

PERFIL DE PROYECTO (PP)
URUGUAY

I. DATOS BÁSICOS

Título del proyecto:	Programa de Apoyo a Futuros Empresarios (PAFE)	
Número del Proyecto:	UR-L1071	
Equipo de Proyecto:	Pablo Angelelli (IFD/CTI), Jefe de Equipo; María Carina Ugarte (IFD/CTI), Jefa de Equipo Alterna; Carlos Guaipatin (IFD/CTI); Juan Llisterri (IFD/CTI); Federica Gómez Decker (FOMIN); Luciana López (Consultora); Javier Cayo (LEG), Pablo Puente (FMP/CUR); Gabriele del Monte (FMP/CUR); y Cecilia Bernedo (IFD/CTI).	
Prestatario:	República Oriental del Uruguay	
Organismo ejecutor:	Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)	
Plan de financiamiento:	IDB: CO	US\$8.000.000
	Local:	US\$ 0
	Total:	US\$8.000.000
Salvaguardias:	Políticas identificadas:	Políticas identificadas: B.02, B.03, B.07, y B.17
	Categoría:	Categoría: "C"

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Diagnóstico

- 2.1 En los últimos años, Uruguay ha construido condiciones y capacidades institucionales favorables para el desarrollo del sector privado que incluyeron iniciativas de apoyo al emprendimiento con importantes resultados en cuanto a creación de nuevas empresas y mayor valoración social de la actividad empresarial. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, la creación de empresas innovadoras en Uruguay aún es baja. Según datos del Banco de Previsión Social (BPS), la tasa de creación de empresas en el período 2005 a 2008 fue del 13%, la cual se encuentra por debajo de un indicador similar para el caso de Chile (tasa del 15%, promedio para el período 2000-2006). Además de la cantidad, también preocupa la calidad de las empresas que nacen, la mayoría de las cuales no logra transformarse en firmas de mediana escala e innovadoras. Según el Instituto Nacional de Estadísticas, en 2010, el 97% de las empresas tenía menos de 20 ocupados. Asimismo, según la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), sólo un tercio de las empresas son innovadoras.
- 2.2 La baja creación de empresas innovadoras está asociada, principalmente, a tres causas¹. La primera causa es la falta de una estrategia nacional que dé la visión y las herramientas para que a mediano plazo se logre instalar una política pública de

¹ En Vallarino, D. (2012), se analiza la dinámica emprendedora reciente del Uruguay y los factores que la favorecen y/o limitan ([IDBDocs: 36768681](#)).

apoyo al emprendimiento. Debido a la ausencia de tal estrategia, si bien hay experiencias de fomento exitosas (descritas más adelante), las mismas han tendido a operar en forma independiente y no como parte de un conjunto de intervenciones complementarias para atender distintos tipos de emprendimientos en todo el territorio nacional.

- 2.3 La segunda causa que limita el nacimiento de firmas innovadoras es la falta de una cultura que estimule el desarrollo de ideas y vocaciones emprendedoras. A principios de la década pasada dos estudios del Banco señalaban que la escasa valoración social de los empresarios era una de las barreras para una mayor actividad emprendedora². Este escenario ha venido cambiando a partir de los esfuerzos realizados en el marco del programa Emprender (ATN/ME-10146-UR), el cual fue financiado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), e incluyó apoyos financieros y de asistencia técnica para atender las diferentes fases del proceso emprendedor. Sin embargo, aún quedan brechas por acortar. Según las estadísticas que proporciona el *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM), en comparación con otras economías de América Latina, en Uruguay se valora menos el emprendimiento como opción de carrera, los emprendedores exitosos tienen un menor estatus social y los medios dan menos atención al emprendimiento³.
- 2.4 Una última causa del problema son las fallas de mercado que afectan a los emprendedores en las fases tempranas de concepción y puesta en marcha de sus empresas. Existe abundante evidencia en la literatura que indica que por problemas de asimetrías de información y de externalidades, los emprendedores tienen dificultades para asumir el riesgo de comenzar una empresa y de acceder a factores clave tales como asesoramiento especializado, capital, financiamiento y recursos humanos, entre otros⁴. Esta situación es aún más complicada en Uruguay, donde hay una débil oferta de servicios de asesoría especializada (por ejemplo, existe sólo una incubadora de empresas en el país con trayectoria y resultados demostrables) y de fuentes locales de financiamiento para nuevos emprendimientos (por ejemplo existe sólo un fondo de capital de riesgo y un reducido grupo de ángeles inversionistas).
- 2.5 Partiendo de esta base, el gobierno está comprometido a construir un nuevo marco estratégico de apoyo al emprendimiento, que no sólo refuerce las iniciativas realizadas de manera exitosa, sino que también expanda el apoyo a territorios y sectores aún no atendidos que presentan oportunidades de desarrollo empresarial.

B. Experiencias previas y desafíos

- 2.6 Una de las experiencias exitosas que se fortalecerá con el presente programa es la Incubadora Ingenio, la cual recibió apoyo del FOMIN desde su creación en el año 2001 hasta el año 2006 (ATN/ME-7423-UR). Los indicadores de desempeño de Ingenio muestran que ha sido un instrumento efectivo para favorecer la creación de

² Para mayor información se pueden consultar: BID (2004), Nota temática de competitividad de Uruguay, Kantis, H. (2004), Empresarialidad y contexto emprendedor en Uruguay.

³ Emprendimiento como opción de carrera: Uruguay (58%), Chile (72,9%), Colombia (89,9%), Perú (84,8%); Estatus social de emprendedores exitosos; Uruguay (58,7%), Chile (69%), Colombia (78,7%), Perú (81,7%); Importancia del emprendimiento en los medios: Uruguay (32,5%), Chile (69,7%), Colombia (67,4%), Perú (78,1%). Fuente: GEM, 2011 Global Report, disponible en www.gemconsortium.org.

⁴ Para mayor información se puede consultar Kantis, H. (2008), Aportes para el diseño de Programas Nacionales de Desarrollo Emprendedor en América Latina, BID.

empresas. En efecto, entre 2001 y 2011, Ingenio proveyó asesoría especializada a 75 emprendimientos, de los que un tercio logró insertarse exitosamente en el mercado. Sin embargo, al ser Ingenio la única incubadora que existe en el país, ésta no pudo abocarse a promover las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), lo cual era su objetivo original y un nicho de negocios de alto potencial. Se espera que con el presente programa, el cual ampliará los servicios de incubación, Ingenio pueda enfocarse a las TIC y así contribuir al desarrollo de un sector altamente dinámico e internacionalizado de la economía uruguaya⁵.

- 2.7 La segunda experiencia a potenciar es la del programa Emprender del FOMIN (ver ¶2.2), el cual ha demostrado la importancia de un enfoque integral para fomentar el emprendimiento. A través de este esquema se logró crear la Red Emprender, un entramado de 20 instituciones que proveyó servicios especializados a más de 400 emprendedores, de los cuales cerca de 80 crearon nuevas empresas dinámicas⁶. Con esta nueva operación se dará continuidad a las actividades de la mencionada red, especialmente las orientadas a la promoción de cultura emprendedora (cultura que estimula el desarrollo de ideas y vocaciones emprendedoras).
- 2.8 Finalmente, la tercera experiencia a escalar y sostener es la de las líneas de apoyo a jóvenes emprendedores y nuevas empresas que administra la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), iniciada en 2009 con un préstamo del Banco (Programa de Desarrollo Tecnológico II, 2004/OC-UR). Estas líneas han tenido una demanda sostenida, habiéndose apoyado a 45 emprendedores entre 2009 y 2011. Emprendedores consultados por el equipo de proyecto han señalado que el apoyo recibido les permitió dedicarse a tiempo completo a la puesta en marcha de sus negocios, lo que no hubiese sido posible sin contar con el mismo.
- 2.9 A través del presente programa, también se ampliará el apoyo hacia territorios, tipos de emprendimiento y sectores aún no atendidos. Tanto la incubadora Ingenio como el programa Emprender han concentrado su accionar en el departamento de Montevideo, no cubriendo los departamentos del interior del país donde existe un potencial innovador. Adicionalmente, los apoyos existentes privilegiaron a los emprendimientos de rápido crecimiento (o emprendimientos dinámicos), dejando de lado aquellos más tradicionales (de menor crecimiento relativo). Por último, las iniciativas vigentes no aprovecharon adecuadamente áreas de negocio tales como la biotecnología y las TIC, en las que la experiencia internacional muestra que existe gran potencial para la creación de empresas de alto valor agregado. Uruguay cuenta con una trayectoria destacada en el sector TIC y con una masa crítica de recursos humanos altamente calificados en biotecnología, donde además tiene a un instituto de investigación de talla mundial como el Instituto Pasteur de Montevideo, lo que los hace sectores ideales para emprendimientos de alto valor agregado⁷.

⁵ El sector TIC incluye más de 350 empresas, muchas de reciente creación, las cuales ocupan cerca de 10.000 trabajadores calificados y exportan más de US\$200 millones (Cámara Uruguaya de Tecnologías de Información).

⁶ Para mayor información de los resultados del programa Emprender se puede consultar su evaluación final, realizada en junio 2011 por el consultor Gonzalo Rivas ([IDBDocs: 36768521](#)).

⁷ El plan sectorial de biotecnología, aprobado por el Gabinete Productivo en marzo de 2011 (<http://gp.gub.uy/>), identifica la creación de bionegocios como una de las oportunidades y áreas de trabajo para Uruguay.

C. Objetivos

- 2.10 El objetivo general del programa es incrementar la inversión privada en actividades de investigación, desarrollo e innovación. El objetivo específico es aumentar la cantidad de nuevos emprendimientos innovadores y exitosos en Uruguay⁸. Esto se logrará mediante una serie de intervenciones simultáneas que impactarán en distintos niveles: (i) en el entorno emprendedor; (ii) en la oferta de servicios de apoyo especializados; y (iii) en forma directa, sobre los emprendedores. El programa se encuentra alineado con la Estrategia del Banco con Uruguay (EBP – [GN-2626](#)), específicamente con los objetivos y las áreas de trabajo del sector ciencia y tecnología (ver ¶3.12 y ¶3.13 de la EBP), y está incluido en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2012 (GN-2661), en el cual se destaca su contribución a las metas del GCI 9 asociadas con países pequeños y vulnerables y reducción de la pobreza. Para lograr los objetivos propuestos, y teniendo en cuenta los limitantes al desarrollo de emprendimientos innovadores, el programa incluirá los siguientes dos componentes.
- 2.11 **Componente 1. Política pública y cultura de emprendimiento.** Se financiarán servicios de consultoría y talleres para: (i) la construcción de una estrategia de promoción del emprendimiento; (ii) el fortalecimiento de la Red Emprender, conformada en el programa Emprender; (iii) la promoción de cultura emprendedora mediante concursos de ideas, competencias de modelos de negocios, laboratorios de aceleración de emprendimientos, programas de mentoría, etc.; (iv) la introducción de contenidos emprendedores en la educación a nivel básico y medio en alianza con el plan Ceibal (plan de gobierno, desde el año 2006, que busca que cada alumno y maestro de escuela pública cuente con computadora portátil gratis); y (v) el fortalecimiento de capacidades para el seguimiento y la evaluación de la estrategia de apoyo al emprendimiento.
- 2.12 **Componente 2. Apoyo al desarrollo inicial de emprendimientos.** Se financiarán las siguientes actividades: (i) la generación de servicios de apoyo a emprendedores (especialmente los de incubación, que incluyen espacio físico para la instalación de nuevas empresas junto con asesoramiento técnico, mentoría, apoyo a la internacionalización, etc.), principalmente en el interior del país y en áreas de negocios específicos como la biotecnología, el diseño y los negocios más tradicionales⁹; (ii) el fortalecimiento y la orientación de la principal incubadora del país (Ingenio) hacia el sector de las TIC; (iii) un programa de atracción de emprendedores hacia Uruguay; (iv) un mecanismo de aportes no reembolsables para hacer viable y acelerar el desarrollo inicial de nuevas empresas; y (v) actividades de *coaching* y asesoramiento técnico a emprendedores para que accedan a fondos de capital emprendedor tanto locales como de la región (por ejemplo de Brasil, Argentina, Chile, etc.).

⁸ La presente operación se concentra en el apoyo a nuevos emprendimientos innovadores dado que existe otro programa (Desarrollo Tecnológico II o PDT II) cuyo foco es promover la innovación entre las empresas existentes.

⁹ En el diseño de las actividades se tendrá en cuenta las necesidades diferenciales de potenciales emprendedoras. Se espera que el apoyo a los negocios más tradicionales tenga un efecto en la reducción de la pobreza vía inclusión de personas vulnerables.

III. ASPECTOS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El proyecto recoge las lecciones aprendidas en una serie de intervenciones previas apoyadas por el Banco y FOMIN. Se tomará en cuenta y se buscará replicar las buenas prácticas de incubación generadas por la incubadora Ingenio, en particular, se enfatizarán los plazos limitados de los servicios de incubación y el cobro por los mismos. Por su parte, se tomará en cuenta la experiencia del programa Emprender en cuanto al trabajo en red. El presente programa no proveerá servicios de asistencia técnica en forma directa, sino que lo hará a través de oferentes públicos y privados, y se promoverá el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre los oferentes para el aprendizaje colectivo de los mismos.
- 3.2 Además, para el diseño del presente programa se realizarán los siguientes estudios: (i) actualización del análisis de capacidades institucionales de la ANII, realizado en el año 2008 durante el diseño del Programa de Desarrollo Tecnológico II (2004/OC-UR); (ii) análisis de demanda potencial por servicios de incubación en el interior del país y en temas específicos (biotecnología y emprendimientos tradicionales); (iii) diseño del sistema de indicadores de monitoreo y evaluación y costeo del proyecto, incluyendo aspectos de género; y (iv) diseño de criterios y mecanismos para asignar aportes no reembolsables a emprendedores. (Ver Anexo IV)
- 3.3 Finalmente, durante el diseño del programa se prestará especial atención a la identificación de mitigantes para los siguientes riesgos: (i) los resultados del programa podrían afectarse por una desaceleración de la economía y por las restricciones derivadas del tamaño de la economía uruguaya y las posibles dificultades para acceder a mercados externos; (ii) cambios de autoridades podrían llevar a que no se adopte la estrategia de emprendimiento; (iii) ausencia de socios adecuados para implementar las acciones del programa; y (iv) que los aportes no reembolsables previstos en el segundo componente no se apliquen en forma ágil, transparente y eficiente y en consecuencia no se apoye a los emprendedores y proyectos con mayor impacto potencial.

IV. SALVAGUARDIAS AMBIENTALES Y SOCIALES Y EVALUACIÓN FIDUCIARIA

- 4.1 Según la Salvaguardias del Medioambiente (OP-703), este proyecto corresponde a la clasificación “C”, de muy bajo impacto, por lo tanto no requiere estudios ni consultorías de salvaguardia ambiental. El riesgo fiduciario es considerado bajo. La ejecución del PDT II (2004/OC-UR) por parte de la ANII es muy satisfactoria.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 En el Anexo V se detallan los costos y cronograma de preparación del programa. La distribución de la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Calidad y Riesgo (QRR) está prevista para el 18 de junio de 2012; la aprobación del Borrador de Propuesta de Préstamo (DLP) por parte del Comité de Políticas Operativas (OPC) para el 31 de julio de 2012; y la aprobación del Directorio Ejecutivo para el 19 de septiembre de 2012. Se estiman necesarios US\$95.284 del presupuesto administrativo del Banco para culminar el proceso de preparación de la operación.

Anexo I

Este anexo fue extraido por ser confidencial.

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the PP (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

PROJECT DETAILS	IDB Sector		SCIENCE AND TECHNOLOGY
	Type of Operation		Investment Loan
	Additional Operation Details		
	Investment Checklist		Generic Checklist
	Team Leader		Angelelli, Pablo Javier (PABLOAN@iadb.org)
	Project Title		Entrepreneurship Development Program
	Project Number		UR-L1071
	Safeguard Screening Assessor(s)		Angelelli, Pablo Javier (PABLOAN@iadb.org)
	Assessment Date		2012-02-28
	Additional Comments		
SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Type of Operation	Loan Operation	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
		Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.	(B.17)
	Potential Safeguard Policy Items(?)	No potential issues identified	
	Recommended Action:	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
Additional Comments:			

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Angelelli, Pablo Javier (PABLOAN@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2012-02-28

SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the PP (or equivalent) and sent to ESR.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	SCIENCE AND TECHNOLOGY	
	Type of Operation	Investment Loan	
	Additional Operation Details		
	Country	URUGUAY	
	Project Status		
	Investment Checklist	Generic Checklist	
	Team Leader	Angelelli, Pablo Javier (PABLOAN@iadb.org)	
	Project Title	Entrepreneurship Development Program	
	Project Number	UR-L1071	
	Safeguard Screening Assessor(s)	Angelelli, Pablo Javier (PABLOAN@iadb.org)	
	Assessment Date	2012-02-28	
	Additional Comments		

PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY	Project Category: C	Override Rating:	Override Justification:
			Comments:
	Conditions/ Recommendations	<ul style="list-style-type: none"> No environmental assessment studies or consultations are required for Category "C" operations. Some Category "C" operations may require specific safeguard or monitoring requirements (Policy Directive B.3). Where relevant, these operations will establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.). The Project Team must send the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. 	

SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS	Identified Impacts/Risks	Potential Solutions

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	Angelelli, Pablo Javier (PABLOAN@iadb.org)
	Title:	
	Date:	2012-02-28

ESTRATEGIA DE SALVAGUARDIAS AMBIENTAL Y SOCIAL

A través del programa se financiarán actividades tales como: (i) asistencia técnica para construir una estrategia nacional de apoyo al emprendimiento; (ii) fortalecimiento de oferentes públicos y privados de servicios de asesoría especializada a emprendedores y empresas nacientes; y (iii) otorgamiento de aportes no reembolsables para ayudar a emprendedores en la fase temprana de desarrollo de sus empresas, por lo tanto esta operación no debería producir impactos ambientales y sociales negativos.

Según el manual de clasificación de salvaguardias de ESR, la operación pertenece a la categoría “C”, que no requiere consultas o estudios de impacto ambiental. Sin embargo, en la preparación de la operación se diseñará un mecanismo sencillo para enmarcar el apoyo a nuevos emprendimientos dentro de las regulaciones ambientales existentes del país.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL TERMINADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Referencias y enlaces a archivos técnicos
Evaluación final del programa de Apoyo Integral a la Empresarialidad Dinámica - Programa Emprender (UR-M1019)	Evaluación del programa (ATN/ME-10146-UR, EQU/ME-10147-UR, y ATN/ME-10148-UR) que recoge recomendaciones y lecciones aprendidas de importancia para este nuevo programa.	Realizado en junio 2011	IDBDocs36768521
Financiando emprendimientos dinámicos en América Latina: el caso del Fondo Emprender en Uruguay y sus lecciones	Identificación de lecciones a partir del análisis del programa precedente (mencionado en ítem anterior), las que son de importancia para el desarrollo del nuevo programa.	Realizado en octubre 2011	IDBDocs36768541
Identificación de oportunidades para el desarrollo de soluciones de mercado para la base de la pirámide en Uruguay	Identificación de oportunidades y desafíos para el desarrollo de negocios inclusivos en el Uruguay.	Realizado en noviembre 2011	IDBDocs36768556
Lineamientos para la promoción del emprendimiento en el Uruguay	Experiencias del Programa Innova Chile, con recomendaciones de importancia para el desarrollo del nuevo programa (presentación e informe)	Realizados en diciembre 2011	IDBDocs36768645 IDBDocs36768649
Informe de la 4ta Jornada Anual de las Organizaciones miembros de la Red Emprender	Discusiones de la Jornada y contribuciones de los participantes de la Red Emprender se orientaron a lograr la sostenibilidad de la Red y sus miembros.	Realizado en septiembre 2011	IDBDocs36768660
Informe de Apuntes Internos de Sostenibilidad de la Red Emprender	Identificación de instituciones y actividades potencialmente sostenibles.	Realizado en noviembre 2011	IDBDocs36768669
Estudio sobre dinámica emprendedora y factores críticos	Identificación de las principales intervenciones sobre dinámica emprendedora en el Uruguay	Realizado en febrero 2012	IDBDocs36768681
Emprendimientos y negocios inclusivos para el desarrollo “de los límites a las posibilidades”	Identificación de instituciones de apoyo; de metodologías para una mejor llegada a los beneficiarios; identificación de segmentos y áreas territoriales potenciales, y recomendaciones de política pública.	Realizado en noviembre 2011	IDBDocs36768688

Ayuda Memoria de la misión especial de fomento del emprendimiento en el Uruguay	Conclusiones del taller de trabajo realizado en el marco de la misión para revisar las distintas consultorías y estudios financiados por el Banco y el FOMIN en el marco del Programa Emprender.	Realizada en diciembre 2011	IDBDocs36768503
---	--	-----------------------------	---------------------------------

Anexo V

Este anexo fue extraido por ser confidencial.