiento realizado durante el año de implementación de los proyectos financiados (\$ 80.000) y un pago final (premio) si se cumplen las metas fijadas al cierre de la implementación para el año post-ejecución (\$ 91.200). En la tabla 6 no se incluye el monto correspondiente a este premio final, por lo que el nivel de compromiso presentado está levemente subestimado.

29. En la Ventanilla Conjunta ANDE-ANII, se reciben los proyectos y se define si es innovador o de valor diferencial. En el primer caso los financia la ANII, y en el segundo la ANDE.

### Semilla ANDE:

El instrumento de capital semilla de la ANDE (“Semilla ANDE”) se encuentra operativo desde 2016, habiéndose realizado hasta el momento un total de cinco convocatorias. El instrumento financia a los emprendedores y adicionalmente otorga un aporte no reembolsable a la IPE que acompaña al proyecto durante la implementación.<sup>28</sup> Adicionalmente, en 2018 se abrió una ventanilla conjunta con la ANII, para proyectos postulados por incubadoras financiadas por esta. En dicho instrumento se han financiado con fondos ANDE cinco proyectos.<sup>29</sup> En la tabla 7 se presenta el compromiso financiero asumido por ANDE por convocatoria, indicando además cuánto corresponde a las IPE y cuánto es el compromiso de dinero que va directamente al emprendedor. Asimismo, se presenta el número de proyectos aprobados por convocatoria. En total se han aprobado 131 proyectos Semilla.

**Tabla 7.** Emprendimientos. Instrumento Semilla ANDE. Perfiles postulados, proyectos formulados y proyectos aprobados. Tasa de pertinencia y tasa de aprobación, por convocatoria.

Convocatoria	Perfil	Proyecto	Aprobados	Tasa pertinencia	Tasa aprobación
2016 - 1	149	74	24	50 %	32 %
2017 - 1	122	50	25	41 %	50 %
2017 - 2	142	58	23	41 %	40 %
2018 - 1	171	71	30	42 %	42 %
2018 - 2	108	49	24	45 %	49 %
<b>Total general</b>	<b>692</b>	<b>302</b>	<b>126</b>	<b>44 %</b>	<b>42 %</b>

## 5. Resultados

### 5.3. Emprendimientos

30. En rigor, es la IPE la que postula la propuesta del equipo emprendedor.

31. Existen unos muy pocos casos en que si bien el comité interno recomienda formular proyecto, los emprendedores finalmente no formulan y, por tanto, no postulan en la etapa proyectos.

32 No se presentan los proyectos postulados a la Ventanilla Conjunta ANDE-ANII debido a que este instrumento es de ventanilla abierta y se presenta directamente un proyecto (no existe la etapa de perfil).

El instrumento Semilla ANDE tiene dos etapas. En una primera etapa, la postulación consta de un video de no más de cinco minutos, en el que los emprendedores presentan su idea, la cual debe venir acompañada por la recomendación de una Institución Patrocinadora de Emprendimientos (IPE).<sup>30</sup> Esta es la denominada etapa de Perfil. Los perfiles postulados son evaluados por un comité de evaluación interno, atendiendo básicamente a los criterios de valor diferencial, potencial de crecimiento y de potencial generación de empleo. Lo que se evalúa en esta etapa es básicamente si los perfiles presentados son “elegibles”. Los perfiles aprobados son invitados a formular un proyecto. Los proyectos postulados son evaluados por un comité de expertos externo a la Agencia.

En la **tabla 7** se presentan los perfiles postulados (demanda por el instrumento), los proyectos presentados (los “elegibles” que formulan proyecto)<sup>31</sup> y los proyectos aprobados, por convocatoria.<sup>32</sup> Adicionalmente se calculan la tasa de pertinencia, definida como el número de perfiles “elegibles” (proyectos

que aprueban la etapa de perfil y pasan a formular) sobre el número de perfiles postulados, y la tasa de aprobación, definida como el cociente entre los proyectos aprobados y los proyectos evaluados.

En las cinco convocatorias realizadas han postulado a la etapa inicial (etapa perfil) 692 propuestas elaboradas por un total de 1.437 emprendedores (287 emprendedores postulados en promedio por convocatoria). La tasa de pertinencia se ha mantenido relativamente estable, con un muy pequeño crecimiento en las últimas tres convocatorias. En promedio, la tasa de pertinencia se ubica en 44 %, lo que implica que más de 5 de cada 10 propuestas presentadas no son elegibles para el instrumento.

La tasa de aprobación ha sido más variable a lo largo del tiempo. La variabilidad se encuentra asociada principalmente a la alta variación en el número de proyectos formulados. Como se observa en la **tabla 11**, si bien se dispone de presupuesto para financiar 25 proyectos por convocatoria, si el Comité Evaluador recomienda

## 5. Resultados

### 5.3. Emprendimientos

33. En función de la calidad de los proyectos recibidos y de la recomendación del Comité Externo, en la convocatoria 2018-1 se financiaron un total de 30 proyectos.

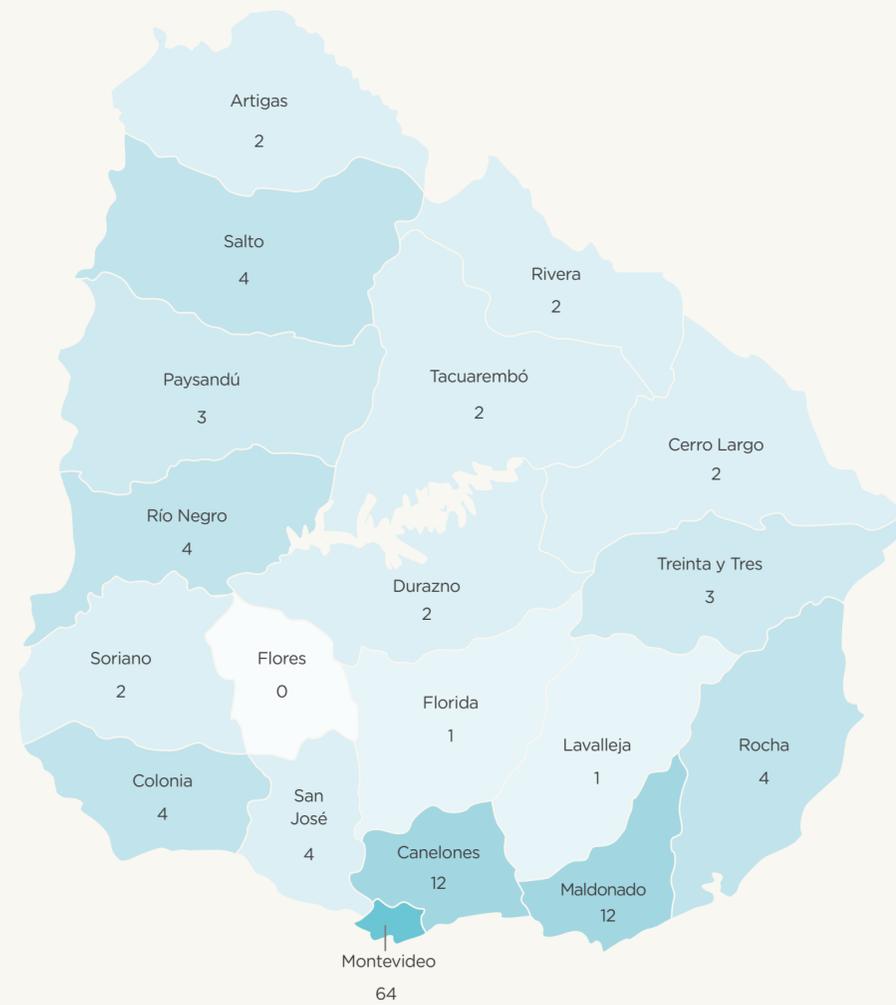
financiar más proyectos, la Agencia puede acceder a dicha solicitud.<sup>33</sup> En promedio, se financian 4 de cada 10 proyectos postulados (42 %).

El instrumento de Semilla ANDE trabaja sobre un segmento de emprendimientos que no era cubierto por ningún otro instrumento de política pública: el segmento de proyectos de empresas no innovadoras, pero con una propuesta con valor diferencial y potencial de crecimiento dinámico. Adicionalmente, la Agencia tiene desde sus inicios una fuerte vocación de llegar a todo el territorio nacional con sus instrumentos. En Semilla ANDE se han realizado esfuerzos en esa dirección, conformando una red de IPE en todos los departamentos del país. A diciembre de 2018, esta red tiene más de 70 instituciones participando (oficinas de desarrollo de las intendencias, agencias de desarrollo, centros comerciales, Incubadoras, aceleradoras, entre otras).

En el [gráfico 2](#) se presentan los proyectos aprobados en Semilla ANDE por departamento. Con la excepción de Flores, se han aprobado proyectos en todos los departamentos del país. Asimismo, en promedio casi la mitad de los proyectos financiados son del interior (46,3 %), por lo que los esfuerzos de llegar a todo el país vienen dando resultados. En el [apartado 2](#) se presenta una muy breve caracterización socioeconómica de los emprendedores financiados con Semilla ANDE.

5. Resultados  
5.3. Emprendimientos

**Gráfico 2.** Semilla ANDE: Cantidad de proyectos aprobados por departamento. Período 2016-2018.



# Apartado 2

## Breve caracterización socioeconómica de los emprendedores financiados.

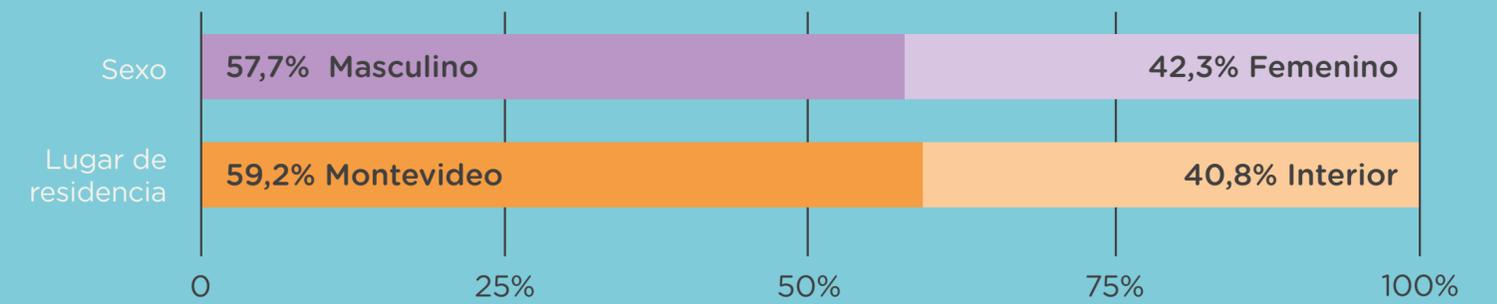
Durante los tres primeros años de implementación del programa Semilla ANDE, un total de 260 emprendedores accedieron al financiamiento de sus proyectos. De estos, 6 de cada 10 emprendedores son hombres y 6 de cada 10 residen en Montevideo (véase gráfico 3).

Si se toma en cuenta la zona de residencia, se observa que en general los emprendedores de Montevideo son más jóvenes y alcanzaron niveles educativos más altos que los del interior del país. La edad promedio general es de 34,7 años: los emprendedores de Montevideo tienen un promedio de 33,1 años, 4 años más jóvenes que los del interior del país (37 años en promedio). Al momento de postular al instrumento Semilla ANDE, la gran mayoría de los emprendedores se encuentra ocupado (94,6 %). Dos de cada tres ocupados trabajan de forma independiente, posiblemente en actividades vinculadas al proyecto de empresa que desean emprender.

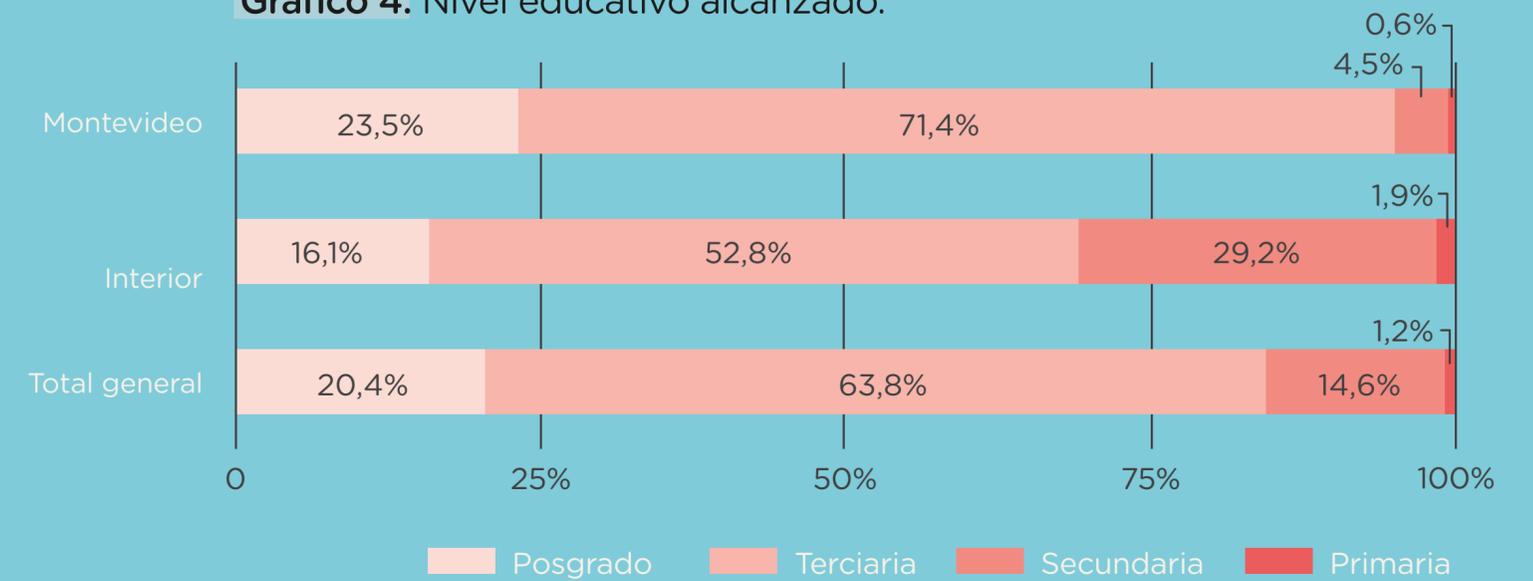
En síntesis, los emprendedores financiados tienen una distribución relativamente equitativa por sexo y lugar de residencia (Montevideo - Interior), en promedio tienen una edad de 34,7 años, alcanzan altos niveles educativos y la gran mayoría se encuentran ocupados al momento de postular.

En lo referente al nivel educativo, al menos el 84 % alcanzó el nivel educativo terciario y el 20,3 % tiene cursado un postgrado (completo o incompleto). El 94,8 % de los que residen en Montevideo alcanzan un nivel educativo terciario, mientras que solamente el 68,8 % de los emprendedores del interior alcanzan dicho nivel (véase gráfico 4).

**Gráfico 3.** Emprendedores distribuidos por sexo y lugar de residencia.



**Gráfico 4.** Nivel educativo alcanzado.



## 5. Resultados

34. Observar que un compromiso similar había sido asumido por la Agencia en 2017 con la primera versión del PFM. Dicho compromiso no se incluye, porque el programa fue rediseñado, dejando sin efecto la versión anterior. Por lo tanto, se presenta la ejecución realizada en el PFM edición 2017 y el compromiso asumido en el PFM edición 2018.

### 5.4. Servicios financieros

En el pilar estratégico de Servicios financieros la Agencia realiza tanto Aportes No Reembolsables (ANR) como Aportes Reembolsables (AR). Los aportes no reembolsables corresponden en su casi totalidad el Paquete de Fomento de Microfinanzas. En la [tabla 12](#) se presenta el detalle de lo comprometido, según la edición del PFM y el instrumento. En el caso de la edición 2017, el compromiso asciende a un total de 123 mil dólares. De este monto, un total de 45 mil dólares (36,7 %) corresponden a subsidios por la colocación de 678 créditos a nuevos clientes por un monto total de más de 2 millones de dólares; en tanto que 78 mil dólares (63,2 %) corresponden a la financiación de cuatro proyectos de fortalecimiento institucional a ser implementados por instituciones de microfinanzas.

En el caso del PFM edición 2018, se presentan los fondos comprometidos en el programa que ascienden a casi medio millón de dólares (USD 467.901).<sup>34</sup>

En lo referente a los AR, la Agencia ha comprometido un total de *30,8 millones de dólares*. Como se presentó

previamente, este monto se compone de 12 millones de dólares que la Agencia comprometió en los dos fideicomisos firmados en el marco del SIGA (FGAS y FOGAN-DE), más las colocaciones efectivas de créditos realizadas a mipymes con los programas de Crédito Italiano y Programa de Financiamiento ANDE (PFA).

A su vez, los aportes no reembolsables realizados en los instrumentos de Incremento de cartera y Expansión Territorial del PFM, en sus dos ediciones, se encuentran asociados a subsidios por colocaciones de créditos a nuevos clientes. El instrumento subsidia parte del esfuerzo que deben realizar las instituciones de microfinanzas para ampliar su cartera y llegar a clientes nuevos. Por tanto, estos instrumentos operan apalancando créditos a mipymes que no se encontraban operativas en el mercado de microfinanzas (al menos por dos años).

Una manera de captar la llegada efectiva a las mipymes con los programas del pilar de Servicios financieros de la Agencia es observar las colocaciones crediticias a mipymes que se encuentran de alguna forma

## 5. Resultados

### 5.4. Servicios financieros

**Tabla 8.** Servicios financieros: aportes no reembolsables por instrumento. (En dólares americanos).

Instrumento	2016	2017	2018	Total
<b>PFM (versión 2017)</b>	-	39.145	84.209	123.624
■ Incremento de Cartera + Expansión Territorial	-	17.904	27.512	45.416
■ Capacitación y fortalecimiento	-	21.511	56.697	78.208
<b>PFM (versión 2018)</b>	-	-	467.901	467.901
■ Otras acciones	35.000	4.500	55.700	95.200
<b>Total</b>	<b>35.000</b>	<b>43.915</b>	<b>607.810</b>	<b>686.725</b>

Fuente: Elaboración propia con base en registros del programa.

potenciadas por algún instrumento de la Agencia, lo cual es realizado a continuación.

#### **Instrumentos financieros de ANDE: Colocaciones crediticias totales**

En la [tabla 9](#) se presenta el resumen de los créditos colocados (en dólares y el número de créditos) con apoyo de los instrumentos financieros de la ANDE y el número de empresas mipymes beneficiarias. En los tres primeros años de funcionamiento de la Agencia, se han colocado con apoyo de sus instrumentos financieros un total de *7.880 créditos productivos* por un total de *25,5 millones de dólares*, a un total de *2.854 mipymes*.

Con el Crédito Italiano (banco de primer piso) la Agencia ha colocado cinco créditos productivos por un total de 835 mil dólares. Las colocaciones han sido limitadas, a pesar de los esfuerzos de promoción y difusión realizados por la Agencia hasta el momento. Actualmente se está trabajando para utilizar este instrumento financiero, que concede condiciones beneficiosas a las mipymes (por ejemplo, tasas de interés preferenciales),

## 5. Resultados

### 5.4. Servicios financieros

35. Observar que debido a que en el Fondo de Garantías ANDE-SIGA el nivel de cobertura de las garantías es por el 50 % del crédito otorgado, el importe total de créditos colocados con garantías de la Agencia es el doble del monto efectivamente garantizado (USD 2.059.564) presentado en la [tabla 1](#).

de forma más coordinada con otros instrumentos de la Agencia. Por ejemplo, se viene trabajando para que los beneficiarios del Programa de Adecuación Tecnológica (PAT), que reciben un diagnóstico tecnológico gratuito por parte del Centro de Extensionismo Industrial (CEI), puedan acceder a financiamiento del Crédito Italiano para adquirir la tecnología recomendada.

Con el *primer fondo de garantías* implementado por la Agencia (Fondo de Garantías ANDE-SIGA) se han garantizado un total de 40 créditos productivos por 4,1 millones de dólares.<sup>35</sup> El fondo ya no se encuentra disponible, pero, como fue mencionado, se encuentran operativos tres nuevos fondos de garantías con financiamiento de la Agencia, los cuales al cierre del ejercicio 2018 aún no habían realizado colocaciones.

Con el *programa de banca de segundo piso (PFA)*, la Agencia fondea a instituciones de primer piso para que

otorguen créditos productivos. En los tres años de funcionamiento, se han realizado por parte de estas instituciones con fondeo ANDE más de 7 mil operaciones financieras, por un total de 18 millones de dólares. La caída en las colocaciones verificada con respecto al año 2016 obedece a que la Cooperativa ACAC, que utilizaba fondeo de la Agencia principalmente para productos de Adelantos de Documentos de Terceros (ADT, en particular “factoring”), dejó de operar con el programa en dicho año.

Finalmente, con los instrumentos de Incremento de Cartera y Expansión Territorial del Paquete de Fomento de las Microfinanzas (PFM), se ha facilitado la colocación de un total de casi 800 créditos productivos por aproximadamente 2,5 millones de dólares. En este caso, la Agencia subsidia un porcentaje del costo de transacción estimado que deben enfrentar las instituciones de microfinanzas para lograr atraer nuevos clientes.

5. Resultados  
5.4. Servicios financieros

**Tabla 9.** Créditos colocados (montos y número) y número de empresas, con apoyo de instrumentos financieros de ANDE. Por instrumento y año. Montos en dólares americanos.

Programa	2016	2017	2018	Total
<b>Monto créditos (USD)</b>				
CI	157.431	566.030	111.546	835.007
FGAS	-	2.354.091	1.765.037	4.119.128
PFA (*)	9.985.478	4.181.540	3.844.521	18.011.539
PFM	-	806.106	1.687.863	2.493.969
<b>Total</b>	<b>10.142.909</b>	<b>7.907.767</b>	<b>7.408.966</b>	<b>25.459.642</b>
<b>Número de créditos</b>				
CI	2	2	1	5
FGAS	-	24	16	40
PFA (*)	5.947	534	556	7.037
PFM	-	264	534	798
<b>Total</b>	<b>5.949</b>	<b>824</b>	<b>1.107</b>	<b>7.880</b>
<b>Número de empresas</b>				
CI	2	2	1	5
FGAS	-	24	16	40
PFA (*)	1.042	467	502	2.011
PFM	-	264	534	798
<b>Total</b>	<b>1.044</b>	<b>757</b>	<b>1.053</b>	<b>2.854</b>



## 6. Una mirada transversal

El objetivo de la presente sección, luego de haber presentado cada pilar estratégico, es realizar un esfuerzo por visualizar de forma más integral la implementación de la política de desarrollo productivo realizada por la Agencia. Dado que la Agencia desarrolla acciones sobre diversas dimensiones que afectan las posibilidades de desarrollo productivo de las mipymes, es necesario definir criterios que permitan agregar el accionar de la Agencia en algunos pocos indicadores.

Con este objetivo, se realiza un análisis descriptivo de los ANR realizados mediante instrumentos que financian cartera de proyectos y una mirada a los AR aproximados por las colocaciones crediticias finales apalancadas por algún instrumento de la Agencia.

Los ANR realizados por la Agencia pueden agruparse en tres grandes grupos: a) instrumentos que financian cartera de proyectos y que son implementados directamente por la Agencia; b) instrumentos implementados por la Agencia directamente, pero que no financian cartera de proyectos (por ejemplo, CCE) y

c) convenios en los que la agencia financia, pero no es implementadora. En la **tabla 10** se presentan los importes comprometidos para cada grupo. Como se observa en la **tabla 10** el 59,3 % de los ANR realizados por la Agencia se comprometen en instrumentos que financian cartera de proyectos, el 9,9 % corresponde a otro tipo de instrumentos y acciones implementadas por la Agencia (por ejemplo los CCE y los subsidios entregados en el marco de los instrumentos de Incremento de Cartera y Expansión Territorial del Paquete de Fomento de las Microfinanzas), y un 30,8 % se realiza a través de la firma de convenios con otras instituciones para que implementen programas o acciones (incluidas las realizadas mediante el art. 9 de la ley del FONDES).

Por tanto, para dimensionar la implementación de políticas de la Agencia con una mirada más transversal, se analizan dos grandes grupos:

1. Aportes No Reembolsables - Cartera de Proyectos. Corresponde al grupo I de la **tabla 10** con un compromiso total de 9,1 millones de dólares. Se incluyen en esta

## 6. Una mirada transversal

**Tabla 10.** Aportes No Reembolsables (ANR), según grupo de instrumentos. Período 2016-2018. (En dólares americanos).

Grupo de instrumentos	ANR	Porcentaje
<b>I) Instrumentos - Cartera Proyectos</b>	<b>9.101.117</b>	<b>59,3 %</b>
<b>II) Otros instrumentos y acciones ANDE</b>	<b>-</b>	<b>9,9 %</b>
Centros de Competitividad Empresarial (CCE)	604.435	-
PFM edición 2018	471.862	-
Otras acciones	233.027	-
Formación	105.643	-
PDP Tacuarembó	60.711	-
PFM subsidio 2017 (IC + ET)	41.455	-
<b>III) Convenios (no implementa ANDE)</b>	<b>-</b>	<b>30,8 %</b>
Proexport+ (art.9)	1.800.000	-
ANII (art. 9)	2.000.000	-
Ventanilla Conjunta ANDE-ANII (VIN-VIT)	176.900	-
Fomento de la Cultura Emprendedora (2017)	190.901	-
Convenio DESEM	156.612	-
Startup 500	150.000	-
Inclusión financiera (art. 9)	135.000	-
Programa de Adecuación Tecnológica (PAT)	110.736	-
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>100 %</b>

## 6. Una mirada transversal

36. La convocatoria 2017 fue financiada por la ANDE e implementada por la ANII. En dicha oportunidad se financiaron un total de 27 propuestas.

categoría los proyectos que son financiados por los instrumentos de Semilla ANDE, Semilla Ventanilla Conjunta ANDE-ANII, Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP), Bienes Públicos Sectoriales (BPS), Clúster Piloto Piriápolis (proyectos + VIN), Oportunidades Circulares (implementación de proyectos + VIN-VIT), Programa Fomento de la Competitividad Territorial (PFCT), el Instrumento de Capacitación y Fortalecimiento del Paquete de Fomento de las Microfinanzas (Edición 2017) y la Convocatoria 2018 del Programa de Fomento de la Cultura Emprendedora.<sup>36</sup>

### 2. Aportes Reembolsables - Créditos otorgados

Se incluyen en esta categoría a todos aquellos beneficiarios finales de operaciones crediticias donde la Agencia participó con un programa de su pilar de Servicios Financieros (banca de primer piso, banca de segundo piso, subsidio por colocaciones de PFM y fondos de garantías).

Sobre estos dos grupos se analizan diversas dimensiones de interés. En particular se estudia la llegada territorial de los instrumentos de la Agencia y los sectores económicos beneficiarios. Para el caso de la cartera de proyectos, se analiza también el nivel de la intervención (meso o micro).

## 6.1. Aportes No Reembolsables - Cartera de Proyectos

### 6.1.1. Territorio

La Agencia ha financiado en sus tres años de vida un total de *214 proyectos en los 19 departamentos del país*. El monto total de aportes no reembolsable realizado asciende a la suma de *9,1 millones de dólares*. Como todos los instrumentos que financian cartera de proyectos requieren necesariamente de diversos niveles de aportes de las contrapartes, *la movilización total de recursos asciende a 13,7 millones de dólares*.

## 6. Una mirada transversal

### 6.1. Aportes No Reembolsables

#### Cartera de Proyectos.

##### 6.1.1. Territorio.

En el panel A de la **tabla 11** se presenta el detalle de los proyectos según su alcance (nacional/regional/departamental). Un total de 14 proyectos fueron clasificados como de alcance nacional (7 %). En general, se trata de proyectos del Programa de Bienes Públicos Sectoriales cuya contraparte es una asociación de productores o empresarios con alta representación en todo el país. Estos proyectos representan un total de un quinto (20 %) de los recursos totales movilizados. El 76 % de los recursos se movilizan en proyectos de alcance departamental y el 4 % en proyectos con alcance regional (todos ellos en el interior del país).

En el panel B de la **tabla 11** se presenta la distribución de los proyectos financiados según región (Montevideo e interior del país). Se observa que el 58 % de los proyectos y el 68 % de los montos movilizados por la Agencia en instrumentos que financian cartera de proyectos se dirigen a proyectos a implementarse en el interior del país.

En el **gráfico 5** se presenta la distribución de los proyectos en los departamentos del interior del país (en número de proyectos y montos movilizados). Destacan Maldonado y Canelones, tanto en número de proyectos financiados como en los montos comprometidos. En un nivel intermedio se encuentran los departamentos del litoral oeste (Río Negro, Paysandú y Salto), Rivera, San José y Colonia. El resto de los departamentos del país reciben menos del 1 % de los aportes no reembolsables comprometidos por la ANDE en su cartera de proyectos.

##### **6.1.2. Nivel de la intervención (meso/micro)**

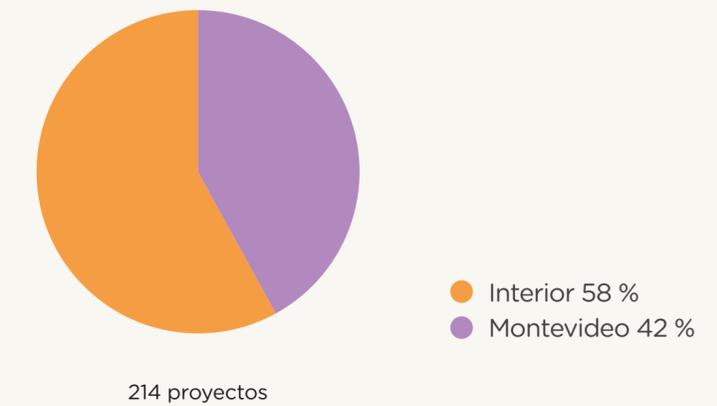
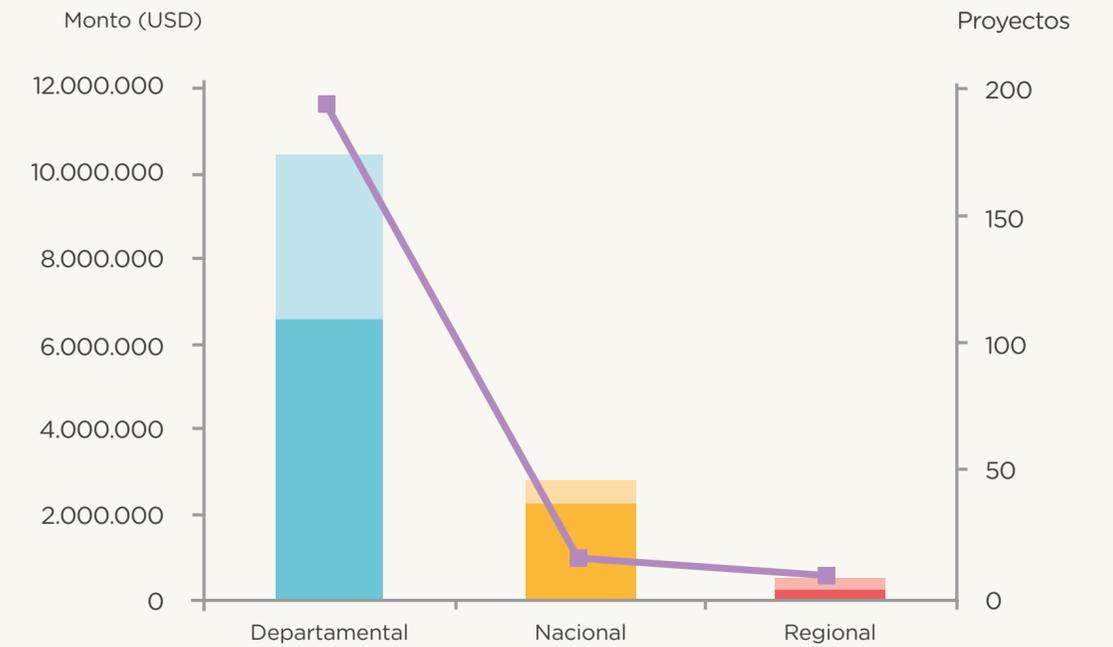
Para fomentar el desarrollo productivo es necesario no solamente actuar sobre las capacidades de las mipymes y emprendedores, sino también sobre el entorno en el que dichas empresas y emprendedores actúan. Los niveles de productividad y competitividad alcanzados por un país se encuentran íntimamente ligados con estos dos aspectos: las capacidades de sus empresas y el entorno económico e institucional en el que operan.

6. Una mirada transversal  
 6.1. Aportes No Reembolsables  
 Cartera de Proyectos.  
 6.1.2. Nivel de la intervención  
 (meso/micro).

**Tabla 11.** Cartera de Proyectos financiados, según alcance y región. Número de proyectos y montos comprometidos (ANDE, contraparte y total). (En dólares americanos).

PANEL A									
Alcance	Proyectos		ANDE		Contraparte		Total		
	Cantidad	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Departamental	192	90 %	6.626.914	73 %	3.814.813	82 %	10.441.726	76 %	
Nacional	14	6 %	2.244.581	25 %	540.143	12 %	2.784.725	20 %	
Regional	8	4 %	229.622	3 %	274.473	6 %	504.095	4 %	
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>100 %</b>	<b>9.101.117</b>	<b>100 %</b>	<b>4.629.429</b>	<b>100 %</b>	<b>13.730.546</b>	<b>100 %</b>	

PANEL B									
Alcance	Proyectos		ANDE		Contraparte		Total		
	Cantidad	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	
Interior	124	58 %	3.170.348	68 %	6.199.938	68 %	9.370.286	68 %	
Montevideo	90	42 %	1.459.081	32 %	2.901.179	32 %	4.360.260	32 %	
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>100 %</b>	<b>4.629.429</b>	<b>100 %</b>	<b>9.101.117</b>	<b>100 %</b>	<b>13.730.546</b>	<b>100 %</b>	



## 6. Una mirada transversal

### 6.1. Aportes No Reembolsables

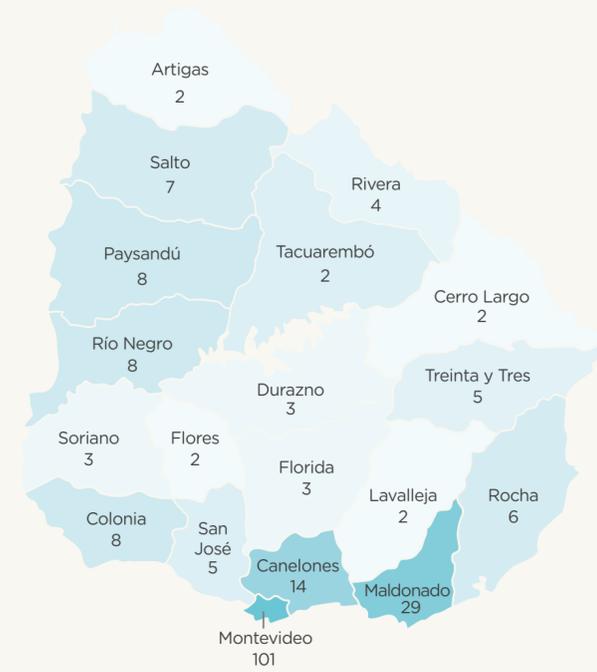
#### Cartera de Proyectos.

##### 6.1.2. Nivel de la intervención (meso/micro).

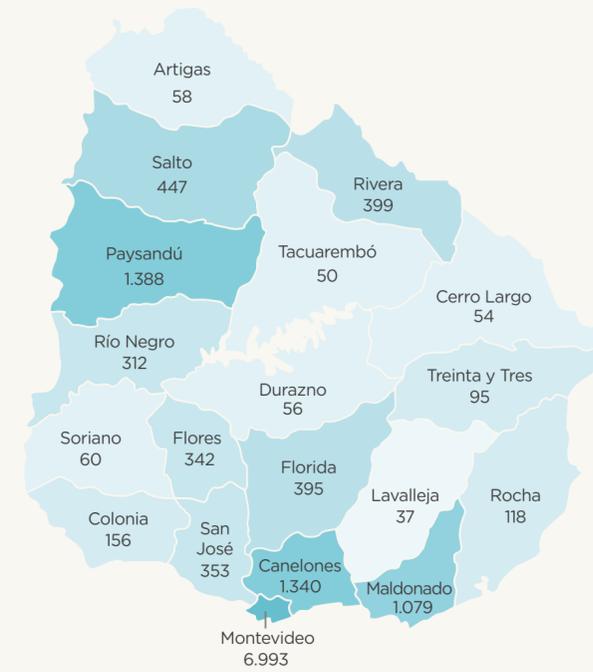
37. Los fondos comprometidos en el clúster se asignan al nivel meso, con excepción de los proyectos cofinanciados y la cofinanciación de Validación de Ideas de Negocios, que se asignan al nivel microeconómico.

**Gráfico 5.** Cartera de proyectos financiados por departamento: número de proyectos y montos ANDE. (En miles de dólares americanos).

Panel A: Número de proyectos.



Panel B: Montos movilizados.



Fuente: Elaboración propia.

La Agencia posee instrumentos que se dirigen directamente a empresas y emprendedores (nivel micro) y posee otros instrumentos cuyos beneficiarios son instituciones (cámaras empresariales, grupos de productores, Intendencias, etc.) que operan y realizan sus actividades en un nivel meso-económico, implementando proyectos que actúan de diversas formas sobre el entorno en el que operan las empresas y emprendedores.

En la **tabla 16** se presentan los proyectos financiados por nivel (micro/meso). Los programas dirigidos a financiar proyectos de desarrollo productivo que actúan sobre el entorno económico e institucional en el que operan las empresas y emprendedores son el Programa de Bienes Públicos Sectoriales (BPS), el Programa de Fomento de la Competitividad Territorial (PFCT), el piloto de clúster implementado en el sector turismo en Piriápolis<sup>37</sup> y el Programa de Fomento de la Cultura Emprendedora (FCE). Por su parte, los instrumentos de política que financian directamente a empresas y emprendedores son Oportunidades Circulares (OC), Programa de Desarrollo de Proveedores (PDP),

## 6. Una mirada transversal

### 6.1. Aportes No Reembolsables

#### Cartera de Proyectos.

##### 6.1.2. Nivel de la intervención (meso/micro).

38. Se clasificaron como “directas” a aquellas empresas que firmaron un contrato directamente con la ANDE.

39. En el caso del PDP, son las empresas “tractoras” las que firman el Convenio de implementación, por lo que fueron incluidas en la tabla 16 como empresas beneficiarias directas. Se presentan como potenciales las empresas proveedoras que participan de los proyectos.

el instrumento de financiación de proyectos de capacitación y fortalecimiento del Paquete de Fomento de las Microfinanzas (PFM) y el instrumento Semilla ANDE (incluidos los proyectos financiados por la ventanilla conjunta).

Considerando el número de proyectos financiados, se observa que el 23,4 % de los proyectos son clasificados como de nivel meso (50 proyectos), en tanto que el 76,6 % restante (164 proyectos) son proyectos cuyos beneficiarios directos son empresas y emprendedores (nivel micro). Sin embargo, atendiendo al aporte no reembolsable realizado por la Agencia y la movilización total de recursos generada en la economía, se observa que se reparten en partes prácticamente iguales entre ambos niveles de intervención.

Los proyectos de nivel meso financian a un total de 83 organizaciones e instituciones que participan directamente en la implementación de los proyectos financiados. En el caso de los proyectos micro, el número de organizaciones recoge la participación de las 126 IPE

con proyectos de Semilla financiados (tanto de Semilla ANDE como de Semilla VC ANDE-ANII). El resto de las organizaciones e instituciones corresponden a los proyectos de Oportunidades Circulares, donde si bien los beneficiarios directos son empresas, cuentan con participación activa de diversas instituciones vinculadas y/o comprometidas con el enfoque de sustentabilidad de los proyectos.

Los proyectos clasificados como de nivel micro llegan directamente a las empresas del país. El número de empresas beneficiarias directas asciende a 169 empresas (131 corresponden a Semilla ANDE + ventanilla conjunta).<sup>38</sup> Adicionalmente, se incluyen como beneficiarios potenciales de proyectos de nivel micro a las empresas proveedoras que participan de proyectos financiados por el Programa de Desarrollo de Proveedores.<sup>39</sup> En el caso de los proyectos de nivel meso, se estiman como beneficiarios potenciales a más de 100 mil empresas y productores rurales. El número se estima, en particular en el caso de los proyectos del programa de Bienes Públicos Sectoriales, como la suma de todos los socios de

6. Una mirada transversal  
 6.1. Aportes No Reembolsables  
 Cartera de Proyectos.  
 6.1.2. Nivel de la intervención  
 (meso/micro).

**Tabla 16.** Cartera de Proyectos financiados por nivel de la intervención (meso/micro): montos comprometidos y número de beneficiarios. (En dólares americanos).

	Meso		Micro		Total	
	USD	%	USD	%	USD	%
Montos ANDE	4.484.810	49,3%	4.616.307	50,7%	9.101.117	100%
Montos Contraparte	2.544.032	55,0%	2.085.397	45,0%	4.629.429	100%
<b>Montos totales</b>	<b>7.028.842</b>	<b>51,2%</b>	<b>6.701.704</b>	<b>48,8%</b>	<b>13.730.546</b>	<b>100%</b>
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Proyectos	50	23,4%	164	76,6%	214	100%
Instituciones / organizaciones	83	37,1%	141	62,9%	224	100%
Empresas	0	0,0%	169	100%	169	100%
Beneficiarios Potencial	102.189	99,8%	162	0,2%	102.351	100%

Obs.: el valor reportado para instituciones de nivel micro incluye a las IPE del instrumento Semilla.



## 6. Una mirada transversal

### 6.1. Aportes No Reembolsables

#### Cartera de Proyectos.

las organizaciones empresariales financiadas. Por tanto, en rigor se está recogiendo el número de empresas y productores que pertenecen a la cámara sectorial que recibe financiamiento para desarrollar e implementar un bien público sectorial. Si bien los beneficiarios directos son organizaciones empresariales, por las propias características de los bienes públicos, potencialmente todos las empresas y productores del sector se benefician de su provisión.

#### **6.1.3. Sectores económicos**

Los proyectos financiados por la Agencia con sus diversos instrumentos apoyan a un abanico amplio de sectores de actividad de la economía nacional. En el **gráfico 3** se presentan los montos de aportes no reembolsables realizados por la Agencia y el número de proyectos financiados por sector de actividad.

El sector de actividad que ha recibido mayores aportes de la Agencia es el *sector agropecuario*, fundamentalmente con el financiamiento de proyectos en instrumentos con un nivel de intervención mesoeconómico.

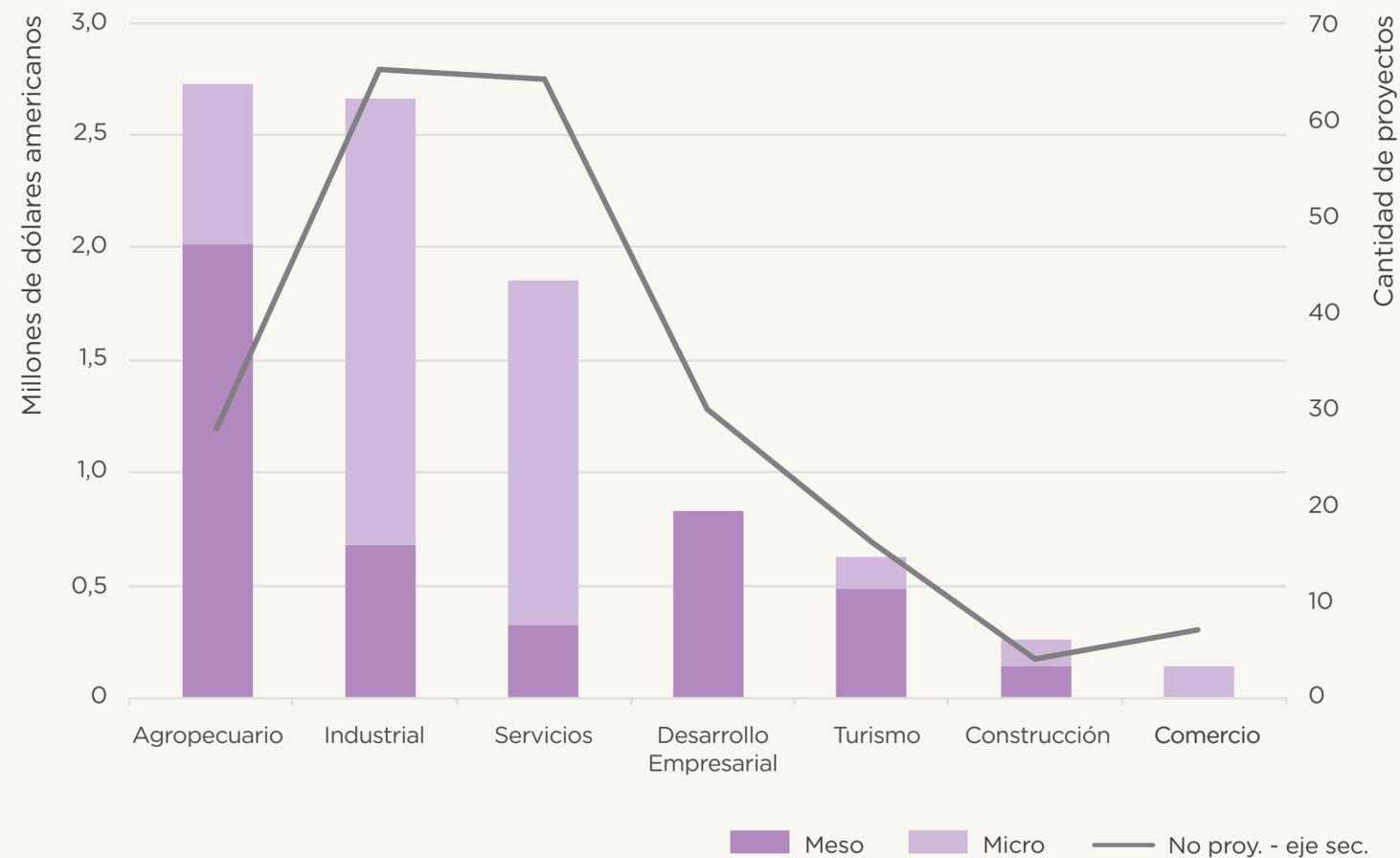
El sector agropecuario se caracteriza por la presencia de una institucionalidad madura del sector privado, con organizaciones empresariales y de productores de larga trayectoria. Por tanto, se trata de un sector que tiene las capacidades de demandar e implementar proyectos de desarrollo productivo en el marco de programas de la Agencia orientados a la articulación productiva del sector privado y público-privado. Entre los sectores beneficiarios pueden mencionarse el sector arrocero, el sector ganadero (ovino y bovino), oleaginosos, semilleristas, regadores, apícola, hortícola/frutícola y lechero.

Entre los proyectos de nivel microeconómico dirigidos al sector agropecuario, destacan varias iniciativas de Semilla ANDE dedicadas a actividades no tradicionales del país (cultivo de bambú), proyectos con modelos alternativos de producción (hidroponía) y orientadas a nichos de mercado (mieles selectas).

En cuanto a aportes no reembolsables recibidos de la Agencia en el marco de sus programas orientados a

6. Una mirada transversal  
 6.1. Aportes No Reembolsables  
 Cartera de Proyectos.  
 6.1.3. Sectores Económicos.

**Gráfico 6.** Número de proyectos financiados y montos ANDE, por nivel de intervención (meso/micro) y sector de actividad.



financiar proyectos, se encuentra en segundo lugar el *sector industrial*. Sin embargo, en este caso la relación se invierte: la mayoría de los recursos se dirigen a proyectos de nivel micro. A nivel meso se han financiado un total de cuatro proyectos. Dos proyectos fueron financiados en el programa de bienes públicos sectoriales: uno a la industria del plástico y otro para una iniciativa de desarrollo de un mercado virtual para el sector industrial (mercado de insumos, capacidad instalada ociosa, residuos industriales, etc.). Los otros dos proyectos meso fueron del Programa de Fomento de la Competitividad Territorial: El proyecto que trabaja con aserraderos de Rivera (Intendencia de Rivera) y el proyecto de espacio regional de reciclaje (Intendencia de Flores).

Entre los proyectos de nivel micro del sector industrial, destacan varios proyectos financiados en Semilla ANDE y en el instrumento de Oportunidades Circulares. Entre los primeros destacan varias iniciativas dirigidas a la producción de alimentos y bebidas (panificados, papas chips, sidras y cervezas artesanales, jugos naturales,

entre otros), muebles de madera (muebles de diseño, muebles para niños) y juguetes (fundamentalmente de madera). Entre los proyectos del programa de Oportunidades Circulares destacan la producción de ladrillos ecológicos, pellets biodegradables y producción a partir de neumáticos fuera de uso (pirólisis).

El *sector servicios* se ubica en tercer lugar en lo referente al monto del aporte no reembolsable de la Agencia. Nuevamente la mayoría de los ANR a este sector pertenecen al nivel micro, fundamentalmente al programa Semilla ANDE. Se trata de iniciativas empresariales que brindan servicios muy diversos (diseños de locales comerciales, servicios educativos no tradicionales (robótica), vuelos de autor, producción audiovisual e industria cultural, entre otros). A nivel meso se financiaron dos proyectos en el programa de Bienes Públicos Sectoriales: un proyecto de seguros agropecuarios (FUCREA) y un proyecto del sector de transporte de carga (Mesa Intergremial de Transporte Profesional de Carga Terrestre del Uruguay).

Como Desarrollo Empresarial se clasifican algunos proyectos de nivel mesoeconómico, básicamente financiados con el Programa de Fomento a la Competitividad Territorial (PFCT). Pueden mencionarse a modo de ejemplo, los proyectos financiados al PTI del Cerro y al Parque Científico y Tecnológico de Pando (PCTP), ambos orientados al desarrollo empresarial en sus territorios de influencia. También se incluyen en este sector las actividades financiadas con el Programa de Fomento de la Cultura Emprendedora. Otros sectores con proyectos financiados son el sector turismo, construcción y comercio.

Por tanto, la Agencia está apoyando con sus instrumentos a una amplia diversidad de sectores, pero los apoyos brindados tienden a focalizarse en los sectores económicos más representativos de la actividad productiva del país, como lo son el sector agropecuario y el sector industrial (fundamentalmente alimentos y bebidas).

### 6.2. Instrumentos financieros

En esta sección se presenta la llegada a beneficiarios finales (empresas y emprendedores) de los instrumentos financieros implementados por la Agencia. Se incluye en el análisis todos los instrumentos financieros de la Agencia, aunque como se vio previamente se trata de instrumentos complementarios y conceptualmente distintos, todos apuntan al aumento de las colocaciones de créditos productivos a las mipymes. Por tanto, el monto y número de créditos colocados a mipymes se constituyen en la unidad de medida común para agregar a todos los instrumentos financieros de la Agencia.

#### 6.2.1. Territorio

Con los instrumentos financieros la Agencia llega a mipymes de todo el país. En todos los instrumentos, con excepción del instrumento de Garantías (FGAS), la mayoría de los montos se colocan en el interior (véase gráfico 7). Dos de cada tres créditos productivos colocados con apoyo de la Agencia son destinados a empresas del interior del país (66 %). Si se observan

los montos colocados, casi 3 de cada 4 dólares se colocan en el interior (73 %).

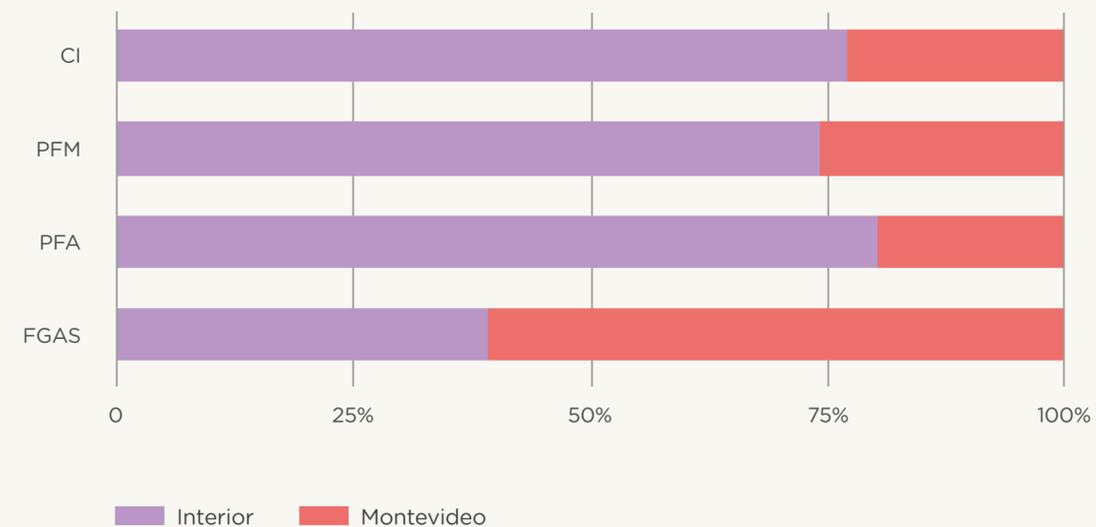
Con los programas de banca de segundo piso (PFA) y de fortalecimiento de las microfinanzas (PFM), se han realizado colocaciones en 18 de los 19 departamentos. La excepción la constituyen Treinta y Tres en el caso del PFA y Cerro Largo en el caso del PFM. Por su parte, con el fondo de garantías de ANDE (FGAS) se garantizaron colocaciones crediticias a empresas de siete departamentos, y con el Crédito Italiano a empresas de cuatro departamentos. Ambos instrumentos tienen una cartera mucho menos atomizada, pero aun así están llegando a empresas del interior del país.

Como se observa en el gráfico 8 la penetración por departamento y región es heterogénea. Luego de Montevideo, los departamentos con más colocaciones son Canelones (10,7 %), San José, Paysandú y Maldonado (con 9 % cada uno); Río Negro (6,9 %) y Colonia (4,9 %).

## 6. Una mirada transversal

### 6.2. Instrumentos financieros

**Gráfico 7.** Porcentaje de montos de créditos colocados por instrumento financiero, Montevideo - Interior. Período 2016-2018.



Por lo cual, la mayor penetración con los instrumentos financieros se localiza en el sur y litoral del país. Esto se encuentra asociado a que la penetración del Programa de Financiamiento ANDE (PFA) es muy fuerte a través de instituciones de productores lácteos que offician como primer piso y que tienen su cuenca en el suroeste y el litoral del país. En el otro extremo, departamentos como Cerro Largo, Lavalleja, Rivera, Rocha, Tacuarembó y Treinta y Tres no llegan a representar el 1 % de los créditos colocados, todos con 25 o menos créditos colocados en tres años (en promedio unos ocho créditos por año).

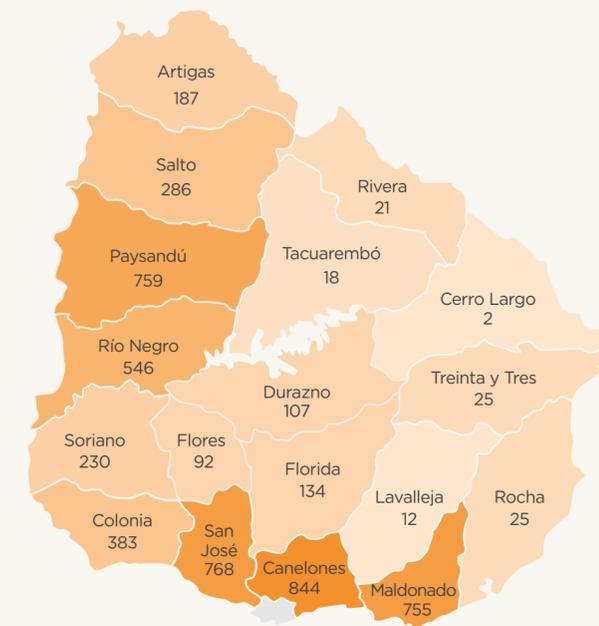
#### 6.2.2. Sectores económicos

En lo referente a los sectores de actividad de las empresas y productores que reciben financiamiento mediante créditos productivos apoyados por la Agencia, se observa que, atendiendo a los montos colocados, el sector agropecuario es el principal receptor de financiamiento (43 %) (véase gráfico 9). El alto peso de este sector es explicado fundamentalmente por el PFA. Como ya fue mencionado, en el PFA operan como instituciones de

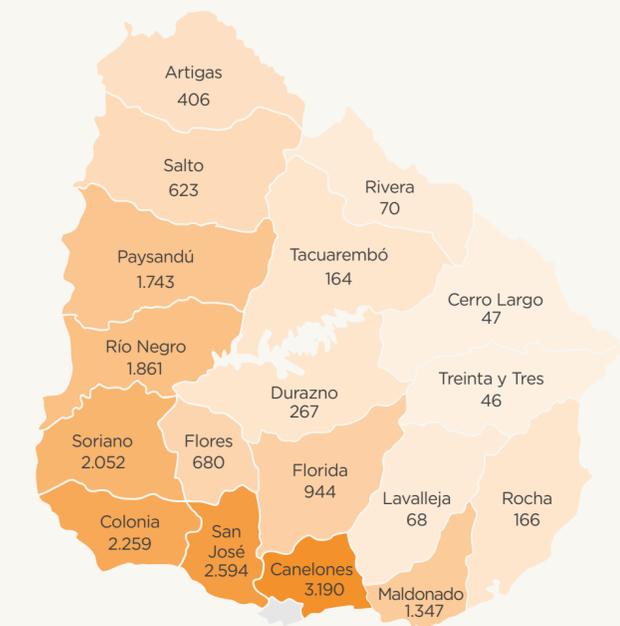
6. Una mirada transversal  
6.2. Instrumentos financieros  
6.2.2. Sectores Económicos

**Gráfico 8.** Servicios financieros: créditos colocados con apoyo de instrumentos ANDE (número y monto), por departamento. Período 2016-2018.

Panel A: Número de créditos con instrumentos ANDE.



Panel B: Montos colocados con créditos apoyados por ANDE (en miles de USD).



## 6. Una mirada transversal

### 6.2. Instrumentos financieros

#### 6.2.2. Sectores Económicos

primer piso cooperativas de producción, fundamentalmente de lácteos y granos, que reciben fondeo de la Agencia y luego realizan colocaciones a sus productores socios. La Agencia ha desarrollado algunos productos de fondeo especialmente diseñados para las necesidades de estos sectores (por ejemplo, atendiendo a la zafra de producción).

En segundo lugar, se encuentra el sector comercio, representando el 27 % de los montos colocados. Atendiendo al número de créditos colocados, este sector se ubica en primer lugar, con más de 4.600 créditos colocados en los tres años. Por tanto, el préstamo promedio al sector comercio es de poco menos de 1.500 dólares. El crédito promedio al sector agropecuario supera los 7.800 dólares, pero la distribución es muy heterogénea.

Nuevamente, el programa con mayor llegada al sector es el PFA, pero cobran importancia relativa los fondos de garantías y el PFM. En el PFA, las instituciones de

microfinanzas de primer piso que no pertenecen a cadenas de valor específicas (como las cooperativas de producción de lácteos y granos), colocan mayoritariamente en este sector y en el sector servicios, que se ubica en tercer lugar, tanto atendiendo a los montos colocados como al número de créditos.

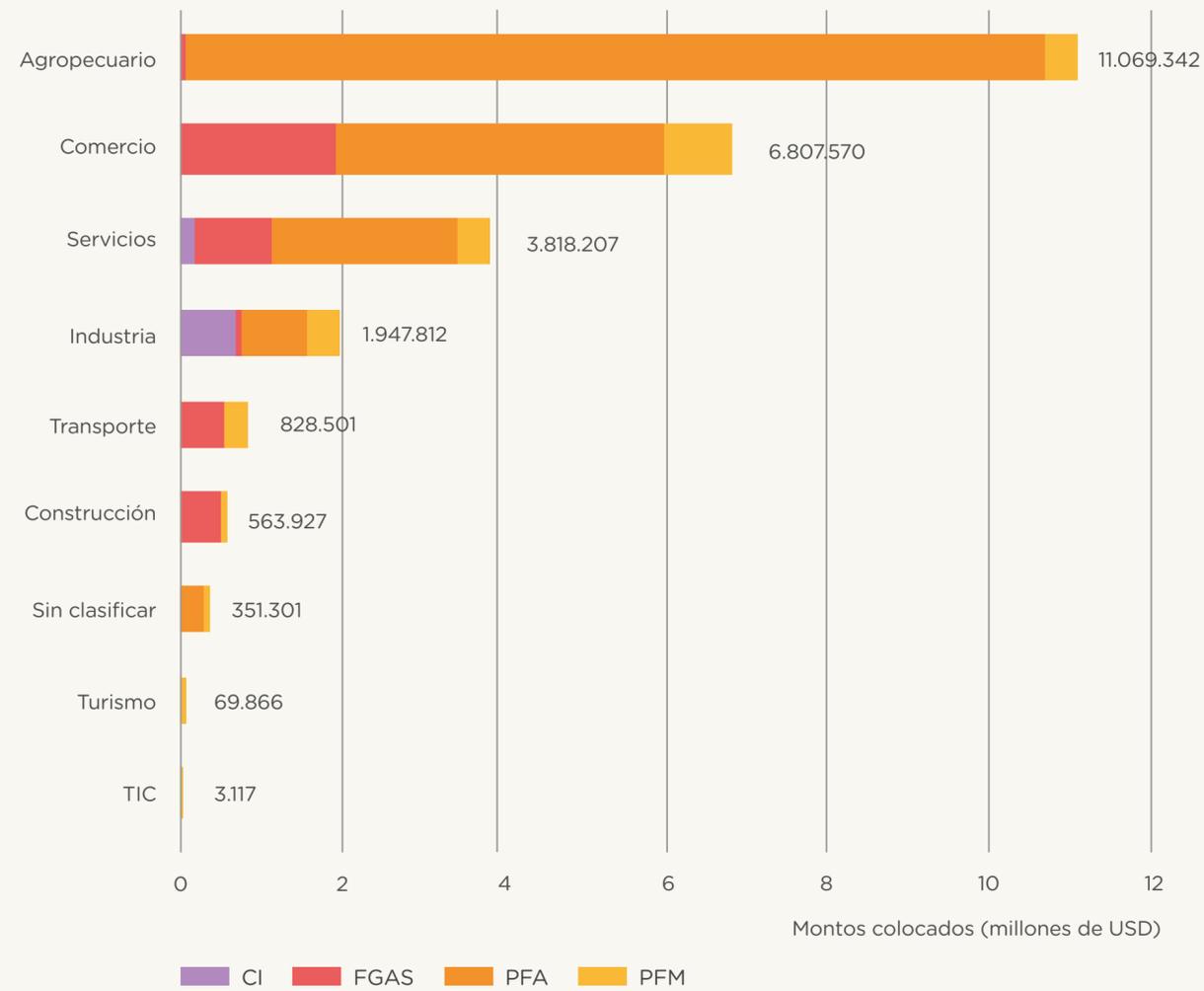
En cuarto lugar, se encuentra el sector industrial, representando aproximadamente el 7 %, tanto de los montos colocados como del número de créditos. Otros sectores con participaciones menores al 5 % son el sector de transporte, turismo, construcción y las TIC.

Por tanto, la Agencia está apalancando la colocación de créditos productivos en una amplia diversidad de sectores de la economía, aunque los más relevantes son el sector agropecuario, el sector comercio y el sector servicios. Estos tres concentran el 90 % de los créditos colocados y el 85 % de los montos otorgados.

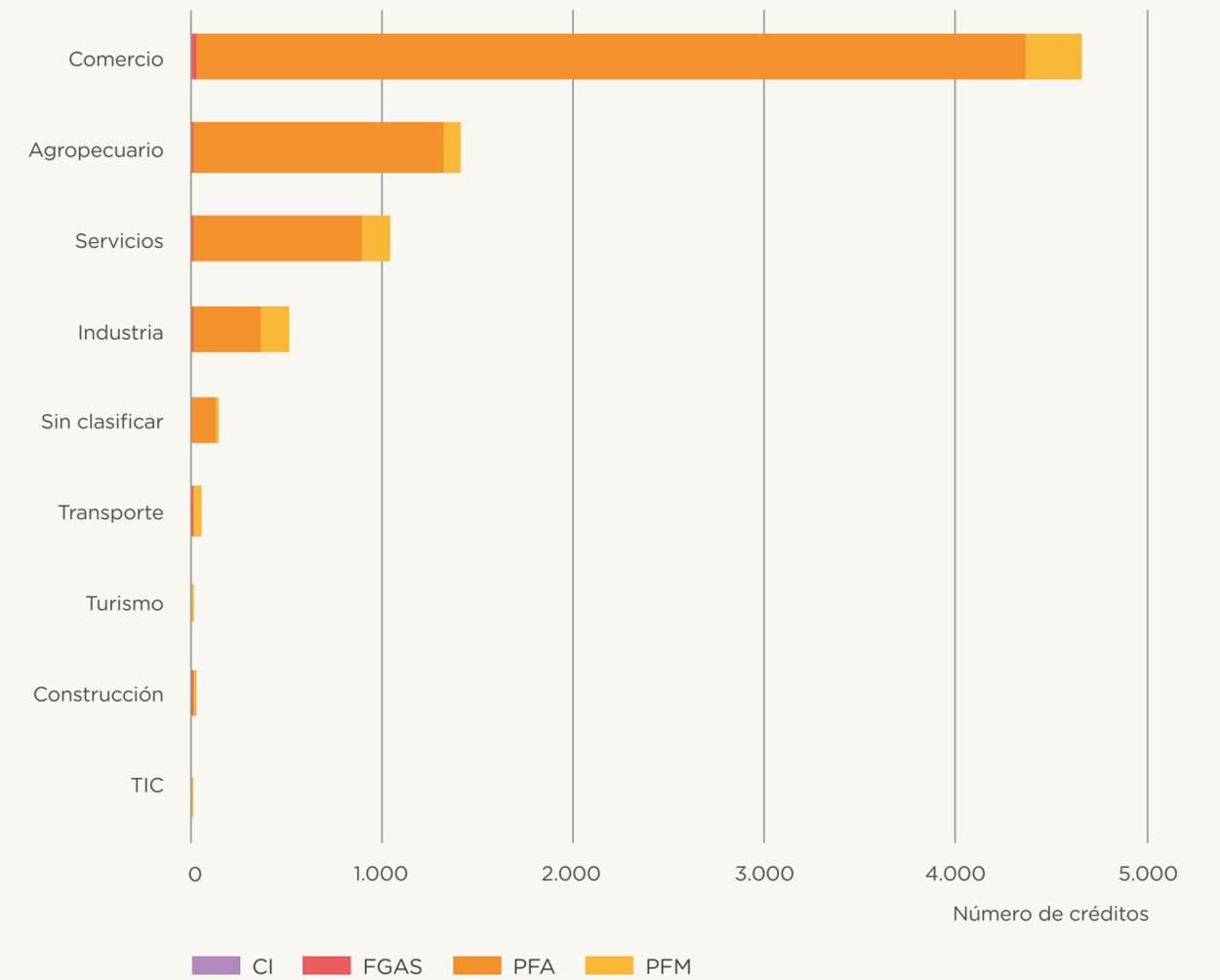
6. Una mirada transversal  
 6.2. Instrumentos financieros  
 6.2.2. Sectores Económicos

**Gráfico 9.** Créditos colocados con apoyo de instrumentos financieros de ANDE.

Panel A: Montos colocados (en millones de dólares).



Panel B: Número de créditos colocados.



Fuente: Elaboración propia con base en registros del programa.

## 7. Síntesis y reflexiones finales

En este documento se realizó un esfuerzo por presentar los primeros tres años de implementación de la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE). Se detallaron las cuatro grandes áreas de trabajo de la Agencia (pilares estratégicos) en las que se implementan programas de desarrollo productivo (responde a ¿qué hace la Agencia?). Se expuso la estrategia de implementación de las políticas, atendiendo a dos grandes criterios: articulación institucional y vocación de llegar a todo el territorio nacional (responde a ¿cómo se implementa la política?). Se realizó, asimismo, una breve presentación de los fundamentos conceptuales que brindan respaldo teórico a las intervenciones de política realizadas (responde a ¿por qué se implementa la política?). Finalmente, se presentaron los primeros resultados que se vienen alcanzando, con una mirada por pilar estratégico y una mirada transversal.

La Agencia Nacional de Desarrollo inició sus actividades en el segundo semestre de 2015 con la conformación de su primer Directorio. Durante el primer semestre de 2016 se fue conformando el equipo gerencial, que

inició de inmediato el trabajo de diseño de instrumentos de política de desarrollo productivo. Antes de finalizar el año 2016 la Agencia ya había lanzado sus dos primeras convocatorias: la del programa Semilla ANDE y la del Programa de Fomento de la Competitividad Territorial. Asimismo, la Agencia ejecutaba los programas de financiamiento provenientes de la CND: el Programa de Financiamiento ANDE (PFA, banca de segundo piso) y el Crédito Italiano (banca de primer piso).

En los dos años posteriores la Agencia continuó diversificando y sofisticando su cartera de instrumentos. Los instrumentos, programas y acciones orientados al desarrollo productivo del país con particular foco en las mipymes se encuentran organizados en cuatro grandes áreas de trabajo denominadas pilares estratégicos: Articulación productiva, Desarrollo empresarial e institucional, Emprendimientos y Servicios financieros. De esta forma, la Agencia aborda un amplio abanico de áreas de trabajo que se orientan horizontalmente a todos los sectores productivos de la economía.

## 7. Síntesis y reflexiones finales

La ANDE inicia sus actividades en el marco de cambios en la institucionalidad de las políticas de desarrollo productivo, con la creación del SNTPyC. En ese nuevo marco, la Agencia se inserta con una fuerte vocación de articulación con otras instituciones orientadas al fomento del desarrollo productivo en el país (“articulación horizontal”). Asimismo, la ANDE nace con el objetivo de llegar a todo el territorio nacional con sus instrumentos de política. Para lograr este objetivo coordina y articula sus acciones con instituciones públicas y privadas que se encuentran en todo el territorio nacional y que aportan al proceso de implementación de políticas su propia acumulación de conocimientos y experiencias (“articulación vertical”). La conformación de una red nacional de Instituciones Patrocinadoras de Emprendimientos (IPE) es un buen ejemplo de esta estrategia.

Los programas e instrumentos implementados se encuentran fundamentados en la existencia de fallas de mercado y coordinación, que justifican la intervención

del Estado. Muchas veces estos problemas afectan de mayor forma a las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes). La implementación de políticas no está exenta de fallas (las denominadas “fallas de implementación de políticas”), pero consciente de estas la Agencia ha iniciado el recorrido de su propia curva de aprendizaje, acumulando experiencias y conocimiento para un continuo diseño, implementación y rediseño de instrumentos, que se orienta a un proceso de especialización y mejora continua de sus equipos técnicos.

*En el período 2016-2018 la Agencia ha movilizado un total de 46,2 millones de dólares en la economía, dos tercios son aportes reembolsables (30,8 millones) y un tercio corresponden a aportes no reembolsables (15,3 millones). Los aportes reembolsables se componen fundamentalmente de fondos de garantías para créditos productivos y colocaciones de créditos productivos a mipymes (tanto con su instrumento de banco de primer piso, como con su instrumento de banco de segundo piso). Con estos recursos la Agencia apalancó la*

## 7. Síntesis y reflexiones finales

colocación de 25,5 millones de dólares en 7.880 créditos productivos a mipymes, llegando a 2.854 empresas.

Los aportes no reembolsables se canalizan a través de la financiación de programas a implementar por otras instituciones (4,7 millones de dólares) y la implementación de sus propias acciones y programas (10,6 millones de dólares). Con sus propios instrumentos se han financiado más de 200 proyectos, en los que participan de diversa forma (como beneficiarias de proyectos y/o como coimplementadoras) más de 200 organizaciones públicas y privadas. Asimismo, se han financiado de forma directa 169 empresas y se beneficia potencialmente a más de 100 mil empresas y productores mediante la cofinanciación fundamentalmente de bienes públicos.

Los primeros resultados indican que la Agencia está llegando a empresas y emprendedores de todo el país con sus principales instrumentos financieros y no financieros. Sin embargo, existe aún una alta heterogeneidad por regiones y departamentos. En cuanto a los sectores de actividad, si bien el sector agropecuario es el principal beneficiario (tanto en instrumentos financieros como no financieros), la política de desarrollo productivo implementada está llegando a un amplio abanico de sectores económicos del país.

De acuerdo con su mandato legal, la Agencia continuará realizando los mayores esfuerzos para apoyar el desarrollo productivo del país, diseñando e implementando instrumentos de política de forma coordinada con otras instituciones públicas y privadas, con una fuerte vocación territorial.

## 8. Bibliografía

Andersson, T. *et al.* (2004). *The Cluster Policies Whitebook*. Malmö, Suecia: IKED.

Kaufmann, R. (2017). *Plan estratégico de Desarrollo Turístico de Piriápolis 2020. Clúster de Turismo de Piriápolis*. ANDE (mimeo).

Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981). Credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review*, 71(3), 393-410.

Storey, D. J. (2003). “Entrepreneurship, Small and Medium Sized Enterprises and Public Policies”. En Z. J. Acs y D. B. Audretsch (Ed.), *Handbook of Entrepreneurship Research*, (pp. 473-511). Dordrecht, Países Bajos: Kluwer.



 [ande@ande.org.uy](mailto:ande@ande.org.uy) | [ande.org.uy](http://ande.org.uy)