



**Ciencias Sociales**  
Universidad de la República  
URUGUAY



**Ciencia  
Política**

**Monografía de Grado Licenciatura en Ciencias Políticas**

**Uruguay...**  
***¿Hacia un Estado Emprendedor?***  
Emprendedurismo en Uruguay 2005-2020

**Natalia Alexandra Giménez Ruella**

**Tutor: Dr. Alejandro Milanesi**

**2022**

<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>Problematización del estudio: el sector emprendedor en Uruguay</b>	<b>5</b>
<b>Objetivos y preguntas orientadoras del proceso</b>	<b>7</b>
<b>Marco teórico-conceptual</b>	<b>8</b>
<i>¿Qué es el emprendedurismo?</i>	9
<i>¿Qué entiende la literatura de los clásicos por “emprendedores”?</i>	12
<i>¿Cómo aplica la Ciencia Política el concepto de Estado Emprendedor?</i>	15
<i>¿Qué se entiende por emprendedor político?</i>	17
<i>¿Qué son las políticas públicas?</i>	19
<b>Marco metodológico</b>	<b>23</b>
<b>Antecedentes del emprendedurismo a nivel global</b>	<b>25</b>
<b>Experiencias en la región que Uruguay tomó como referencia</b>	<b>27</b>
<b>Emprendedurismo en Uruguay</b>	<b>29</b>
<i>Proceso de creación de la ANII, de la ANDE y Transforma Uruguay</i>	31
<i>Políticas previas al 2005</i>	32
<i>Políticas posteriores al 2005</i>	36
Origen y desarrollo de la ANII	36
Origen y desarrollo de la ANDE	43
<i>Políticas a futuro trazadas en el período 2005-2020</i>	48
<b>Reflexiones finales</b>	<b>53</b>
<b>Referencias bibliográficas</b>	<b>56</b>
<i>Leyes consultadas</i>	58
<i>Portales web consultados</i>	59

## Introducción

En esta monografía se exploran y describen las principales líneas de acción política vinculadas a la promoción y fortalecimiento del emprendedurismo en Uruguay llevadas adelante entre los años 2005 y 2020, correspondientes a los tres periodos de gobierno del Frente Amplio (FA). A través de la sistematización bibliográfica y entrevistas en profundidad a los actores protagonistas del proceso, se argumenta que estas líneas de acción se abocaron a solucionar las dificultades para iniciar nuevos emprendimientos, creando a su vez programas e instrumentos para desarrollarlos. Se observó, de autores como Mario Bergara (2015), los antecedentes en la situación político-económica que atravesaba el país, de esta forma, el autor expone un estado crítico entre los años 2002 al 2004. Se evidenciaba, en sus palabras, la *“caída brutal de la producción, el empleo y los ingresos y notoria desintegración social, con una pobreza que llegó al 40% de la población”* (2015, p. 17), que conllevó a la necesidad de un cambio radical. Es debido a esta situación que, a partir del año 2005, la administración del gobierno del FA implementó distintos procesos y profundas reformas institucionales con una visión a largo plazo. Analiza Bergara (2015) que estos establecieron un *“marco institucional y enfoques estratégicos, moldean conjuntamente la estructura básica de estímulos e incentivos en la economía y en la sociedad”* (p. 18). En consecuencia, se generó un conjunto de políticas públicas innovadoras y excepcionales hasta el momento.

Se argumenta que la presencia de fallas de mercado y de sistema observadas en este estudio operaron como restricciones en la apertura y el desarrollo de nuevas empresas, tales como la dificultad para acceder al financiamiento, los requisitos para la apertura de las empresas, las grandes cargas fiscales, la falta de acompañamiento, la falta de capacitación, cultura, apoyo institucional, mercado local limitado, entre otras. Al respecto, Bergara (2015) sostuvo que entre los principios rectores que impulsaron las políticas públicas se encontraba el rol activo del Estado para contrarrestar las fallas del mercado y las fallas sistémicas, minimizando los errores de una intervención estatal (p. 234).

Uno de los grandes desafíos del sector público es dar apoyo o asistencia a estos emprendimientos que dinamizan la economía, crean valor agregado y contribuyen al crecimiento económico del país.

Es importante apuntar aquí que dentro del emprendedurismo encontramos todas las actividades realizadas por los emprendedores y empresarios, los cuales son considerados

promotores fundamentales del crecimiento económico y la riqueza de los países. Estos actores promueven el desarrollo, la innovación y la productividad, siendo los mayores creadores de empleo en el mercado. La implementación de líneas de acción en políticas públicas dentro del ecosistema emprendedor se generó a partir de una red de colaboración de profesionales, académicos, gestores políticos técnicos, agencias gubernamentales e instituciones que oficiaron de patrocinadoras. Éstas últimas apoyaron, asesorando y acompañando a los emprendedores en sus primeros pasos para desarrollar sus negocios. (García 2021; Rubianes 2021)

Las acciones llevadas a cabo en Uruguay, no constituyen un caso aislado, sino que responden a una tendencia regional como se observa más adelante, ya que países como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, México y Perú entre otros han llevado adelante, en mayor o menor medida, políticas orientadas a fortalecer el desarrollo de nuevos emprendimientos en el mismo período. De esta forma, se produjeron acciones para fomentar la cultura emprendedora. Entre ellas, se destacan la creación de instrumentos de financiamiento subsidiado para nuevos emprendimientos a través de capitales semilla no reembolsables, así como también, instrumentos financieros reembolsables para emprendimientos maduros a través de capitales ángeles y capitales de riesgo de inversores privados. Con el ingreso de la banca privada al mercado financiero lograron visibilizar a los emprendimientos como una sólida alternativa laboral, competitiva y con proyección de mercado.

En el caso de Uruguay, durante el período 2005–2020, el Frente Amplio gobernó con mayorías parlamentarias, lo que le permitió avanzar en políticas públicas pudiendo llevar adelante varias iniciativas que requirieron tratamiento legislativo para fomentar el emprendedurismo, tomando como referencia las experiencias de la región y adaptándolas a nuestra realidad país.

El objetivo de esta monografía es describir los instrumentos e hitos institucionales que llevaron al emprendedurismo a la agenda pública en Uruguay. Los datos que serán analizados en la misma exponen cómo, dentro de estos gobiernos, se entendió la emergencia de una institucionalidad con foco por un lado en el emprendedurismo de innovación e investigación y por otro lado en el de desarrollo empresarial con una mirada hacia las MiPyMEs. Las acciones políticas orientadas al desarrollo empresarial pusieron a disposición de las pequeñas, medianas y micro empresas la creación de dos agencias: la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) y la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE).

Para el desarrollo de esta monografía el documento se organiza de la siguiente forma: al comienzo se presenta una breve introducción seguida de la problematización del tema y la justificación de la intervención pública que da fundamento a las políticas públicas orientadas hacia el emprendedurismo. Seguidamente se enuncian los objetivos y las preguntas orientadoras del proceso, continuando con el marco teórico-conceptual compuesto por las principales ideas y conceptos que se abordarán a lo largo de la misma. Posteriormente se presenta el marco metodológico y el desarrollo del trabajo de campo con entrevistas realizadas a actores claves para continuar con la observación de los antecedentes de políticas, las experiencias previas en la región y el recorrido de Uruguay en el período estudiado. Por último se presentan una serie de reflexiones finales que permiten, a futuro, profundizar la investigación.

Es fundamental tener presente que el emprender muchas veces se ve obstaculizado por el diseño institucional del país, como se expuso en los párrafos iniciales. ¿Podríamos considerar que el Estado uruguayo, en el período analizado, siguió líneas de acción política hacia un Estado Emprendedor? Esta es una interrogante que se propone ir respondiendo a lo largo de este trabajo monográfico.

## Problematización del estudio: el sector emprendedor en Uruguay

En referencia al mercado uruguayo es importante señalar los datos aportados por la Agencia Nacional de Desarrollo (ANDE). La ANDE se define dentro de su web de esta manera: “*Somos una institución que promueve el desarrollo del país por medio de programas que buscan mejorar la competitividad empresarial y territorial, con énfasis en las mipymes*”<sup>1</sup>. Es una persona pública no estatal creada por la Ley 18.602 en el 2009<sup>2</sup> y reglamentada por el decreto 94/012 del 2016 en el tercer gobierno del Frente Amplio.

En contexto a la problematización se expone el informe elaborado por la ANDE (2020), el cual establece que las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) son el 99,5% de las empresas privadas del país. Cerca de 189.000 empresas a lo largo de todo el territorio emplean al 67% de los trabajadores privados (640.000 personas).

En la sección de Noticias de la Web de ANDE, la Presidenta Escr. Carmen Sánchez (2020) expresa: “...2 de cada 3 personas ocupadas en el sector privado” pertenecen a éstas empresas y generan el 40% del Producto Bruto Interno (PBI). Asimismo, en esta sección también se enuncia por ANDE (2020)<sup>3</sup>: “...todas estas personas contribuyen a generar el tejido empresarial nacional, aportan al PBI, a la generación de empleo, a la innovación; y tienen un rol clave en el desarrollo del país” y son fundamentales para la reactivación de la economía.

La evidencia empírica, extraída de la Encuesta Nacional de MiPyMEs (2017)<sup>4</sup>, muestra que las empresas (MiPyMEs) son la principal fuente de nuevos puestos de trabajo, abriendo una ventana de oportunidad al emprendedurismo en la agenda política. Esto se debe a la relación entre el nivel de actividad emprendedora dentro de un país y el crecimiento económico que éste revela. A su vez, los datos obtenidos por la Encuesta Nacional (2017) indican que: el 3% de las micro, el 6% de las pequeñas y el 10% de las medianas empresas realizan exportaciones de forma directa. El “Informe de monitoreo anual 2020” del capital semilla ANDE establece que entre los años 2016-2020 se aprobaron 408 proyectos para el

---

<sup>1</sup> <https://www.ande.org.uy/institucional/acerca-de-ande.html#quienes-somos>

<sup>2</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18602-2009/5>

<sup>3</sup> <https://www.ande.org.uy/noticias/item/informe-de-monitoreo-anual-2020.html>

<sup>4</sup> <https://www.gub.uy/ministerio-industria-energia-mineria/comunicacion/publicaciones/encuesta-nacional-mipymes>

área de emprendimientos, 98 ya han finalizado generando 626 puestos de empleos permanentes “con un promedio 6,4 puestos de trabajo por proyecto” (ANDE, 2020, p. 20)<sup>5</sup>.

Por otro lado, también es imperante observar que El Centro de Investigación de la Escuela de Negocios de la Universidad de Montevideo (IEEM)<sup>6</sup> es quién aporta al Global Entrepreneurship Monitor (GEM)<sup>7</sup> los datos sobre emprendedurismo en Uruguay, y en su investigación de 2018<sup>8</sup> reportaba que cada una de estas micro, medianas y pequeñas empresas comienzan como emprendimientos por oportunidad o por necesidad dependiendo de la motivación del emprendedor.

Los emprendimientos por necesidad se caracterizan por ser llevados adelante por emprendedores que quedaron fuera del mercado laboral, no pueden encontrar trabajo y su motivación es la subsistencia. En cambio los emprendimientos por oportunidad se caracterizan por ser llevados adelante por emprendedores capacitados y competentes, que no esperan a que el momento y las oportunidades aparezcan sino que salen en busca de ellos y encuentran motivación en otros mercados, capitalizando oportunidades en base a determinadas competencias para convertirlas en negocios exitosos.

A su vez, expone que luego de sobrevivir los primeros 42 meses como emprendimientos, se constituyen en empresas que impulsan las economías, construyendo verdaderas comunidades dinámicas, minimizadoras de las externalidades negativas y maximizando beneficios positivos (IEMM, 2018, p. 13).

A partir del 2020, la ANDE se posicionó como “...brazo ejecutor del Poder Ejecutivo de las políticas públicas para emprendedores y MiPyMEs...”<sup>9</sup>, territorializando la atención, brindando servicios en todos los departamentos, generando alianzas con actores políticos, congreso de intendentes y Unión Europea. La Agencia creó fondos de desarrollo que apuntaron a dinamizar la economía. Éstos apostaron a financiar, por medio del instrumento SiGa Emergencia alrededor de 10.000 créditos por 343 millones de dólares, y por medio de programas de créditos dirigidos y seguro por cese de actividad otros 40.000 créditos por valor de 30 millones de dólares (datos extraídos de la Agencia Nacional de Desarrollo evaluación y

---

<sup>5</sup> <https://www.ande.org.uy/institucional/documentos-de-interes/item/informe-monitoreo-anual-2020.html>

<sup>6</sup> <https://www.ieem.edu.uy/img/recursos/562/reporte-gem-2018.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.gemconsortium.org/>

<sup>8</sup> <https://www.ieem.edu.uy/img/recursos/562/reporte-gem-2018.pdf>

<sup>9</sup> <https://www.ande.org.uy/noticias/item/la-agencia-de-las-mipymes.html>

Monitoreo, 2021, “Informe de Monitoreo anual 2020”)<sup>10</sup>. Todos estos instrumentos pusieron punto final a la atomización de los esfuerzos aislados en programas desconectados, logrando la eficacia y eficiencia en el uso y asignación de los recursos públicos.

Por lo expuesto, las MiPyMEs, los emprendimientos de micro, medianas o pequeñas empresas, tienen una doble significancia: a nivel de mercado laboral, exponenciándolo; a nivel de economía país, impulsando un crecimiento significativo, ya que en nuestro país, con un componente social envejecido, los emprendedores vigorizan la salud socioeconómica, fortaleciendo e impactando la transformación de las industrias con la creación de innovadoras oportunidades de negocio.

## Objetivos y preguntas orientadoras del proceso

El presente trabajo monográfico tiene por objetivo principal describir el contexto político e institucional en el cual se desarrollaron políticas e instituciones de fomento del emprendedurismo en Uruguay dentro del período 2005-2020; enunciar los programas, instrumentos e hitos institucionales que impulsaron la creación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)<sup>11</sup> y de la ANDE; y establecer la visión a largo plazo con la experiencia de Transforma Uruguay<sup>12</sup>.

Además, abarca los siguientes objetivos específicos:

- Contextualizar el estado inicial del emprendedurismo en Uruguay.
- Identificar las características principales de las políticas de emprendedurismo en Uruguay.
- Reconocer los actores involucrados en las diferentes etapas de las políticas públicas del emprendedurismo en Uruguay en el período 2005-2020.
- Identificar las políticas públicas orientadas al emprendedurismo en el período 2005-2020.
- Aportar propuestas a la luz del contexto internacional.

---

<sup>10</sup> <https://www.ande.org.uy/noticias/item/informe-de-monitoreo-anual-2020.html>

<sup>11</sup> <https://www.anii.org.uy/>

<sup>12</sup> <https://www.opp.gub.uy/es/noticias/plan-de-transformacion-productiva-y-competitividad>

Como parte del desarrollo de la monografía se plantean las siguientes preguntas que motivaron a la delimitación de objetivos:

- ¿Existe una política pública de emprendedurismo en Uruguay?
- ¿Qué actores integran la arena de poder de esta política?
- En dicha arena de poder ¿hay consenso con respecto a qué es el emprendedurismo y el rol del estado?
- ¿Cumple el Estado un rol dentro del emprendedurismo?
- ¿Quiénes son los actores que diseñaron esa política?
- ¿Cuál es la concepción con respecto al emprendedurismo que tiene esa política desde el diseño?
- ¿Cómo impactó la formación de la ANII y de la ANDE sobre el Estado?
- ¿Cuál fue la política realizada? y finalmente,
- ¿Uruguay ha sido (es) un Estado Emprendedor?

## Marco teórico-conceptual

En este apartado se precisarán los conceptos que serán utilizados a lo largo de la monografía, reuniendo contenidos tomados de varios autores que se van introduciendo según avanza el desarrollo de la misma.

Las teorías de la escuela económica austríaca con Joseph Schumpeter e Israel Kirzner, el contemporáneo Peter F. Drucker y el enfoque que nos ofrece el Global Entrepreneurship Monitor (GEM) son una guía preliminar de este trabajo. El autor Joseph Schumpeter, en sus obras “Capitalismo, Socialismo y Democracia” (1996) y “Teoría del Desarrollo Económico” (1978), trabaja las nociones del emprendedor como destructor creador e innovador, entre las más destacadas. Por su parte, el también representante austríaco Israel Kirzner expone sobre la función del emprendedor-empresario de estar alerta a las oportunidades del mercado, en el libro “Competencia y empresarialidad” (1998). Por otra parte, se toman en cuenta los aportes del autor Peter F. Drucker en su obra “La innovación y el empresario innovador” (1985) sobre el emprendedor innovador y generador de cambio.

Con respecto a la Global Entrepreneurship Monitor (GEM) se extraen teorías/datos que se sumergen en el estado del espíritu empresarial y los ecosistemas empresariales en todo el mundo. GEM es un observatorio internacional que nos brinda información y reportes

anuales e informes globales, así como también informes nacionales y artículos específicos de toda la actividad emprendedora año a año desde su creación.

Tener presente a estos exponentes es fundamental a la hora de componer un análisis situacional. Emprender no es una actividad sencilla, por ello se han elaborado distintos estudios y teorías en la materia.

Para seguir avanzando en la monografía propuesta, se conceptualizará primeramente qué es el emprendedurismo, para luego definir qué entiende por “emprendedores” la corriente de los autores clásicos mencionados en el marco teórico, enfocando en los aspectos propios del emprendedurismo, como son las dinámicas, los factores institucionales que facilitan la acción de emprender, qué entiende la Ciencia Política por emprendedor y qué se entiende por emprendedor político.

Seguidamente se discutirá dentro del marco del concepto de política pública como respuesta natural o *output* del gobierno frente a las necesidades y demandas de la sociedad.

## ¿Qué es el emprendedurismo?

En esta parte se conceptualizará el emprendedurismo según el Global Entrepreneurship Monitor (GEM)<sup>13</sup>. Su definición es la más actual y abarcativa ya que sus principales áreas de investigación involucran el contexto político, social, económico y territorial en el que tiene lugar la actividad emprendedora siguiendo por los resultados de la misma hasta finalizar con los emprendedores mismos, sus valores, actitudes, necesidades y expectativas. Es fundamental tomarlo como referente ya que GEM es un consorcio de investigación mundial conformado por equipos de diferentes países asociados a instituciones académicas. Fue fundado en setiembre de 1997 conjuntamente por el London Business School en el Reino Unido y Babson College en Estados Unidos, con el objetivo de estudiar la relación entre el espíritu emprendedor y el crecimiento económico, para de esta forma crear un índice de competitividad empresarial. En nuestro país, el equipo del GEM lo lidera Leonardo Veiga en el Centro de Emprendimiento del IEEM<sup>14</sup>.

Desde 1999 GEM ha llevado adelante estudios e investigaciones basadas en encuestas representativas a expertos empresarios y a emprendimientos en las diferentes economías. Su herramienta de medición de la competitividad empresarial es a través del Índice Nacional de

---

<sup>13</sup> <https://www.gemconsortium.org/>

<sup>14</sup> <https://www.ieem.edu.uy/investigacion>

Contexto de Emprendimientos (NECI). Este índice facilita la información de las condiciones empresariales de los emprendimientos y contribuye al diagnóstico de las fortalezas y debilidades del ecosistema emprendedor y empresarial.

Cabe destacar que investigadores de más de 120 países en América Latina y el Caribe, África, Europa, Asia, América del Norte y Oceanía han colaborado con GEM publicando cientos de informes globales, nacionales y especiales de GEM. Estos han influido en las políticas de emprendimientos a nivel mundial. Monitorean las tasas y la naturaleza del espíritu empresarial mediante la comparación directa y simultáneamente entre economías, así como también rastreando la evolución del espíritu empresarial dentro de la misma economía a lo largo del tiempo (2021, GEM et al).

Volviendo a la definición que compete en este apartado, en el Reporte Ejecutivo realizado para GEM (1999)<sup>15</sup>, los autores Reynolds, Hay & Camp definen al emprendedurismo como: *“Any attempt at new business or new venture creation, such as self-employment, a new business organization, or the expansion of an existing business, by an individual, a team of individuals, or an established business”* (p. 3)<sup>16</sup>.

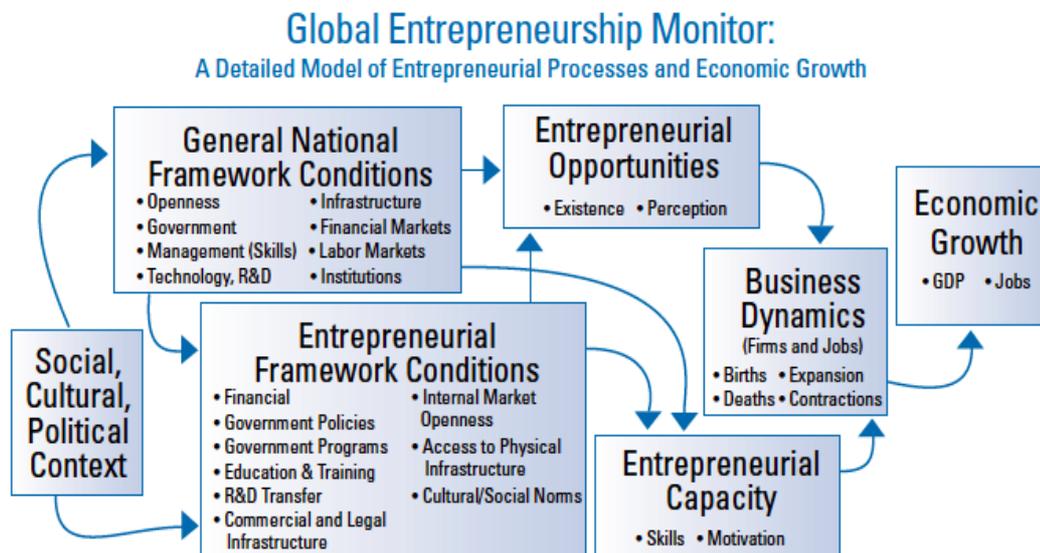
Por tanto, GEM va un paso más y define al emprendedurismo no solo como una actividad o empresa nueva en el mercado, sino también como toda actividad generadora de nuevos negocios al interior de las empresas, logrando a través de la capacidad de cada individuo, o de sus propios equipos, identificar y aprovechar las nuevas oportunidades que se presenten en el mercado, generando nuevos emprendimientos.

---

<sup>15</sup> <https://www.gemconsortium.org/report/gem-1999-global-report>

<sup>16</sup> Realizando una traducción propia de la cita, los autores exponen que el emprendedurismo es: “Cualquier intento de creación de un nuevo negocio o una nueva empresa, como el trabajo por cuenta propia, una nueva organización empresarial o la expansión de un negocio existente, por parte de un individuo, un equipo de individuos o un negocio establecido”

Para comprender la dinámica del emprendedurismo y cómo GEM identifica las partes del proceso del mismo, se presenta este esquema:



Fuente: Global Entrepreneurship Monitor: Executive Report 1999 (p.11)<sup>17</sup>

Como se puede observar, este modelo muestra las interacciones claves que se dan entre la actividad emprendedora y factores de distinta índole. Por un lado, se observa el contexto político, social y cultural que brindan las reglas, el *frame* donde estos emprendimientos van a constituirse. En este marco encontramos: el papel del gobierno, la financiación, investigación y desarrollo, leyes laborales, contexto institucional, infraestructura, competencia interna y externa, acuerdos internacionales, políticas públicas para apoyar a la creación de empresas, educación, capacitación para emprendimientos, tecnología aplicada a emprendimientos y acceso a servicios profesionales. Mientras que, por otro lado, expone las relaciones e interacciones entre el ecosistema emprendedor, para motivar e incentivar la creación de emprendimientos y nuevos negocios. Éstos dinamizan al empresariado y permiten un crecimiento económico nacional. Para GEM, la interacción entre oportunidades empresariales percibidas y la capacidad empresarial para perseguirlas, da lugar a un mayor número de puestas en marcha de emprendimientos que generan nuevos nacimientos de empresas y nuevos puestos de trabajo.

<sup>17</sup> <https://www.gemconsortium.org/report/gem-1999-global-report>

## ¿Qué entiende la literatura de los clásicos por “emprendedores”?

La revisión de las definiciones de “emprendedor” nos muestra una clara evolución de este concepto que comienzan con los clásicos. Para comprenderlo, la literatura nos ofrece argumentos teóricos de dos economistas de la escuela austríaca (Joseph Schumpeter e Israel Kirzner) y el aporte, del también austríaco, Peter F. Drucker como máximo exponente y padre del “management”.

Primeramente, Joseph Schumpeter, como principal referente, teoriza acerca de la importancia del emprendedor en el sistema económico, como impulsor de la innovación, el desarrollo y la inversión en el mercado de bienes y servicios. El autor no entiende el funcionamiento de la economía sin los emprendedores, ya que los considera únicos en sus capacidades adaptativas enfocadas en mercados como en consumidores. Siguiendo en esta línea, el autor refiere al emprendedor a partir de la función del mismo, expresándose de esta forma:

*...la función de empresario consiste en reformar o revolucionar el sistema de producción, explotando un invento, o, de una manera más general, una posibilidad técnica no experimentada para producir una mercancía nueva o una mercancía antigua por un método nuevo, para abrir una nueva fuente de provisión de materias primas o una nueva salida para los productos, para reorganizar una industria, etc. (...) Esta función no consiste, esencialmente, en inventar algo ni en crear de otro modo las condiciones que la empresa explota. Consiste en lograr realizaciones. (Schumpeter, 1942, p. 181).*

De acuerdo a Joseph Schumpeter (1942) este concepto va incorporando y estableciendo las actividades propias de los emprendedores. En su obra “Teoría del desenvolvimiento económico” (1978) resalta las siguientes acciones dinamizadoras:

*1) La introducción de un nuevo bien –esto es, uno con el que no se hayan familiarizado los consumidores– o de una nueva calidad de un bien, 2) La introducción de un nuevo método de producción, este es, de uno no probado por la experiencia en la rama de la manufactura de que se trate, que no precisa fundarse en un descubrimiento nuevo desde el punto de vista científico, y puede consistir simplemente en una forma nueva de manejar comercialmente una mercancía. 3) La apertura de un nuevo mercado, esto es, un mercado en el cual no haya entrado la*

*rama especial de la manufactura del país de que se trate, a pesar de que existiera anteriormente dicho mercado. 4) La conquista de una nueva fuente de aprovisionamiento de materias primas o de bienes semi manufacturados, haya o no existido anteriormente, como en los demás casos. 5) La creación de una nueva organización de cualquier industria, como la de una posición de monopolio (por ejemplo, por la formación de un trust) o bien la anulación de una posición de monopolio existente con anterioridad (p.77).*

Estos elementos mencionados refuerzan el concepto de empresario como innovador o agente principal del desarrollo económico, a través de lo que denomina Schumpeter como “*destrucción creadora*”. De esta forma, el autor establece, que con el afán de encontrar respuestas y nuevas necesidades para los consumidores mediante innovación y desarrollo, los emprendedores alteran y modifican los equilibrios, modernizando los procesos y las relaciones socioeconómicas; por lo cual se convierten en destructores creadores. Es por esta razón que desarrolla el concepto de “*destrucción creadora*”.

Schumpeter (1942) explica en su obra “Capitalismo, socialismo y democracia” el siguiente concepto de “*destrucción creadora*” como:

*La apertura de nuevos mercados, extranjeros o nacionales, y el desarrollo de la organización de la producción, desde el taller de artesanía y la manufactura hasta los concerns, tales como los del acero de los Estados Unidos (U. S, Steel), ilustran el mismo proceso de mutación Industrial —si se me permite usar esta expresión biológica— que **revoluciona** incesantemente la **estructura económica** desde dentro, **destruyendo** ininterrumpidamente lo **antiguo** y **creando** continuamente **elementos nuevos**. Este proceso de **destrucción creadora** constituye el dato de hecho esencial del capitalismo. En ella consiste en definitiva el capitalismo y toda empresa capitalista tiene que amoldarse a ella para vivir (pp. 120-121).*

Schumpeter considera que los emprendedores generan inestabilidad en el sistema económico capitalista, alterando los equilibrios en el mercado, entre la oferta y la demanda. Esta “*destrucción creadora*” deja atrás los negocios o prácticas obsoletas, generando avances tecnológicos, innovación y desarrollo en los mercados competitivos, donde los riesgos económicos son absorbidos por inversionistas que financian estas transformaciones. El emprendedor es el motor de la economía para este autor.

De acuerdo con Israel Kirzner (1998), otro expositor de la escuela austríaca, la función del “*emprendedor-empresario*” en el crecimiento de la economía está basada en la innovación y la habilidad que éstos tienen de detectar las posibles oportunidades de negocio al observar los mercados; cómo transforman esas oportunidades en recursos atractivos tanto para la oferta como para la demanda, generando un justo equilibrio de precios en “*mercados competitivos*”. Existen distintas etapas que forman parte del aprendizaje espontáneo o subconsciente de los emprendedores. Las mismas apuntan a la maximización de beneficios que no se ven a la vista. Algunas de ellas son: el estar alerta en vigilancia constante, en búsqueda de nuevas oportunidades y hacer algo creativo e innovador con ello, así como el ofrecer al mercado un precio que beneficie tanto al vendedor como al comprador, aún cuando la oferta supere la demanda, las ganancias comiencen a mermar y las oportunidades de arbitraje operen como equilibradores de los mercados.

Continuando con las ideas propuestas por el autor, éste expone que dentro de los *mercados* se generan los procesos competitivos. En este orden, expresa en su obra “Competencia y empresariedad” (1998), que:

*...el proceso competitivo es **esencialmente de tipo empresarial**. La estructuración de las decisiones en cualquier momento difiere de la del momento precedente, conforme los participantes en el mercado se hacen conscientes de nuevas oportunidades. Al explotar dichas oportunidades, su competencia mutua impulsa a los precios en direcciones que, gradualmente, van agotando las oportunidades de ulteriores beneficios. El elemento **empresarial en el comportamiento económico** de los participantes en el mercado **consiste**, como veremos más tarde en detalle, en una **situación de alerta hacia los cambios antes no observados en circunstancias que hacen posible obtener a cambio de lo que tengan que ofrecer mucho más de lo que hasta entonces se podía conseguir** (p. 31).*

El emprendedor es, por tanto, un innovador y artífice de la coordinación en el mercado. En su propio proceso creativo se encuentra en búsqueda constante de nuevas oportunidades para que los consumidores logren mejorar su condiciones.

Por otro lado, pero dentro de la misma línea, un exponente más contemporáneo como Peter F. Drucker (1985), expresa en su obra “La innovación y el empresario innovador” una definición del “*entrepreneur*” como:

*El empresario innovador se basa en una teoría económica y social. La teoría contempla el cambio como algo normal y saludable. y considera que la tarea más importante de la sociedad, y especialmente de la economía, es hacer algo diferente. Básicamente esto es lo que quería decir J.B. Say hace casi doscientos años cuando creó la denominación “**entrepreneur**”. La palabra tuvo la intención de un manifiesto, de una declaración de disenso: el innovador altera y desorganiza. Como explicó Schumpeter, su tarea es la “destrucción creativa” (p. 40).*

De estas enunciaciones del autor se puede entender como él mismo comparte la visión de Kirzner, aquella sobre la cual el emprendedor es un innovador que se encuentra en “situación de alerta hacia los cambios”, tal como por su lado Drucker, expone que este debe “hacer algo diferente” y generar “el cambio como algo normal y saludable”. Aunque, el autor sostiene que el emprendedor “no necesariamente lleva a cabo el cambio él mismo”, pero sin embargo, busca este cambio logrando identificar los momentos de mejora, responde al mismo y explota las oportunidades que se le presentan (p.42). Es una persona que al observar una coyuntura y ocasión de vacío o una necesidad de progreso, se anticipa y proyecta una nueva “semilla” de negocio.

De esta forma, los emprendedores son los impulsores del crecimiento en las economías a través de la innovación, el desarrollo de nuevos productos y servicios para mercados locales e internacionales. Ha revelado tal trascendencia que actualmente estas nociones están en auge y se continúan revisando. Incluso, llegando a ámbitos políticos de importancia, como el que compete a esta monografía.

## ¿Cómo aplica la Ciencia Política el concepto de Estado Emprendedor?

Mariana Mazzucato<sup>18</sup> (2017) expone desde una transformadora perspectiva el papel del Estado dentro de la economía y más precisamente sobre su rol fundamental como “El Estado Emprendedor”. La misma se apoya en los enfoques de la teoría schumpeteriana para comprender el relacionamiento debido entre el Estado y el sistema en el que convive.

Esto es, en palabras de la autora, expresar la actividad que como agente emprendedor

---

<sup>18</sup> Mariana Mazzucato es Economista, experta en finanzas y desarrollo. Ejerce como profesora de Economía de la Innovación y el Valor Público en el University College London, donde es directora fundadora del Instituto UCL para la Innovación y el Propósito Público. Es reconocida como una de las pensadoras más innovadoras en la actualidad.

debe fomentar el Estado, es decir, siendo el agente impulsor en una alianza público-privada en la cual asume riesgos para ayudar a la inversión privada. A su vez, según la autora, el Estado debería asumir la responsabilidad de “*crear un sistema de actores muy interconectado*”, esto significa elegir las mejores empresas del sector privado “*a favor del bien nacional*” a mediano y largo plazo (Mazzucato, 2017, p. 68).

En este sentido, el Estado Emprendedor que plantea Mazzucato desempeña un papel central en base a su liderazgo, intervención y coordinación de los sistemas nacionales para la innovación, el desarrollo y la investigación. La economista remarca la importancia del entramado de relaciones que se establece entre los distintos actores (compuesto por las universidades, centros de investigación, empresas, Estados, consumidores) y genera incentivos para el buen crecimiento de la propia red. De esta forma, debe implicarse en los riesgos y creación de una nueva visión, en lugar de limitarse a corregir las fallas del mercado.

Es fundamental, en este punto, reflexionar de forma crítica en la siguiente pregunta que expresa la autora: “*¿cómo pueden las herramientas y políticas horizontales y verticales «hacer que ocurran cosas» que de lo contrario no ocurrirían?*” (2017, p. 79). En este sentido, “hacer que las cosas ocurran” es posible cuando se crean instituciones y reglas de juego capaces de llevar adelante una visión y un propósito sostenido a lo largo del tiempo. Tal como expresa la autora Mariana Mazzucato (2017, p. 52), “*el carácter emprendedor del Estado puede adoptar diferentes formas*” como son, en el estudio que aquí compete, la creación de las agencias ANII y ANDE. Que el Estado genere “*que las cosas ocurran*” permite que instituciones como estas se consoliden y permanezcan a futuro, aunque las políticas económicas y de gobierno cambien.

Siguiendo en la línea de la autora, es importante que el Estado movilice recursos que permitan el acceso al conocimiento necesario para que las innovaciones se desarrollen a través de los sectores de la economía. Al actuar el Estado como líder en innovación y promotor del desarrollo, permite que el ecosistema de la red de actores expanda el conocimiento y por lo tanto el Estado puede actuar como facilitador y creador de la economía del conocimiento (Mazzucato, 2017).

Asimismo el rol proactivo del Estado debe generar una cultura emprendedora que “*considera natural crear y desarrollar un negocio*” (2017, p. 143). Mazzucato expresa que es importante para la construcción de un “*Estado Emprendedor*” generar la creación de instituciones y organizaciones gubernamentales, capaces de llevar adelante diferentes

instrumentos políticos que permitan sostener en el tiempo la cultura y el ecosistema emprendedor.

## ¿Qué se entiende por emprendedor político?

Además de la necesidad del rol activo del Estado dentro del contexto institucional y político para algunos autores es clave dentro del proceso de emprendedurismo contar con gestores políticos, impulsores de innovaciones en términos institucionales o emprendedores políticos. Para exponer una definición correctamente enmarcada de “emprendedor político” se toma como eje el *paper* realizado por Germán Bidegain y Alejandro Milanesi (2020) y, a su vez, el trabajo de Ana Cláudia Niedhardt Capella (2016).

Los mencionados autores, Bidegain y Milanesi (2020), citan al profesor de Ciencia Política Caner Bakir, definiendo lo siguiente: “...un emprendedor político e institucional ‘se refiere a un individuo que moviliza ideas, resuelve conflictos y dirige su implementación para cambios políticos e institucionales’” (2020, p. 502). Por otro lado, también en el citado *paper*, Bidegain y Milanesi establecen una clasificación de emprendedores políticos tomando a Roberts y King. De esta forma identifican cuatro tipos: “a) políticos electos que ocupan cargos gubernamentales, b) ejecutivos designados que ocupan cargos en el gobierno, c) burócratas, que tienen cargos permanentes en el gobierno, d) emprendedores externos, que trabajan para desarrollar e implementar cambios en el sector público” (2020, p.502).

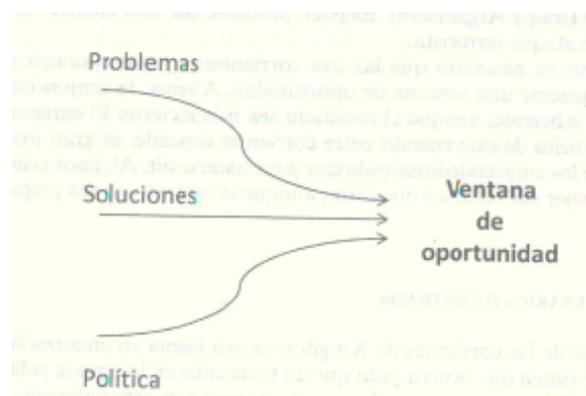
Tomando lo expuesto, los autores Bidegain y Milanesi (2020), entienden que esta definición y caracterización acerca de “*emprendedor político*” nos acerca a un concepto que destaca sobre todo a agentes en particular, personas en definitiva, los cuales son fuente o canal de ideas que en el “juego político” resuelven problemas y se levantan como líderes de implementación.

Esta definición acerca de los “emprendedores políticos”, nos brinda una óptica que permite situarlos en el mencionado “juego político”, capaces de llevar adelante agendas de reformas que generarán cambios institucionales. En el artículo los autores analizan que para realizar un cambio institucional es preciso contar con los “emprendedores de políticas” o “*emprendedores políticos*”, ya que ellos logran no solo la posibilidad de “ventanas políticas” sino que también contribuyen a conocer aquellas necesidades que aún no se han resuelto, aportan ideas para facilitar la toma de decisiones políticas y mantienen un vínculo con las

personas que están conexas a las problemáticas que ayudan a resolver. El cambio institucional se hace imprescindible porque el éxito de un emprendedor está estrechamente ligado al contexto institucional en el cual va a efectuar su actividad.

Por otro lado, como se expuso en el párrafo inicial, se toma en consideración las reflexiones de Ana Cláudia Niedhardt Capella (2016), quien toma el concepto schumpeteriano del empresario. La autora lo enmarca en el plano político para exponer sobre los emprendedores políticos y lo enlaza con la teoría de Kingdon de las corrientes múltiples (multiple streams).

### Gráfico 1 Modelo de las corrientes múltiples



Fuente: Kingdon (1984) en Harguindeguy, J-B (2015)

Niedhardt Capella (2016) expresa citando a John Kingdon que los emprendedores, además de actuar individualmente también lo pueden hacer en pequeños grupos de personas. Los emprendedores políticos pueden estar tanto fuera del gobierno como dentro de él, defendiendo sus propuestas e ideas utilizando recursos propios (tiempo, energía, reputación, recursos financieros).

Continuando con la línea de pensamiento de Niedhardt Capella (2016), explica que Kingdon destaca como cualidades de los emprendedores políticos: crédito frente a una audiencia, conexiones políticas y las habilidades de negociación y disponibilidad de inversión de grandes cantidades de recursos personales (p. 490). La autora realiza una cita textual de Kingdon para hacer referencia a las actividades de los emprendedores políticos, relacionadas con sus actividades: *“La mayoría de estas personas pasan mucho tiempo dando charlas, redactando documentos de posición, enviando cartas a personas importantes, redactando proyectos de ley, testificando ante comités del Congreso y comisiones de la rama ejecutiva, y*

*almorzando, todo con el objetivo de impulsar sus ideas en lo que sea camino y foro podrían promover la causa”* (Kingdon, 2003, como se citó en Niedhardt, 2016, p. 490).

Estas cualidades impactan en el modelo de “*corrientes múltiples*” desarrollado por Kingdon, ya que estos emprendedores políticos además de defender sus ideas y propuestas, logran percibir la “ventana de oportunidad” “*para conectar ideas sobre problemas y soluciones, produciendo cambios en las políticas públicas*” (Niedhardt, 2016, p. 489).

Además de conectar ideas, los emprendedores tienen un rol fundamental en el cambio de la agenda del gobierno. Para que el cambio en la agenda se produzca, se debe generar una combinación de las tres corrientes: problemas, soluciones y políticas (denominadas “*multiple streams*” por Kingdon), las cuales se desarrollan con una cierta independencia. En principio, el emprendedor reconoce con la corriente de los problemas “temas” que logran ocupar la agenda gubernamental. Sin embargo, a veces pueden suceder eventualidades extraordinarias que ayudan a focalizar un tema/problema. Luego, en la corriente de las “soluciones” los emprendedores políticos presentan alternativas de solución a los problemas. Estas soluciones son consideradas por los actores gubernamentales, que cuentan con el poder de decisión política a la hora de ingresar un problema a la agenda pública.

Estas tres corrientes están enmarcadas en la “*policy windows*”, que como se expuso, define Kingdon citado por Niedhardt. En la misma se reconocen las tres corrientes mencionadas anteriormente, las cuales generan el “momento propicio para el cambio” de la agenda. Niedhardt expresa que el rol del emprendedor en el modelo de Kingdon “*cumple con la responsabilidad de operar la conexión entre los tres flujos*” (proceso llamado por el autor de *coupling*) “*y, por tanto, de facilitar el acceso de un tema a la agenda*” (2016, p. 491).

## ¿Qué son las políticas públicas?

Anteriormente habíamos afirmado que el proceso de emprendedurismo requiere de un Estado emprendedor, un actor que fomenta a través de líneas de acción el ecosistema emprendedor. Podemos entender que la respuesta natural del gobierno frente a las demandas y necesidades de la sociedad es a través de políticas públicas. En este apartado vamos a poder comprender la acción política que se traduce en política pública y describiremos como ha sido la respuesta del estado uruguayo en torno al emprendedurismo.

En el mismo se abordan las siguientes interrogantes:

- ¿Qué se entiende por políticas públicas?
- ¿Cuándo éstas comenzaron a orientarse hacia el emprendedurismo en nuestro país?
- ¿Qué segmentos cubrieron y cuáles no?
- ¿Cómo evolucionaron institucionalmente en el período estudiado?

Hay varias definiciones en la academia al respecto sobre qué son las políticas públicas, se tomarán algunas de ellas a fin arrojar luz a este trabajo. A nivel general, se entiende por políticas públicas al conjunto de acciones o programa de acciones llevadas adelante por los gobiernos. Éstas muchas veces son empujadas mediante demandas por parte de diversos actores sociales insatisfechos, tendiendo a solucionar situaciones sociales puntuales y canalizar demandas de la sociedad en su conjunto. El profesor inglés, emérito en Ciencias Políticas, Thomas Dye (1975, p. 1) sintetiza la definición expresando: “*La política pública es cualquier cosa que los gobiernos decidan **hacer o no hacer***”.

Para continuar con el trazado de esta definición de “políticas públicas” el Dr. Aguilar Villanueva (1992) las define como:

*...una política es en un doble sentido un curso de acción: es el **curso de acción deliberadamente diseñado** y el **curso de acción efectivamente seguido**. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También **lo que realmente hace y logra**, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones. Por una parte, la **política** que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un **conjunto** más o menos **interrelacionado de acciones** que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es **considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido**. Es entonces una **estrategia de acción colectiva**, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores (pp. 25-26).*

Según lo expresado por el autor, agrega a la noción que se venía generando, que este conjunto de acciones o programa de acciones son estratégicamente pensados, evaluados y realizados por parte de los estados, ya que para la consecución de sus fines políticos, deberán observar distintas interrogantes, cuestiones vinculadas y actividades con actores políticos y sociales. Todo ello, pensado en el marco de una estrategia política de acción interrelacionada.

Con relación a este concepto los autores Oszlak y O'Donnell (1976) enfatizan dentro

de su definición el contexto institucional normativo y el contexto histórico, siendo que ambos funcionan como marco operativo para las políticas públicas. De esta manera enuncian:

*...en nuestra definición la concebimos como un **conjunto de acciones y omisiones** que manifiestan una **determinada modalidad de intervención del estado** en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención **puede inferirse una cierta direccionalidad**, una determinada orientación normativa, que previsiblemente **afectará el futuro curso del proceso social** hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión. (...) la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un **conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas**, que observadas en un **momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición - agregaríamos, predominante- del Estado** frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (pp. 21-22).*

Oszlak y O'Donnell (1976) incorporan a la noción de políticas públicas, (además del conjunto de acciones), las omisiones tales como el “no hacer” de Dye, aquello que no se realiza o que no se toma en cuenta por parte del Estado, y que por tanto, también forma parte de esta expresión de políticas públicas del mismo. Dejan en evidencia, ambas –acciones y omisiones– a qué o en quiénes pone foco el Estado, sobre qué o quiénes coloca su atención e interés. Claramente, cuando el Estado toma una posición acerca de las acciones que efectivamente llevará a cabo y cuáles deliberadamente no, descubre sus fines de control social y poder político.

Otro autor y destacado analista de políticas públicas Eugenio Lahera (2004) ofrece una definición más amplia, incorporando características que hacen a la calidad y excelencia de las políticas públicas, así en su obra “Política y políticas públicas” escribe:

*Una política pública de excelencia corresponde a aquellos **cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática**; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la **participación de la comunidad y el sector privado**. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (...) Las políticas públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública (pp. 8-9).*

El autor sostiene que éstas políticas públicas de excelencia comparten ciertas características que benefician el diálogo político. Estas características son:

1. *Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)*
2. *Estimación de costos y de alternativas de financiamiento*
3. *Factores para una evaluación de costo-beneficio social*
4. *Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)*
5. *Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)*
6. *De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)*
7. *Oportunidad política*
8. *Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)*
9. *Claridad de objetivos*
10. *Funcionalidad de los instrumentos*
11. *Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia) (p. 8-9).*

Retomando la noción construida de políticas públicas, como elementos comunes en estas definiciones se encuentra la acción o inacción de gobiernos y Estado frente a determinados problemas, conflictos o demandas no resueltas en la sociedad. Por tanto, cabe la pregunta **¿requiere el emprendedurismo de una política de estado?** Los que demandan estas soluciones pueden ser los mismos gobiernos o la sociedad en su conjunto. Estas demandas decantan en acciones o inacciones. Las acciones dan como resultados políticas que se generan en un determinado lugar y tiempo y con un marco institucional formal que les da legitimidad, justifica y sostiene el impacto de las mismas en la sociedad y en todo el sistema político. Estas políticas constituyen uno de los grandes desafíos del Estado que debe promover, dando apoyo y/o asistencia, a cada emprendimiento. Teniendo en consideración que los mismos son fundamentales para el crecimiento de la economía del país.

## Marco metodológico

El estudio exploratorio-descriptivo realizado en la presente monografía representa un esfuerzo de análisis, reflexión e interpretación de datos extraídos de diversos materiales teóricos, así como también la observación de la experiencia práctica.

En este sentido y en observancia al enfoque metodológico en el que se instala cognitivamente la indagación realizada, el estudio se ha estructurado en tres partes fundamentales. **La primera**, referida al ámbito teórico, producto de la atención y entendimiento de los planteamientos que se han expresado de los autores establecidos en el marco teórico-conceptual. Éstos se encuentran establecidos en la revisión bibliográfica. De ellos se tomaron ideas y conceptos, desde donde se han observado saberes y significados para perfilar y reflejar el campo del problema, así como la construcción y configuración de los constitutivos explicativos teóricos del mismo. **La segunda parte**, concretada en este ámbito metodológico, se caracteriza por el abordaje y desarrollo del estudio propiamente de los objetivos planteados. Está orientada desde una exposición interpretativa y descriptiva que se proyectan en varios apartados sobre el emprendedurismo en Uruguay. Como fuentes primarias se ha generado información de primera mano a través de entrevistas semi-estructuradas realizadas a actores claves: al ex Presidente de la República José Mujica, al ex Ministro de Economía Álvaro García y al ex Presidente y Vicepresidente de la ANII Edgardo Rubianes, las mismas se focalizaron sobre el diseño y proceso de creación de la Agencia Nacional de Desarrollo y Agencia Nacional de Investigación e Innovación. A su vez, para elaborar una primera aproximación a las políticas previas al 2005 se obtuvo información de primera mano, a partir de los documentos de Evaluación Intermedia y Evaluación Final del Programa Emprender suministrados por el Gerente del Fondo Emprender el Cr. Santiago Gallinal en una conversación compartida para este fin. De estos documentos se tomaron en consideración los datos relevantes de las consultorías e informes realizados sobre el diagnóstico del contexto emprendedor realizado para el BID sobre Uruguay a partir del 2000 y sobre las líneas de acción llevadas adelante por el Programa Emprender, la evolución y los resultados finales de los mismos.

Por otra parte, como fuentes secundarias, se examinarán detalladamente los informes, evaluaciones y toda la información expuesta abiertamente en los portales de ambas instituciones así como se analizarán los datos presentados en los Reportes Globales GEM a

nivel mundial y a nivel de nuestro país para el período 2005–2020. También se tomarán los aportes del ex Ministro de Economía Mario Bergara expuestos en su libro “Las Nuevas Reglas de Juego en Uruguay” (2015). **La tercera parte**, que en este marco refiere al análisis e interpretación de los datos obtenidos de las fuentes primarias y secundarias, se genera en base a la reflexión y comparativa de los mismos, cuadros de contraste de datos sobre la actividad emprendedora en Uruguay y la región, desarrollo descriptivo del diseño de las dos agencias de las cuales versa principalmente la monografía, para finalizar con la presentación de una serie de reflexiones finales que permiten a futuro profundizar la investigación.

## Antecedentes del emprendedurismo a nivel global

Desde 1998, tanto la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) como la Comisión Europea persiguieron el fomento del espíritu empresarial a través de informes y programas. Ambos con el objetivo de comprender el estado del emprendedurismo en los diferentes países y de identificar las políticas más exitosas para impulsarlo, con el convencimiento de que “serán el motor de la economía de mercado”. El emprendedurismo y los emprendedores son el centro del escenario en el ámbito de las políticas públicas de la mayoría de los países. Varias son las iniciativas de políticas enfocadas en ellos en todo el mundo.

Por esta razón, en la web de la Naciones Unidas se exponen los objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU<sup>19</sup>. Estos contribuyen a: poner fin a la pobreza y a la desigualdad social (ODS 1 y ODS 10), son promotores de la innovación, el desarrollo, la productividad promoviendo el crecimiento económico de los países (ODS 8), promueven el empoderamiento de las mujeres (ODS 5), colaboran con soluciones sustentables y sostenibles a los desafíos medioambientales del planeta (ODS 13).

De la misma forma, Global Entrepreneurship Monitor, define en su reporte global de 1999 haciendo mención al reporte presentado en el parlamento del Reino Unido, “Our Competitive Future: Building the Knowledge Driven Economy” (diciembre de 1998), lo siguiente: *“Entrepreneurship and innovation are central to the creative process in the economy and to promoting growth, increasing productivity and creating jobs. Entrepreneurs sense opportunities and take risks in the face of uncertainty to open new markets, design products and develop innovative processes”* (pp- 7).<sup>20</sup>

Es importante mencionar aquí que CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) elaboró el documento “MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento” (2020)<sup>21</sup>, por el cual Dini y

---

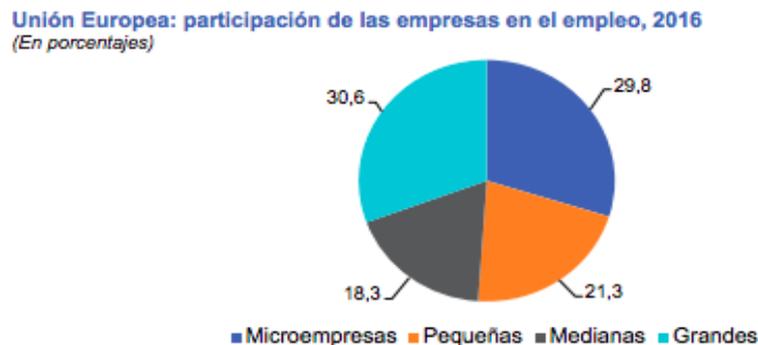
<sup>19</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<sup>20</sup> En una traducción propia, este fragmento expresa: “El espíritu empresarial y la innovación son fundamentales para el proceso creativo en la economía y para promover el crecimiento, aumentando la productividad y creando puestos de trabajo. Los emprendedores perciben oportunidades y asumen riesgos en la incertidumbre para abrir nuevos mercados, diseñar productos y desarrollar procesos innovadores”.

<sup>21</sup> [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1900361\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1900361_es.pdf)

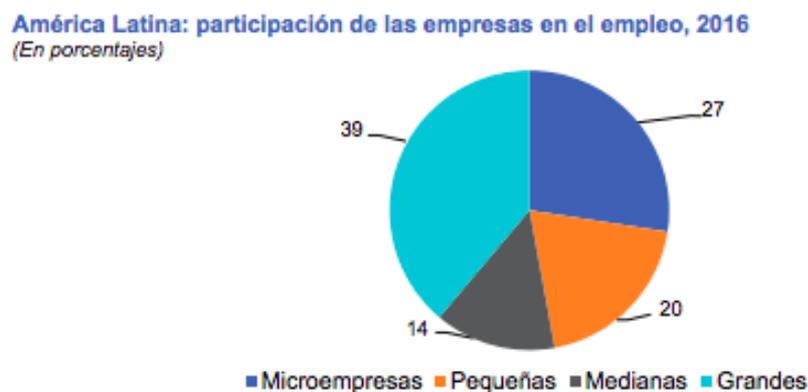
Stumpo exponen cuales han sido los porcentajes de participación de empleo por tamaño de empresa tanto para la Unión Europea como para Latinoamérica, realizando una comparativa entre ellos.

**Gráfico 2: Unión Europea porcentaje de participación según tipo de empresa en el empleo en 2016**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2020

**Gráfico 3: América Latina porcentaje de participación según tipo de empresa en el empleo en 2016**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2020

A partir de lo dicho, la puesta en agenda del emprendedurismo por parte de organismos internacionales y el reconocimiento de la importancia del mismo para el crecimiento de las economías locales, el impacto en el empleo y el PBI, se da cuenta de que las MiPyMEs son fundamentales.

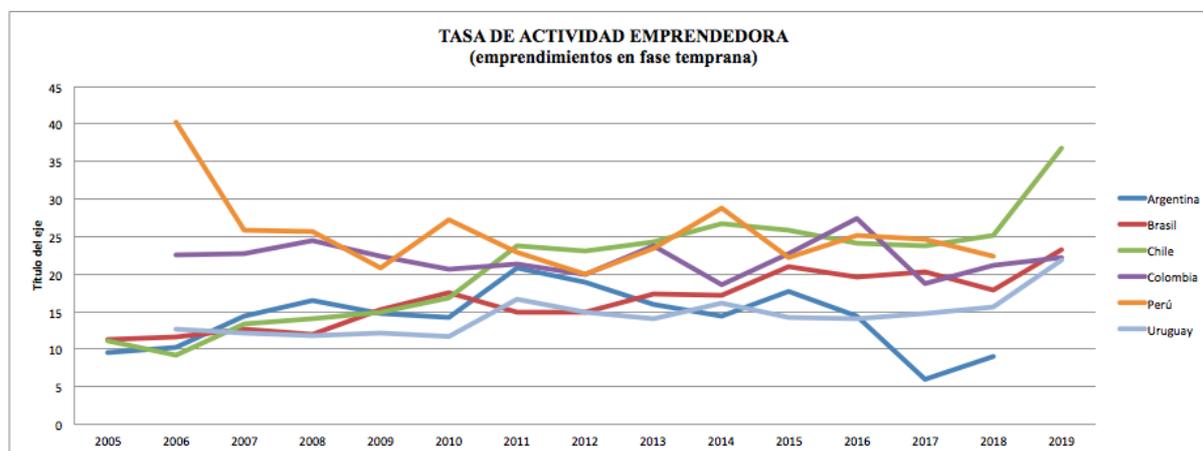
## Experiencias en la región que Uruguay tomó como referencia

Varios países de la región impulsan desde el Estado diferentes instrumentos y programas para apoyar al emprendedurismo. Según la necesidad de cada economía están orientados, por un lado, a fomentar la cultura emprendedora y, por otro, a promover la inversión privada y la asociación público-privada en la construcción de fondos de capitales.

GEM nos proporciona un informe (2019/2020) que presenta los niveles de actividad emprendedora en diversos países de la región del cual se desprende la Tasa de Actividad Emprendedora (TEA). Esta se define como el porcentaje de población adulta entre 18 y 64 años que está involucrada en la creación de un emprendimiento naciente o ya es propietaria de una empresa que no tiene más de tres años y medio de creada. El reporte de GEM arroja que del total de emprendedores un 67,4% expresa emprender por oportunidad de negocio, el 32,6% declara hacerlo por necesidad laboral.

Así, podemos visualizar mediante los datos aportados por Global Entrepreneurship Monitor en este gráfico de elaboración propia cómo evolucionó desde el 2005 al 2019 la Tasa de Actividad Emprendedora en los países latinoamericanos.

**Gráfico 4: Tasa de Actividad Emprendedora de emprendimientos en fase temprana**



Fuente: Elaboración propia en base a Informe Global GEM 2005 a 2019/2020

Al analizar cada país presentado en el gráfico, se advierte que en Argentina se despliegan varios programas e instrumentos dirigidos a emprendedores desde el gobierno nacional. En efecto, dentro de la web oficial del Gobierno Argentino se encuentra por parte del Ministerio de Desarrollo Productivo el programa “Emprender, Innovar, Crecer”, el cual

pone a disposición de emprendedores y de las PyMEs herramientas de financiamiento, de capacitación, de asistencia y acompañamiento para *emprender, innovar, crecer* y desarrollar cada negocio. Por otro lado también, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social desarrolló el PEI “Programa de Empleo Independiente y Entramados Productivos Locales, Línea Empleo Independiente”. El mismo ofrece “*apoyo, orientación y medios para desarrollar emprendimientos*”, como se menciona en el sitio web. A su vez, posee la capacidad de proporcionar escalabilidad a los proyectos e inyecta capital no reembolsable al inicio de la actividad, además de brindar capacitación y contactos en ferias nacionales e internacionales para emprendimientos.

Por su lado en Brasil, la institución social autónoma *SEBRAE* (Servicio Brasileiro de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) desde 1972 contribuye al desarrollo del país. Ésta promueve la competitividad de las MyPEs a través de una red de conocimientos y del fomento de la cultura emprendedora. Dentro del sitio web de esta misma institución se extrae la siguiente cita: “*Sólo la cultura del conocimiento y de la valoración de la información le pueden asegurar al empresario una gestión competitiva, eficiente y moderna*”. También, establece que existen Programas de consultorías, capacitaciones, seminarios, eventos y servicios enfocados a la producción y comercialización. Estos caracterizan a los más de setecientos puntos de servicios a lo largo de Brasil. SEBRAE trabaja en cuatro áreas clave para el desarrollo de las MyPEs: “articulación de las políticas públicas que creen un entorno institucional más favorable, acceso a nuevos mercados, acceso a la tecnología y la innovación y la facilitación y expansión del acceso a los servicios financieros”.

Continuando en esta línea, Chile se caracteriza por ser el país con mayor TEA de la región al finalizar el período. A través de la agencia CORFO (Corporación de Fomento de la Producción), desde 1939 se encarga de ejecutar las políticas públicas chilenas vinculadas a la innovación, el desarrollo y el emprendedurismo, de esta forma lo expone en su sitio web. Mediante una red de servicios y colaboradores a lo largo de Chile, CORFO pone a disposición un conjunto de herramientas de mejora de procesos y negocios, programas e instrumentos financieros para promover el emprendedurismo, la competitividad y dinamizar la economía chilena.

En Colombia se gestó el *Fondo Nacional de Garantías*, creado en 1982. Es una entidad estatal que otorga garantías patrimoniales a trabajadores independientes, empresarios y MiPyMEs para que éstos puedan acceder a créditos en el mercado financiero (datos

extraídos del sitio web del Gobierno). Cuenta con una cobertura del 100%, más de 20 oficinas y más de 7000 contactos en Bancos y entidades financieras en todo el territorio, contribuyendo al desarrollo, fortalecimiento y reactivación de la economía colombiana.

De la experiencia en México, Uruguay tomó referencia de NAFIN (Nacional Financiera) que cuenta con más de 80 años al servicio de las MiPyMEs. En su sitio web expone que la misma facilita el acceso al financiamiento, impulsando proyectos y programas para el sector. Entonces, contribuye a la formación de mercados financieros, ejerciendo como agente fiduciario del Estado, impulsando la innovación, la productividad, la competitividad, la generación de empleos y el crecimiento local y regional.

Todas estas experiencias fueron tomadas para el diseño de las ANDE, así lo expresa Álvaro García<sup>22</sup>, con quién se mantuvo una entrevista al respecto. En el apartado siguiente se desarrolla el diagnóstico e implementación de la misma, según lo explicado por él mismo.

## Emprendedurismo en Uruguay

Para comenzar y desarrollar este tema central de la monografía se expondrá sobre la evolución de la institucionalización de las políticas públicas llevadas adelante en los períodos 2005-2020.

Por otro lado, se presenta a Álvaro García y Edgardo Rubianes<sup>23</sup> como actores y emprendedores políticos que formaron parte protagónica en el diseño institucional de las Agencias ANDE y ANII respectivamente, con los cuales se realizaron entrevistas para conocer sobre su participación. En este sentido dentro de sus ámbitos respectivos: Álvaro García dentro de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), entre el 2005 y 2008, como “*ejecutivos designados que ocupan cargos en el gobierno*” (Milanesi y Bidegain 2020, p. 4) –al momento de producir el diagnóstico contextual que llevaría al posterior diseño de la ANDE– y Rubianes como Presidente y Vicepresidente de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), 2007-2011, autodefinido en sus redes sociales como evaluador y consultor independiente de programas de ciencia, tecnología e innovación, los

---

<sup>22</sup> Álvaro García es contador, profesor y político Uruguayo. Se desempeñó como Ministro de Economía y Finanzas en el período 2008-2011, como ex Director de la OPP en el período 2015-2020 y como Presidente de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) entre 2005 y 2008.

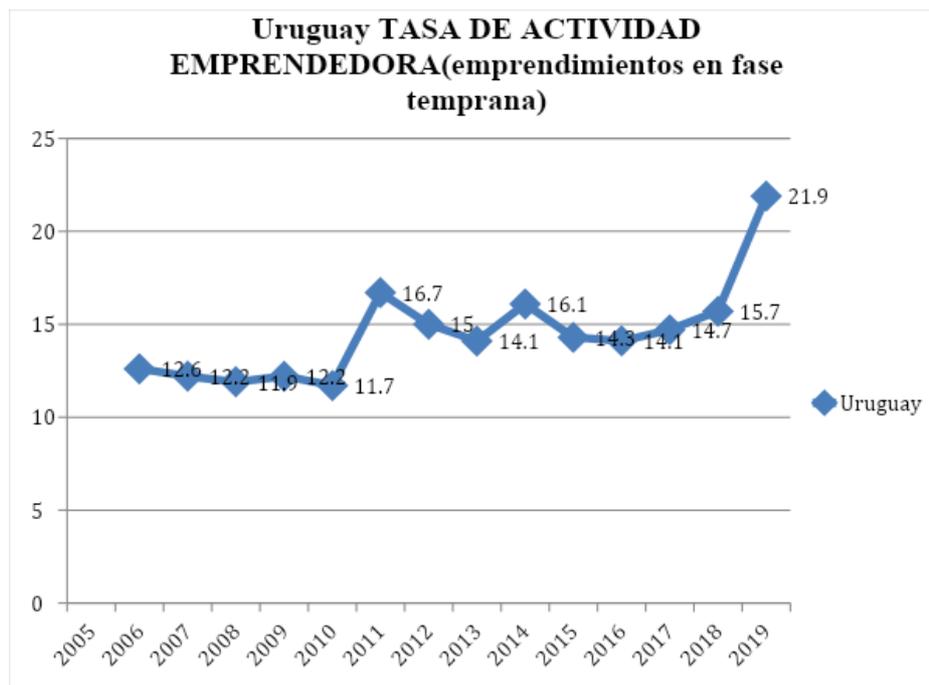
<sup>23</sup> Edgardo Rubianes es doctor en Biología, investigador y docente en la Facultad de Agronomía y de Veterinaria de la UdelaR, se desempeñó como Presidente y Vicepresidente de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII) entre 2007 y 2011.

podemos identificar en la clasificación propuesta por Roberts y King como el “*emprendedor externo, que trabaja para desarrollar e implementar cambios en el sector público*”. Ambos son figuras claves –en palabras de Milanesi y Bidegain (2020)– para entender por qué se desarrolló esta política.

Por otro lado, de todos los datos recabados, se describen y contrastan las políticas dedicadas a esta temática antes del 2005 y posteriores, ya que a partir de este año, con el cambio de gobierno y giro a la izquierda en nuestro país<sup>24</sup>, comienza un nuevo camino de *agencificación* que ataca las fallas y vacíos dentro del emprendedurismo, haciendo un diferencial sobre los instrumentos anteriores.

A continuación se incluye un cuadro de elaboración propia, realizado a partir de los datos extraídos de cada Informe Global GEM<sup>25</sup>, correspondiente a los años 2005 al 2019/2020, sobre los porcentajes de la Tasa de Actividad Emprendedora (TEA) en Uruguay.

**Gráfico 5: Tasa de Actividad Emprendedora Uruguay período 2006 - 2019**



<sup>24</sup> El Frente Amplio asume el primero de marzo del año 2005 con mayorías parlamentarias en ambas cámaras, convirtiéndose en el primer partido político de izquierda en asumir la Presidencia de la República.

<sup>25</sup> El GEM (Global Entrepreneurship Monitor) nació en el año 1997 como una iniciativa de la London Business School y del Babson College para crear una red internacional de investigación en el entorno de la creación de empresas. Uruguay, a través del IEEM, se incorporó en el año 2006. (<https://www.ieem.edu.uy/investigacion>)

Fuente: Elaboración propia en base a Informe Global GEM 2005 a 2019/2020

Se observa un aumento, del 2005 en adelante, de la actividad emprendedora en nuestro país, generado por los instrumentos de políticas implementadas durante el período estudiado en este trabajo, destacando en este proceso el rol fundamental que tuvo la creación de la ANII, de la ANDE y Transforma Uruguay.

## Proceso de creación de la ANII, de la ANDE y Transforma Uruguay

El Dr. en Políticas Públicas Mauricio Olavarría (2007) formula cómo surge el origen de los problemas públicos en su documento *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*, a partir de los aportes de Gary Becker (1995), el cual expresa que existe un problema reconocido como problema social cuando:

- (i) *Muestra carencias objetivas en la sociedad y;*
- (ii) *Cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público* (p. 10).

Es decir, a través de las dos condiciones que deben darse para el reconocimiento del problema público que presenta el autor Olavarría, citando a Becker, se puede observar que las carencias objetivas de las políticas anteriores fueron identificadas por Álvaro García y Diego Vallarino en el 2008<sup>26</sup>, en su trabajo de consultoría. Por su parte, de la mano de Álvaro García, quien sería un actor calificado con poder, dada su trayectoria (Presidente de la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND) entre marzo y setiembre de 2008, Ministro de Economía en el período setiembre de 2008 a marzo de 2010, padre de la ANDE y Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) para el período 2015-2020), se produce la intervención del Estado desde la presidencia de la CND, por la cual comienza a diseñar un cambio institucional. Divide la corporación en dos agencias: la agencia de infraestructura de apoyo al sector público y la agencia de desarrollo vinculada al fomento de las MiPyMEs, al emprendedurismo y a la innovación.

---

<sup>26</sup> <https://drive.google.com/drive/folders/1OPZhDF54r4Ed2h2hzqndNvePdtbtjtai?usp=sharing>

## Políticas previas al 2005

Para fundamentar este apartado se han considerado los aportes realizados en la entrevista por Álvaro García y por el informe de la Evaluación Final del Programa Apoyo Integral a la Empresarialidad Dinámica, Programa Emprender<sup>27</sup>. El mismo fue proporcionado por el Contador Santiago Gallinal, quien fue Gerente del Fondo Emprender y Red de Ángeles, durante el período de ejecución del programa (2007-2011).

A partir de la década del 2000, se encontraba en expansión el interés por el emprendedurismo dentro de nuestro país, aunque no contaba aún con el apoyo estatal pero sí encontraba apoyo en la cooperación internacional. Así sucedía por ejemplo con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), el cual realizó, a partir del 2001, una fuerte apuesta al fomento del emprendedurismo en Uruguay. El aporte del FOMIN contribuyó a la creación de empresas tecnologías de la comunicación (TICS) a través la Incubadora Ingenio, al fortalecimiento de la Industria del Software con la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI) y del programa para PyMEs exportadoras y por otro lado a la creación y fortalecimiento institucional de la oficina de Endeavor Uruguay (Kantis, 2005). El Informe de Evaluación Final explica la situación inicial en que se encontraba Uruguay:

*Resumiendo, la estructura de apoyo a la creación y desarrollo de nuevas empresas en Uruguay recién se encuentra recorriendo sus primeros pasos. Son muy pocas las instituciones que orientan sus actividades a la promoción y fomento del desarrollo emprendedor y las pocas que existen son pequeñas y bastante nuevas. El papel del Estado en esta área aún no ha sido desplegado dado que se carece de una estrategia de creación de empresas. (Rivas y Vega, 2011, citando a Kantis, 2005, p.21).*

En apoyo y argumento a la posición expresada por Mario Bergara en su libro “Las Nuevas Reglas de Juego en Uruguay” (2015), se encuentra en el Informe de la Evaluación Final, una serie de elementos comunes que sirvieron de base para avanzar con las políticas de emprendedurismo. Entre ellos se destacan:

*(...) histórico buen nivel educacional y existencia de educación superior de alta calidad y amplia cobertura; un sector dinámico de empresas de Tecnologías de Información y Comunicación (TICs); una buena base científico-tecnológica; una distribución del ingreso equitativa y altos niveles de confianza interpersonal (...) un*

---

<sup>27</sup> [https://drive.google.com/drive/folders/1gW8obcUvwW8J16vTv-cguwuub\\_qMzryG?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1gW8obcUvwW8J16vTv-cguwuub_qMzryG?usp=sharing)

*elemento no desdeñable el compromiso del grupo de empresarios que había formado el Fondo de Capital de Riesgo Prosperitas. (Rivas y Vega, 2011, p. 21)*

Según el citado informe existían un conjunto de circunstancias que conspiraban contra el emprendedurismo en Uruguay. De esta forma, se establecen la crisis del año 2002 y el impacto económico que la misma ocasionó en las empresas uruguayas con el endeudamiento en dólares. Esta situación generó un descenso en las posibilidades de emprender, así como también en las oportunidades de inversión financiera. Esto expresado se fundamenta, principalmente, en que:

*(...) el crecimiento de los nuevos emprendimientos se vuelve más lento y eventualmente languidecen ante la imposibilidad de aprovechar las oportunidades abiertas. Una complicación adicional de un cuadro de depresión financiera, es que se ha demostrado que en un contexto de esa naturaleza la perspectiva de que inversionistas participen en el escalamiento de proyecto empresariales se hace más dudosa (...) (Rivas y Vega, 2011, p. 22).*

Más adelante, el informe (2011) cita otros factores como: el reducido tamaño del mercado local uruguayo como una gran debilidad para el surgimiento de emprendimientos y las altas barreras de los países vecinos para realizar negocios regionalmente. A su vez, como una circunstancia relevante del diagnóstico al inicio del programa, los autores en el Informe (2011) señalan:

*(...) la falta de una cultura emprendedora en Uruguay. Esta es una imagen bastante extendida tanto en los observadores internos como externos al país y de algún modo forma parte del sentido común sobre Uruguay: un país con alta presencia del sector público, con una estructura poblacional envejecida y que “no cambia”. Uno de los fundamentos de esta visión se encuentra en el hecho de que la población uruguaya manifiesta un alto nivel de confianza en que el Estado es capaz de solucionar los problemas de la gente. De acuerdo a Latinbarómetro, este rasgo es propio de sociedades más “estatistas” en contraposición a sociedades más emprendedoras. Por otra parte, es bastante común escuchar en el país, que la máxima aspiración de un uruguayo es encontrar un empleo en el sector público. (Rivas y Vega, 2011, p. 22)*

El Proyecto “Programa Emprender” estaba justificado como “*Apoyo integral a la empresarialidad dinámica*” (Rivas y Vega, 2011, p.9) por lo cual se entiende que si bien en Uruguay se encontraban instituciones con:

*...experiencia en otorgar asistencia y capacitación; ellas no tenían la capacidad, ni la sinergia necesaria con fuentes de financiación para formar empresarios que lograran un grado de desarrollo como para atraer capital de riesgo, y así crecer rápidamente nacional e internacionalmente.* (Rivas y Vega, 2011, p.9)

A partir del estudio de la información proporcionada por el Cr. Gallinal, se extrae que el fin del proyecto era promover la cultura emprendedora, generar un alto valor agregado y poder contribuir de esta forma a la creación de valor y crecimiento sostenido de la economía en nuestro país, siendo el propósito del mismo, el aumento sistemático de la cantidad de jóvenes emprendimientos o empresas de calidad.

Las entidades que ejecutaron el proyecto fueron: Prosperitas Capital Partner (PCP), Laboratorio Tecnológico de Uruguay (LATU) y la Corporación Nacional de Desarrollo (CND). Dentro del proyecto se estableció como entidades beneficiarias las que se mencionan a continuación:

*a) los emprendedores dinámicos de Uruguay, presentes o futuros, interesados en hacer crecer sus PYMEs de base tecnológica para lo cual necesitan asistencia técnica y financiamiento; b) los inversores privados individuales que contarán con un vehículo innovador de inversión especializado; c) las instituciones originadoras y formadoras locales que apoyarán el pipeline de emprendimientos dinámicos que alimentará la creación y soporte de redes de “ángeles” inversores; d) el sector financiero que contará con una nueva metodología de financiación; y e) las agencias ejecutoras y organismos colaboradores que serán fortalecidas en sus funciones de apoyar al Sector.* (Rivas y Vega, 2011, p. 8).

Según el Informe de Evaluación Final (2011) el Programa Emprender estuvo apoyado desde un primer momento por el LATU y la CND. El mismo también se vió fortalecido por los aportes de la ANII, que estaba generando una red de apoyo a nuevos emprendimientos. Esto conlleva a sostener dentro del informe que: “*uno de los logros del programa ha sido precisamente motivar al sector público a actuar más decididamente en este tema*” (Rivas y Vega, 2011, p.105).

En el contexto sobre las políticas previas a las agencias ANII y ANDE se creó el Fondo Emprender (FE) -en paralelo a ANII- a partir del Programa Emprender. Éste era un fondo de capital semilla que permitía a los emprendedores validar sus proyectos e ideas, llevando adelante un plan de negocios con el acompañamiento de expertos durante un proceso de mentorías. El Fondo Emprender prestaba servicios financieros destinados a los proyectos emprendedores más promisorios y a las nuevas empresas. A través del Programa Emprender se daba apoyo técnico a proyectos e ideas de emprendedores, buscando generar un ecosistema emprendedor más potente. Este fondo se creó a partir del FOMIN (Fondo Multilateral de Inversiones); con el aporte monetario de la CAF (Corporación Andina de Fomento); de PCP (Prospéritas Capital Partners), la primer administradora de capital de riesgo con un capital de más de diez millones de dólares, que necesitaba del semillero del Fondo Emprender para el desarrollo de su propio fondo; el aporte del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), y por último el LATU (Laboratorio Tecnológico del Uruguay); y la CND, que prestaban servicios no financieros al programa. Sobre este punto, Álvaro García comentó en la entrevista realizada que:

*Ellos necesitaban un semillero para su proyecto de Capital de Riesgo, ellos tenían un fondo de cerca de 10.000.000 millones de dólares sino me equivoco, para apoyar proyectos, entonces necesitaban un semillero y les servía a ellos la sociedad que hicimos, que en realidad fue el BID que junto esto a través del fondo FOMIN, un fondo no reembolsable, fomento a las inversiones. La CND puso 100.000 usd, el LATU puso 100.000 usd, PCP también puso no me acuerdo cuanto, la CAF 300.000 usd y el BID duplicó todo eso entonces se llegó a un fondo de 1.200.000 dólares ponele y eso fue el Fondo Emprender del Programa Emprender. Entonces estaba el Programa y el Fondo, el Programa llevaba adelante sus políticas y el Fondo era el que financiaba lo que el Programa determinaba. Esa fue una experiencia muy linda, una experiencia que hicimos ya de la CND, pre ANDE digamos.*

De esta forma, El Programa Emprender llevaba adelante las políticas estratégicas y el Fondo Emprender financiaba lo que el programa iba seleccionando. Al comienzo del año 2007 se encontraba en plena implementación la ANII, con sus consecuentes incertidumbres para el Fondo Emprender. Ya que no se conocía con seguridad cuál sería el rol e impacto que

tendría en el impulso del emprendedurismo. Su presencia fue sumamente importante para apoyar los proyectos tecnológicos que hasta el momento no contaban con sustento, ya que en los mismos existe un riesgo elevado “*aún en sus fases más tempranas*”, como establece Rivas y Vega (2011).

Para los ejecutivos de Prósperitas Capital Partners que administraban el Fondo Emprender, contar con “*la existencia de la línea de apoyo de la ANII permitió posicionar el FE en apoyo a empresas ya en etapa comercial o exportando*” lo que fue un claro aporte ya que les permitió derivar proyectos valiosos que aún se encontraban en fases tempranas y que necesitaban mayor maduración antes de invertir en ellos. Según Rivas y Vega, la ANII se ha ido posicionando como un referente del sector público, participando activamente en la red emprendedora, fomentando y apoyando varias iniciativas “*como el concurso Emprendedores en la Mira, por ejemplo.*”

## Políticas posteriores al 2005

### Origen y desarrollo de la ANII

A partir del 2005 se crea *La Agencia Nacional de Investigación e Innovación* (en adelante ANII), como se expresa en su sitio web oficial, como una persona pública no estatal. Se establece por la Ley Presupuestal 2005–2009, en su Artículo 256; la Ley N° 17.930 del 19 de diciembre de 2005<sup>28</sup> y queda reglamentada por decreto el 9 de enero del 2007 como Ley N° 18.084<sup>29</sup>. La innovación puede verse desde diversos ángulos: innovación económica, innovación social, innovación en procesos y puede, según Álvaro García, vincularse al emprendedurismo. Sobre lo ocurrido en este período García comenta en la entrevista realizada que:

*Lo que pasa que la innovación está muy vinculada con el emprendedurismo. La innovación tiene muchos costados, puede ser innovación económica, innovación social, en realidad la innovación es muy transversal, es un concepto muy importante para Uruguay, que el Frente lo haya puesto y lo haya llevado adelante en un país que en general está el viejo lo atamos con alambre o siempre se hizo así, bueno el hecho*

---

<sup>28</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005>

<sup>29</sup> <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/18084-2006>

*de poner la idea de innovación es muy importante, pero la parte más vinculada a lo económico tiene directa vinculación con el mundo de las startups, de los fondos de capital semilla, de los fondos de capital de riesgo, de los inversores ángeles, bueno toda esa pata. Así que eso está estrechamente vinculado con el emprendedurismo. Hemos apoyado como vos sabes bien, bueno Pedidos Ya!*

Para desarrollar este apartado se consideran las contribuciones del Ex Ministro de Economía el Dr. Mario Bergara en su libro “Las Nuevas Reglas de Juego en Uruguay” (2015) así como también una entrevista realizada al Dr. Edgardo Rubianes, ex Presidente y Vicepresidente de la ANII, el cual fue docente de agronomía y veterinaria durante un período prolongado, trabajando en políticas de ciencias como investigador.

Acerca de los momentos y circunstancias específicas que dieron origen al nacimiento de la ANII, el Dr. Mario Bergara expone en su obra *Las nuevas reglas de juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas* (2015). En este, el autor analiza los cambios institucionales desde la asunción del gobierno del Frente Amplio en el 2005 hasta el 2015. Estos incluyeron líneas de acción emprendidas hacia una institucionalidad que permitió “superar la dispersión heredada así como optimizar recursos y capacidades existentes, la elaboración de un Plan Estratégico Nacional en CTI (PENCTI) y el respaldo financiero que garantizara la sustentabilidad de ésta política” (2015, p. 232). Al respecto, Bergara enfatiza que en un principio si bien había ciertas fortalezas en CTI (Ciencia, Tecnología e Innovación) las debilidades eran más profundas. Entre estas el autor destaca:

*(...) severas carencias a nivel de formación académica terciaria/universitaria, débil articulación público-privada y escaso desarrollo de redes de innovación, una fuerte fragmentación y descoordinación institucional que conllevaba ineficiencias en el gasto y la desatención de áreas vitales, una comunidad académica muy reducida, una inversión en I+D muy baja inferior al 0,3% del PBI, limitadas capacidades de gestión de las políticas científicas y tecnológicas, entre otras* (2015, p. 234).

A partir de estas circunstancias, en el año 2005, el Poder Ejecutivo crea el gabinete de la innovación. El mismo estaba integrado por los ministros de Economía, Agricultura, Industria, Educación y la OPP. Este gabinete fue creado por la Ley 18.084 en el año 2006, en el cual el entrevistado participó dentro del equipo operativo del mismo hasta su renuncia en diciembre de 2011. Luego de esta experiencia se ha dedicado a realizar consultorías de ciencia, tecnología e innovación en América Latina y para organismos internacionales.

Para enmarcar el nacimiento de la ANII, Rubianes cuenta que el proceso se generó a partir del 2003 con el programa CIENTIS (Ciencia, Tecnología e Innovación para la Sociedad) que estuvo dirigido por el senador Enrique Rubio y Jorge Brovetto. En este programa participaron aproximadamente trescientas personas, entre ellas investigadores de distintas áreas que estaban preocupados por políticas científicas, lo cual explica Rubianes “*como si fuera el GACH<sup>30</sup> ahora*”. A su vez, también expresaba que dicho programa contaba con la presencia de empresarios innovadores (aunque eran pocos según el entrevistado), tales como: del área informática, TICS y referentes políticos. Esto fue base para que, en el 2004, el Frente Amplio incluyera en su programa de gobierno el paradigma programático “Uruguay Innovador”.

En este momento se presentaba la necesidad de contar con instituciones, pero el foco se hallaba en la demanda presupuestal, por lo tanto, el tema de la institucionalidad vinculada a políticas públicas con eje en la innovación no se observaba con la importancia debida. Continuando en esta línea, Rubianes (2021) expone la siguiente reflexión:

*El emprendedurismo ahí ni siquiera la palabra estaba ubicada dentro del programa de ciencia y dentro del programa del Frente del 2004 que levanta Tabaré en un acto no estaba armada la idea de emprendedurismo como un elemento potente. La necesidad de empujar la ciencia y la tecnología y una mirada innovadora ya era un salto muy importante.*

A medida que se avanza con el diseño de la política de la ANII, se van generando distintos planes estratégicos, como el establecido en el primer período de gobierno del Frente Amplio, el PENCTI (Plan Estratégico Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación). Según lo expresado por Rubianes, mientras desde la mirada de Mario Bergara, el mismo sostiene:

*La ANII es el brazo ejecutivo-operativo del PENCTI, cuyos principales objetivos son: aumentar la articulación de los investigadores con las realidades productivas y sociales para contribuir a la innovación; Fomentar las innovaciones en las empresas; Desarrollar el capital humano vinculado a la ciencia, tecnología e innovación; Promover la calidad en las PYMES; Fomentar a las innovaciones con aportes al desarrollo social, así como la modernización de la gestión pública; Impulsar innovaciones locales con enfoque descentralizador; Invertir en infraestructura*

---

<sup>30</sup> Grupo Asesor Científico Honorario, creado en el año 2020 para asesorar al Presidente de la República sobre la pandemia del COVID-19.

*científica-tecnológica y financiar innovaciones; Desplegar la inserción de Uruguay en las redes globales de ciencia y tecnología y Generar mecanismos de evaluación institucional del impacto de las iniciativas.* (2015, p. 233)

En el PENCTI estaban delineados 3 bloques de acción, los cuales eran:

1. Fortalecimiento y orientación de la investigación.
2. Estímulo a la innovación articulación oferta y demanda.
3. Fortalecimiento, nueva institucionalidad y apoyos a políticas.

El primer bloque de acciones de *fortalecimiento y orientación de la investigación* abarca las áreas prioritarias de agroindustria, biotecnología, farmacéutica, alternativas energéticas, las TICS, el complejo turístico, los recursos naturales y medio ambiente. El fundamento y valor simbólico de estas áreas hace al Uruguay Productivo. En palabras del entrevistado dado que el discurso político “*mostraba la decisión de establecer, en el marco de una política de estímulo transversal a la innovación, prioridades sectoriales concretas y esto era la primera vez que se hacía en el país*”. Por otra parte, comenta Rubianes, que para lograr una mayor precisión y focalización de las políticas era necesario configurar un Gabinete Productivo.

Después, el segundo gran bloque *estímulo a innovación articulación oferta y demanda*, se enfocaba en el estímulo fiscal para promover la innovación, incentivos fiscales para las empresas innovadoras. De esta forma se converge hacia la Ley de Inversiones, surge un momento “revolucionario” según expresa Rubianes, en el cual se origina “la política sistémica”, desde el punto de vista de la ciencia, tecnología e innovación. El gabinete estaba conformado por las áreas productivas y las áreas vinculadas a la producción de ciencias, lo que permitía una articulación transversal entre lo productivo y la demanda directa, que impactaba en todos los Ministerios que lo integraban.

En este sentido, Rubianes (2021) enfatiza en la composición calificada del equipo operativo, entre los que se encontraban actores como:

*El Jefe de Macroeconomía, que era mano derecha de Astori, o sea estaba Lorenzo, el Jefe del LATU que era la mano derecha del Ministro de Industria, que era Brechner, el Presidente del INIA Pablo Chilibroste, mano derecha de Mujica que era el Ministro de Agricultura y Pesca, yo estaba por la OPP, dependía de Rubio y Amilcar Davyt mano derecha de Brovetto, que era Ministro de Educación.*

En la dinámica de estos equipos operativos el entrevistado establece que se desarrollaban distintas actividades: tareas de coordinación, de planteamiento de propuestas, acuerdos y nuevas iniciativas. Las mismas eran apoyadas por los ministros y el director de la OPP, encontrando en ellos la apertura hacia la capacidad ejecutiva del equipo operativo.

En base a este contexto de estudio, Rubianes como emprendedor político e institucional, expresó de esta manera acerca de su participación en el diseño de la agencia:

*El Equipo Operativo fue un colectivo muy rico. En lo que respecta a los aportes y experiencia de Lorenzo y Brechner y también de Carlos Paolino que trabaja como adjunto de Lorenzo, fue clave. Lo mío tuvo mas que ver con lo de I de investigación. Ahora bien, como yo estaba full time para la ANII y los otros tenían otras responsabilidades institucionales MEF, INIA, LATU, DICYT yo terminaba siendo el vocero de esa construcción colectiva. (...) El diseño de la ANII lo hace el equipo operativo con asesoramiento de CPA Ferrere. Respecto a la ley 18.084 se analiza la ley del INIA y hay cosas que son tomadas y adaptadas de ahí como persona pública no estatal. En relación a la ANII para adentro, ahí esta la labor de CPA. Ellos hacían preguntas y traen esquemas que son discutidos pero eso no esta en la ley si en el organigrama interno. En relación a los programas como el Sistema Nacional de Investigadores, de Becas, el TIMBO, etc. ahí si yo hago aportes concretas pues tenía toda una elaboración cuasi personal por mi experiencia como investigador del PEDECIBA ... yo fui vocero y copartcipe, importante sí, de una construcción colectiva.*

Asimismo, remarcó su papel relevante para la I de Investigación y un papel sustancial de Paolino, Lorenzo y Brechner como emprendedores políticos en lo referente a empresas y emprendedurismo.

A partir de la aprobación de la ley 18.084, de diciembre de 2005, se crea la Agencia Nacional de Innovación, lo que permitió avanzar con el tercer bloque de acción: el *fortalecimiento, nueva institucionalidad y el apoyo a políticas*. La Ley estableció la creación de la Agencia de Innovación, durante los siguientes 6 meses. El equipo operativo estuvo a cargo de desarrollar y redactar el anteproyecto en el que se incorpora la “I” de Investigación, la cual dejaba en claro la inclusión de la *investigación* en el nombre. Dentro de este contexto, Rubianes (2021) relata que:

*...la ANII tiene tareas establecidas por su nombre, la "I" de Investigación, o sea,*

*promueve la Investigación, original, de calidad, básica, orientada a áreas estratégicas que son las que define el gabinete de innovación, que son éstas hoy y que vas a hacer éstas y que con el plan 25 años le van a agregar otras de ahí en adelante y la otra "I" dirigida a la Innovación cuyo actor principal es el empresario innovador con lo cual cofinanciamos el riesgo de innovar con instrumentos que favorezcan la inversión en Innovación.*

A partir de la reglamentación de la ley, en julio del 2007, comienza a funcionar el directorio de la ANII, con siete miembros: cinco del Poder Ejecutivo, uno por cada integrante del gabinete de innovación y dos promovidos por el CONICYT (Consejo Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología), uno vinculado a las empresas y por último, uno vinculado a la comunidad científica y académica.

Sobre el accionar de la ANII, Rubianes explica que se focalizaba en las empresas ya constituidas, financiaba el 50% de cada *proyecto innovador* (con un máximo de hasta 400.000 USD). La agencia comenzó con un monto de 700.000 dólares, el primer año, para invertir en proyectos; 7.000.000 de dólares el segundo año y de allí en más se duplicó y triplicó la inversión manteniéndose en unos 21.000.000 de dólares hasta el día de hoy (2021). El objetivo era alcanzar un monto del 1% del PBI destinado a Investigación y Desarrollo. Seguidamente, el entrevistado comenta acerca de la cofinanciación público-privada: *“transitas el riesgo compartido con el Estado, de tu emprendimiento, de tu innovación, el riesgo de incorporar tu innovación”*. Este concepto establecido por Rubianes es asimilable al papel del Estado como agente emprendedor desarrollado por Mariana Mazzucato (2017), ya que en palabras de la autora, la actividad que como agente emprendedor debe fomentar el Estado, las alianzas público-privadas, en la cual comparte los riesgos para impulsar a la inversión privada.

Además, Rubianes comenta, continuando en la línea del accionar de la agencia, que todos los instrumentos desarrollados por la ANII están dirigidos hacia:

1. la Innovación de amplia cobertura para mejorar la competitividad, productividad y rentabilidad en las empresas,
2. a la Innovación Tecnológica de Alto Impacto para fomentar el desarrollo de innovaciones con base tecnológica de alto impacto,
3. a la Certificación y Nuevos Mercados de Exportación para empujar el área productiva hacia el exterior y bajar la barrera de trabas internacionales de

certificación de procesos y productos.

También existen instrumentos de “apoyo” a prototipos con potencial innovador; estos están conectados al emprendedurismo ya que se encuentran relacionados con el desarrollo de productos, y no sobre la innovación en los mismos o en procesos. A partir de la experiencia con estos instrumentos se crea el programa de Emprendedores Innovadores, para empujar la innovación en las empresas. Está planteado no solo para productos y procesos, sino apuntando a mejorar la calidad y el profesionalismo del capital humano en las empresas.

En base a la experiencia generada con la ANII, el entrevistado enuncia que se observó un vacío con respecto a los pequeños emprendedores, que no contaban con empresas constituidas, pero que sin embargo contaban con buenas ideas y buenos proyectos. Por esta razón los programas PACC (Programa de Competitividad de Conglomerados y Cadenas Productivas) y PACPyMEs (Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa) fueron una solución para que pequeñas empresas y pequeños emprendedores se asociaran en conglomerados por áreas específicas para obtener financiamiento. En este momento, manifiesta Rubianes, los proyectos individuales carecían de instrumentos, generándose un vacío institucional que observó Alvaro García según el entrevistado. De esta forma enuncia:

*Esa visión la tuvo Álvaro García, él venía ya con la CND, que estaba en el mismo edificio que la ANII, y era muy fluida la comunicación en ese sentido entonces. Álvaro García vio eso, (...) renuncia a la CND en 2008 y se dedica a redactar el proyecto de ley de la ANDE, él redacta el proyecto de ley como una consultoría, es más, parte de la estructura de la ANDE tiene mucho parecido a la ANII porque Álvaro me pidió la consultoría que nosotros hicimos para desarrollar las estructuras en las que se dividió la ANDE, los criterios, y entonces quedó armando toda la ANDE.*

Entre fines del 2008 y principios del 2009, surge la ANDE para hacer foco en lo que la ANII no hacía, “*todo lo que se empuja a empresas no implique una innovación seguro va por la ANDE y lo que implica una posibilidad de innovación va por la ANII, esa sería la gran definición del límite*” (Rubianes, 2021).

## Origen y desarrollo de la ANDE

Para presentar este apartado se tomará en cuenta la entrevista realizada al Ex Ministro de Economía Cr. Alvaro García y lo que precisa otro Ex Ministro de Economía también el Dr. Mario Bergara en su texto *Las nuevas reglas del juego en Uruguay* (2015). Ambos se expresan sobre la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE) y sobre las políticas hacia las MiPyMEs. Bergara (2015) sostiene que el contexto que se presentaba al inicio del primer gobierno del Frente Amplio en el año 2005 exhibía con claridad la deuda con las políticas orientadas hacia las micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMEs) (2015, p. 256).

El autor establece que con anterioridad:

*Existían múltiples programas dispersos en infinidad de instituciones que carecían de coordinación y consecuentemente, de evaluación de su eficacia y sus impactos. La determinación de avanzar en un enfoque integrado de políticas para las MIPYMES implicaba definir desde qué espacio institucional iba a centralizarse y coordinarse la misma* (2015, p. 256).

El espacio institucional en el cual comenzaron a coordinarse las primeras líneas políticas fue la propia CND<sup>31</sup> ya que entre sus objetivos se encontraban incentivar el desarrollo empresarial, crear, fortalecer y participar en empresas, colaborar en la ejecución de políticas económicas sectoriales, fomentar la investigación, el intercambio o la incorporación de tecnología y contribuir al desarrollo del mercado de valores. Hasta el 2005 no logró cosechar éxitos y sus pérdidas superaban la mitad de su capital inicial.

El nuevo rumbo procuraba reposicionar a la CND como agencia de desarrollo enmarcado en la formación de una nueva institucionalidad, la Agencia Nacional de Desarrollo Económico (ANDE), con la finalidad de: *“contribuir al desarrollo económico productivo en forma sustentable, con equidad social y equilibrio ambiental y territorial. (...) generando programas e instrumentos eficaces, eficientes, transparentes y con especial énfasis en la promoción de las micro, pequeñas y medianas empresas”* (Bergara, 2015 p. 259)

Al momento en que Bergara escribió este libro, la ANDE se encontraba *“en proceso de incubación, con el consiguiente reordenamiento de roles con la CND y el traspaso de*

---

<sup>31</sup> La CND fue creada en el año 1985 como empresa de derecho público no estatal.

*recursos programas y fondos correspondientes*” (Bergara, 2015 p. 260). Estos nuevos organismos reordenan los vínculos dentro del Estado y del Estado con los privados posibilitando transparentar la gestión pública y un uso eficiente de los recursos públicos.

*La Agencia Nacional de Desarrollo ANDE* (persona pública no estatal) fue aprobada por la Ley 18.602 en setiembre de 2009, reglamentada por el decreto 94/012 del 27 de marzo de 2012 e implementada recién a partir del 2016 en el tercer gobierno del Frente Amplio. Tiene como objetivo primordial contribuir al desarrollo económico a través de diferentes instrumentos eficientes, eficaces y transparentes para las micro, pequeñas y medianas empresas (en adelante MiPyMEs). A partir del 2020 se posiciona “*como brazo ejecutor del Poder Ejecutivo de las políticas públicas para emprendedores y MiPyMEs*” (ANDE, 2020). De esta manera, la ANDE territorializa la atención, brindando servicios en todos los departamentos, generando alianzas con actores políticos, congreso de intendentes y Unión Europea, creando fondos de desarrollo que apuntan a dinamizar la economía. La agencia apuesta a financiar por medio del instrumento SiGa Emergencia<sup>32</sup> alrededor de 10.000 créditos por 343 millones de dólares, además, por medio de programas de créditos dirigidos y seguro por cese de actividad, otros 40.000 créditos por valor de 30 millones de dólares, según expresa el *Informe de Monitoreo anual 2020*.

Entre abril y setiembre de 2008, Álvaro García y Diego Vallarino realizan un trabajo de consultoría para diseñar el proyecto donde se establecen las bases para el diseño de la nueva agencia. En dicha consultoría se identifican la oferta de servicios, un diagnóstico local y regional, una propuesta de diseño institucional y un plan estratégico. La necesidad de una nueva normativa siguió el camino que el gobierno ya había comenzado con el proceso de construcción institucional, con la ANII en 2005; luego prosiguió con la separación de la CND (Corporación Nacional para el Desarrollo) en 2008, dando nacimiento a la ANDE en setiembre de 2009 y culminando con Transforma Uruguay<sup>33</sup> (Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad) a finales de 2016.

En 2009 Álvaro García como Ministro de Economía impulsa la Ley 18.602, la cual crea la ANDE como agencia de fomento, emprendedurismo y financiamiento de MiPyMEs, con el objetivo de cubrir las carencias de políticas públicas de los sectores que estas empresas

---

<sup>32</sup> <https://www.siga.com.uy/garantias/siga-emergencia>

<sup>33</sup> <https://www.opp.gub.uy/es/noticias/plan-de-transformacion-productiva-y-competitividad>

representaban. Se reglamentó en el 2012 pero se implementó recién en 2016, en este aspecto no se puede pasar por alto –en palabras de Álvaro García– los 5 años (2010-2015) que no se avanzó en la reglamentación e implementación de la Ley. García (2021) explicó que el gobierno del ex presidente José Mujica tenía otras urgencias a nivel de políticas públicas, como ser el Plan Juntos, por lo cual se focalizó en resolver esa problemática de vivienda. Luego, con el regreso de Tabaré Vázquez a la presidencia en 2015, Álvaro García ya como director de la OPP retomó el tema y comenzó con la ejecución de los programas e instrumentos.

Sin embargo sobre este punto, el Informe de Evaluación de Rivas y Vega (2011) sostiene que el cambio de gobierno en el 2010 no operó de manera negativa en el Programa Emprender. A pesar del cambio de la fracción del Presidente el traspaso de mando se mantuvo al interior de la coalición de gobierno dándole continuidad a la política. En la evaluación realizada por los autores se expresa que: *“Hasta donde se ha podido constatar (...), las nuevas autoridades públicas han mantenido su apoyo al programa, lo cual es un elemento auspicioso respecto a su posible mantención futura”* (2011, p.27).

Con respecto al diseño y desarrollo de la ANDE, Álvaro García explicó en la entrevista realizada, que como punto de partida del diseño de la agencia comenzaron con lo que ya había en la CND. Así, tomaron su plan estratégico y parte de los talleres, ya que no había antecedentes de políticas públicas o programas para esta población objetivo en particular. También comentó que *“...los discursos eran muy genéricos. Había sí una idea muy fuerte básicamente de Fernando Lorenzo y de otros colegas que estaban en economía acerca de la innovación y la ANII...”*, esto asociado a la ANII, pero para micro y pequeños emprendimientos no había nada generado.

Continuando en la entrevista, establece que fueron elaborando en la práctica, aprendiendo de los errores que habían vivido en la CND, corrigiendo procesos y etapas donde confluían duplicaciones de proyectos. También fueron ajustando los requisitos de otorgamientos de beneficios de capital, revisando los programas transversales. Además se nutrieron de las lecciones aprendidas y mejores prácticas de los programas y políticas que estaban funcionando bien en la región y que podrían implementarse en Uruguay.

Cuando Álvaro García y Diego Vallarino (2008) realizan el mencionado trabajo de consultoría, el Programa Sectorial de Cohesión Social y Territorial “URUGUAY INTEGRA” les proporciona como resultado del diagnóstico de competitividad de las MiPyMEs:

- “Carencias a nivel de acceso al financiamiento competitivo”
- “Escasa formación y desarrollo de habilidades empresariales”
- “Falta de desarrollo tecnológico y escaso apoyo para su innovación”
- “Falta de integración de estas empresas a las cadenas productivas del sector al que pertenecían”
- “Falta de programas de apoyos gubernamentales para el desarrollo empresarial y para el acceso al sector exportador”
- “Falta de monitoreo e información a programas de promoción”
- “Falta de evaluación de los programas que había limitado la retroalimentación necesaria para mejorar los impactos sobre el sector”

García prosigue exponiendo que a nivel regional tomaron las experiencias de la agencia CORFO (Corporación de Fomento de la Producción) de Chile, de SEPyME- Emprendedores (Secretaría de Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores) de Argentina, NAFIN (Nacional Financiera) de México, SEBRAE (Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas) en Brasil, FNG (Fondo Nacional de Garantías) de Colombia. Asimismo observaron las experiencias de Bolivia y Perú para microfinanzas, los cuales dentro de la región eran los países con más desarrollo en fondos de garantías, banca de empresas y en el acercamiento de las PyMEs al mercado financiero.

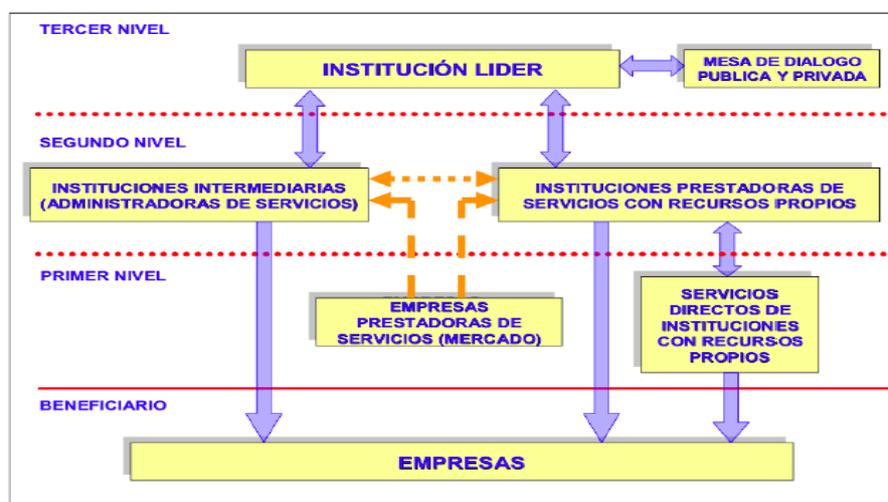
En el sistema financiero uruguayo no había un reconocimiento hacía las MiPyMEs. Lo primero que se logró con la ANDE fue que el sistema financiero reconociera a este grupo de empresas y empresarios como objeto de financiación, implementando medidas desde el Banco Central, abriendo tasas de interés por separado. Se creó un sistema de microfinanzas que en Uruguay no existía hasta el momento, los primeros pasos se dieron en la CND y luego en la ANDE. Consecuentemente, se establecieron políticas de microfinanzas para darle un marco al mercado de microfinanzas en Uruguay, lo que dio origen a *República Microfinanzas* y *Microfin* como las primeras instituciones en atender a las MiPyMEs. Como pasos siguientes, trabajaron sobre la falta de garantías que poseía este sector, siendo esto una de las restricciones más importantes para el financiamiento de las empresas más pequeñas. Realizaron el sistema de garantías (SIGA PYMES)<sup>34</sup> para el respaldo del crédito, con el

---

<sup>34</sup> <https://www.siga.com.uy/garantias/itemlist/category/15-siga-pymes> Este instrumento del Sistema Nacional de Garantías para Empresas está destinado para aquellas empresas que por la emergencia

apoyo de varias instituciones financieras de plaza.

Cabe destacar que el diseño de la estructura organizacional e institucional de la ANDE se planteó en tres niveles presentados en este cuadro:



Fuente: Consultoría Roberto de Groot (Ex CORFO)

Por lo expresado anteriormente se entiende que la evidencia generada, con la investigación descriptiva de la consultoría de Álvaro García y Diego Vallarino (2008), permitió contar con las buenas prácticas y mejores conocimientos de las experiencias de la región para llevar adelante el diseño organizacional e institucional de la ANDE. La implementación de la articulación y coordinación de distintas agencias con los actores involucrados en la política también es considerada una evidencia a resaltar dado que impacta en una mayor eficiencia y efectividad de la utilización de los recursos públicos, en la toma de decisiones, en la evaluación y en la retroalimentación. Flores Crespo (2013) cita a Bracho (2010) para hacer referencia que “...es importante considerar a la evidencia científica como un incentivo para debatir cuál puede ser el instrumento de política más idóneo para hacerle frente al problema detectado. La evidencia, en este sentido, ‘adquiere un significado argumentativo en su uso político...’” ya que el enfoque de las políticas públicas basado en evidencia consiste en poder determinar qué pueden lograr las políticas, qué funciona mejor y en qué contexto, por ello la sistematización (como la generada por Álvaro García y Diego Vallarino) es primordial. La formulación de las buenas políticas depende de contar con información de alta calidad proveniente de múltiples fuentes, como ser el conocimiento

---

sanitaria se vieron afectada en su operativa y no cuentan con garantías crediticias suficientes para acceder a opciones de financiamiento.

especializado, la investigación local e internacional, datos estadísticos, fuentes secundarias, aportes de los stakeholders (Crespo, 2013, pp. 265-290).

## Políticas a futuro trazadas en el período 2005-2020

Paralelamente a la ANDE y junto a la dirección de Planificación de la OPP, se buscó generar una visión más amplia, pensando a futuro, para las políticas de nuestro país. Por tal caso se impulsó la Ley 19.472 en 2016 que creó el Sistema Nacional de Transformación Productiva y Competitividad (Transforma Uruguay)<sup>35</sup>, lo que implicó una propuesta de programa sobre la estrategia Uruguay 2050. El proyecto Transforma Uruguay nació con el cometido de promover el desarrollo económico productivo e innovador con sustentabilidad, equidad social, equilibrio ambiental y territorial. El mismo incluyó, como uno de los seis puntos dentro del sistema, el apoyo al desarrollo de nuevas actividades y nuevos emprendimientos, así como a las actividades productivas que favorezcan las nuevas formas de propiedad y la economía social.

En el sitio web oficial del MIEM se encuentra la información referida a las cuatro áreas de acción de Transforma Uruguay, las cuales son: internacionalización, capacidades, clima de negocios y emprendedurismo. Estas eran llevadas adelante mediante programas transversales como el innovador plan de acción de economía circular lanzado en setiembre de 2019.

Esta estrategia Uruguay 2050 unificaba el trabajo de las agencias existentes, las tres más relevantes del sistema: Uruguay XXI, ANII y ANDE, a las que se sumaron el LATU, INACOOOP, INEFOP, INIA, INACAL. Este sistema de transformación productiva funcionaba a través de un gabinete con secretaría en la OPP. El mismo estaba conformado por la fusión de tres gabinetes que funcionaban con anterioridad: el gabinete ministerial, dos gabinetes *ad hoc*: uno productivo y de innovación y otro de comercio exterior. El primero abordaba un nivel de decisión y coordinación política con secretaría en la OPP. Luego, los otros dos gabinetes funcionaban bajo la órbita de decisión política y por debajo de ellos se encontraban el resto de las agencias. La forma en que trabajaban era transversal, por un lado, abordando

---

<sup>35</sup> <https://www.opp.gub.uy/es/noticias/transforma-uruguay-presentacion-del-plan-nacional-de-transformacion-productiva-y>

los temas tratados por el gabinete ministerial a nivel político, por otro lado, a nivel ejecutivo con las agencias y con la participación de un consejo consultivo. Dicho consejo estaba integrado por gremiales empresariales, representantes de trabajadores, el PIT-CNT, el Instituto Cuesta Duarte, las Universidades y diferentes entidades vinculadas con el desarrollo de las MiPyMEs, así se expresa en el sitio de la OPP.

Estructura Transforma Uruguay:



Fuente: Primer Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad

La mirada hacia la competitividad era integral y el emprendedurismo era una de las principales aristas a desarrollar. Conjuntamente con las agencias se trabajó en particular en la Ley 19.820 de setiembre de 2019 que en su Artículo 1 establece:

*Declárase de interés nacional el fomento de los emprendimientos a través de la consolidación de un ecosistema emprendedor en el país, el desarrollo y la difusión de la cultura emprendedora, y la promoción y el desarrollo de los emprendimientos y los emprendedores.*

A su vez, promovía una figura de sociedad anónima simplificada que facilita un acceso rápido y eficiente para la creación de empresas nuevas, derribando las barreras de alta burocracia administrativa, reduciendo costos significativos para los emprendedores. De acuerdo con esto expresa:

*Artículo 8 (Concepto).- La sociedad por acciones simplificada es un tipo de sociedad comercial, cuyo capital estará representado por acciones y sus accionistas **no serán responsables por las obligaciones sociales, más allá del monto de sus respectivos***

*aportes (...).*

Sobre esta incorporación de la Ley, la Dra. Escr. Katerina Georgeoglou, del departamento de asesoramiento tributario y legal de KPMG, en noviembre de 2019 expresó :

*...crea un nuevo tipo social llamado Sociedad por Acciones Simplificada (SAS) con el propósito de fomentar los emprendimientos, el desarrollo y la difusión de la cultura emprendedora. Sin embargo la norma no solo permite impulsar a nuevos emprendedores, sino que sirve de herramienta para canalizar cualquier tipo de emprendimiento o proyecto en cualquier rama de actividad. La SAS es un nuevo tipo de sociedad comercial con personería jurídica y patrimonio independiente al de sus titulares, por lo que permite aislar el riesgo de los negocios que se desarrollen bajo su ropaje.*

En el 2020 con el giro de gobierno y cambio de políticas, giró también la estrategia de políticas públicas establecidas en este apartado, si bien algunos instrumentos como las SAS siguen vigentes, otros se interrumpieron como el plan de acción de Transforma Uruguay.

Como cierre del trabajo de campo y de esta tercera parte de la monografía, se incluyen las apreciaciones del Ex Presidente de la República José Mujica, las mismas se exponen sobre las discusiones que se generaron referidas al Estado enfocado en promover y fomentar el desarrollo del emprendedurismo, o como Estado emprendedor durante los gobiernos del Frente Amplio.

El entrevistado expresó que en este período fue decisivo el rol del Estado en las políticas que se llevaron adelante sobre el sector emprendedor, y en particular hacia las MiPyMEs. De esta forma sostuvo al respecto:

*Si el Estado no tiene políticas diferenciadas a favor del desarrollo de la pequeña empresa las dificultades que tiene que enfrentar hoy, en forma creciente, el mundo de la pequeña empresa la hace una tarea muy difícil y difícil de sostener. ¿Por qué? Por lo que está pasando como tendencia mundial y es que casi todas las ramas de la economía tienden a transnacionalizarse y entonces la iniciativa particular pequeña se siente cada vez más ahogada.*

Como bien expresa el ex mandatario, el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas es débil en Uruguay, por lo cual, en su momento el rol del gobierno fue llevar adelante políticas activas hacia un sector que considera “*termina siendo el grueso del trabajo*

de los Uruguayos con una importancia capital de carácter decisiva”. Más adelante en la entrevista, expresó:

*... si será importante fomentar el emprendedurismo y el respaldo del Estado porque condiciones existen. Cuando se abrió la posibilidad de que la gente participara en la cuestión de los molinos de viento aparecieron pequeños ahorristas por todos lados, y ahí vemos un ejemplo de la potencialidad que hay y cómo se podría combinar el esfuerzo del Estado con el privado que a veces no tiene donde colocar un peso*

Si bien en dicho contexto, para Mujica (2022), la creación de la ANII y de la ANDE fueron hitos importantes de políticas para el emprendedurismo, (durante los 15 años de gobierno del Frente Amplio), las contradicciones respecto de los ámbitos y alcances de las agencias generaron hacia la interna del partido discusiones y diferencias que no encontraron puntos de acuerdo. A su vez, manifestó que él en particular estuvo en aquellas discusiones:

*(...) tuvimos discusiones duras, duras internamente, curiosamente, curiosamente hicimos frente común con Astori en este asunto. La universidad en este país tiene mucho peso y se pensaba que era una actividad que la tenía que motorizar la Universidad de la República y nosotros pensábamos que el Estado tenía que tener una visión independiente y que la universidad colabore pero que la decisión no tenía que estar en el campo de la universidad.*

José Mujica, sostuvo que la presión de la Universidad y de la academia, en particular, sucedieron para que la ANII quedara bajo el ámbito del MEC y dependiera directamente de este Ministerio. En tanto, Mujica considera que el papel del Estado es de respaldar pero no debería de gestionar y que éstas se crearon como agencias y no como ministerios, con el fin de que llevaran adelante políticas de estado más allá del partido y del gobierno:

*Por el carácter de agencia, el ministerio por su carácter está mucho más unido al todo del gobierno y la agencia tiende o debería de tender a ser una representación de más largo plazo del Estado. Es decir el ministerio tiene un carácter de máxima autoridad política, pero no deja de ser partidario. La agencia abre puertas para una cosa que va más allá del gobierno de turno.*

Sobre la relevancia de actores clave como emprendedores institucionales y emprendedores políticos, para que éstas agencias nacieran, el entrevistado ratificó la figura de Álvaro García en la instrumentación de la ANDE, junto a otros colaboradores. Para Mujica esto:

*surge por voluntad, por voluntad política, pero se va madurando y se va discutiendo y se va a recreando con participación diversa. No se trata de que un día un genio se despierta y se le ocurre una idea, la idea va surgiendo en la medida que se va discutiendo y por eso es importante el funcionamiento del Consejo de Ministros y es importante el funcionamiento colectivo de las distintas responsabilidades que tiene un gobierno y es por ahí que las cosas directamente van madurando. (...) lo importante es que se cree una atmósfera de creatividad y de aporte generalizada, entonces por eso hay que andar mucho con la oreja escuchando a la gente.*

Particularmente, el ex Presidente entiende que estas políticas nacieron de escuchar a las personas sobre las dificultades y las barreras burocráticas con las que se encontraban en el sistema a la hora de convertir sus ideas en algo más. Por eso cree que el Estado tiene que estar presente para apoyar,

*porque si no, hay cosas que son imposibles. Tiene que apoyar con líneas de crédito, tiene que apoyar con marcos que lo hagan posible, con facilidades desde el punto de vista administrativo y sabe que va a tener fracasos (...) pero hay que correr ese riesgo.*

Como cierre de la entrevista se le consultó si estaba a favor de las políticas de emprendedurismo, y sobre cómo consideraba que debían evolucionar dichas políticas en nuestro país. Mujica sostuvo, enfáticamente, que sí está a favor de las políticas pero que les falta mucho desarrollo aún. Mencionó que, con el correr de los años, él ha ido madurando su forma de pensar aunque no cree en las startups, las cuales se convierten en pocos años en empresas unicornios, desconfía de ese proceso. Pero no tiene dudas respecto a que hay que seguir en el camino de generar políticas diferenciadas para este sector. En este sentido declaró:

*...no tengo dudas, si estuviera en mi poder hoy, diría, toda la actividad de intermediación que existe en el país trataría de desviarla a favor de las pequeñas empresas. Con políticas bien diferenciadas, no puedo tratar a Tata como al boliche de la esquina. Porque el boliche de la esquina tiene la familia entera que vive del boliche, es una cosa distinta (...) ¡no puedo tratar igual a lo que es distinto! el poder de maniobra que tienen los tiburones no se puede comparar con el de la sardina.*

## Reflexiones finales

La ANII y la ANDE son la columna vertebral de lo que podemos pensar como política pública de emprendedurismo en el período estudiado. La primera más enfocada específicamente en investigación, innovación y desarrollo; y la segunda, a emprendedores MiPyMEs. A su vez, es en su nombre donde se marca la definición del límite de actuación de cada una.

Los emprendedores y empresarios son considerados promotores fundamentales del crecimiento económico y la riqueza de los países, promoviendo el desarrollo, la innovación y productividad, siendo los mayores creadores de empleo en nuestro mercado. Estos actores además de defender sus ideas y proyectos, perciben la “*ventana de oportunidad*” (Niedhardt, 2016), para ingresar en la agenda y provocar cambios en las políticas públicas. De esta forma, generan nuevas oportunidades que repercuten en los ámbitos sociales, políticos, económicos, y otros.

Con la implementación de la política pública de la ANII, luego de la ANDE y culminando con Transforma Uruguay, se cumplió con un proceso de creación institucional en políticas de Innovación, Investigación y Emprendedurismo. Entre los años 2005-2020, el Estado se caracterizó por fomentar e impulsar estas políticas públicas, con objetivos de cambio para poner punto final a la atomización de esfuerzos aislados en programas desconectados, optimizar la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos públicos, aplicar criterios transparentes en la asignación de éstos.

Asimismo, el Estado estuvo presente y visible para las MiPyMEs, con políticas sistémicas, que permitieron monitorear y evaluar los impactos de manera pública. Esto permitió cumplir con los criterios de diseño organizacional de ambas agencias: con participación público-privada, especialización, transparencia, incorporación de tecnologías de información, continuidad, trabajo colaborativo en red a través de alianzas, coordinación con la ANII y con Uruguay XXI. Además, dio un paso adelante al fusionar a todas éstas agencias y crear Transforma Uruguay.

En base a la exposición monográfica sobre el tema desarrollado, surgió la siguiente interrogante: ¿Uruguay ha sido (es) un Estado Emprendedor? En este sentido, se entiende que durante el período 2005-2020 el Estado fue propiamente un agente emprendedor que impulsó alianzas público-privadas a través de la creación de instituciones tales como la ANDE y la

ANII.

A su vez, podemos afirmar, que además de la necesidad del rol del Estado dentro del contexto institucional y político, fue clave que en el proceso de creación de estas agencias se contara con actores que tomaron el rol de emprendedores políticos y llevaron adelante sus diseños. Este rol fue ejecutado por Edgardo Rubianes, Miguel Brechner, Carlos Paolino, Fernando Lorenzo y Álvaro García, entre otros, sin los cuales no se podría entender el desarrollo de las mismas.

Por otro lado, el rol de Estado, una vez implementada las mismas, fue co-crear una alianza público-privada que permitió “*crear un sistema de actores muy interconectado*” y compartir el riesgo de la inversión de los proyectos presentados (Mazzucato, 2017, p. 68). Gracias a esta interconexión se promovió una fusión de agencias que concluye en una política a largo plazo con la construcción de Transforma Uruguay.

En este sentido, se entiende que Uruguay durante este período se comporta según los caracteres mencionados por la autora Mariana Mazzucato en su noción de “Estado Emprendedor”, ya que estas agencias desarrollaron un papel central en la intervención y coordinación con las universidades locales, públicas y privadas, centros de investigación y fueron el nexo entre la oferta y la demanda de los instrumentos.

En los últimos 15 años hubo un fuerte empuje en el rol que el Estado uruguayo ha tomado como impulsor de políticas de emprendedurismo. En base a las entrevistas realizadas, también se puede afirmar que aún falta mucho desarrollo por delante. Si bien el camino de institucionalización, con estas agencias, fue un hito importante, queda bastante claro que los programas y las políticas que se llevaron adelante tienden a depender del apoyo político del gobierno de turno. Aunque José Mujica no confirmó un enlentecimiento de la reglamentación de la ANDE en su período de gobierno, lo expresado por Álvaro García difiere de lo expresado por el ex Presidente.

Aún así hay cierta ambivalencia, ya que se reconoce por un lado el esfuerzo por crear políticas de estado que trasciendan los gobiernos más allá de ideologías partidarias y en la actualidad se observa una institucionalidad aún débil. La desmantelación del Gabinete de Transformación Productiva y Competitividad (Transforma Uruguay) es testigo que la institucionalidad no logró consolidarse lo suficiente. Sin embargo ambas agencias, ANII y ANDE, persisten y ésta última promovida aún más por Lorena Ponce de León, esposa del Presidente de la República.

Para construir un “*Estado Emprendedor*” es fundamental crear instituciones, capaces de llevar adelante diferentes instrumentos políticos que permitan sostener en el tiempo la cultura y el ecosistema emprendedor.

## Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, L. (ed.) (1992). *La hechura de las políticas*. Estudio introductorio. México: Porrúa.

Agencia Nacional de Desarrollo. (2020). *3 Años de Gestión*. ANDE  
[https://www.ande.org.uy/images/evaluacion/Informe\\_3anosinteractivo\\_final.pdf](https://www.ande.org.uy/images/evaluacion/Informe_3anosinteractivo_final.pdf)

Agencia Nacional de Desarrollo. (2020). *Informe de Monitoreo Anual 2020*. ANDE  
[https://www.ande.org.uy/images/2021/20210309\\_-\\_IMA\\_2020\\_-\\_Version\\_web\\_vf\\_1.pdf](https://www.ande.org.uy/images/2021/20210309_-_IMA_2020_-_Version_web_vf_1.pdf)

Agencia Nacional de Desarrollo. (2016). *¿Quiénes somos?*. ANDE.  
<https://www.ande.org.uy/institucional/acerca-de-ande.html#quienes-somos>

ANDE. <https://www.ande.org.uy/institucional/transparencia.html>

Agencia Nacional de Desarrollo evaluación y Monitoreo. (2021). *Informe de Monitoreo anual 2020*. ANDE. [https://www.ande.org.uy/images/2021/20210309\\_-\\_IMA\\_2020\\_-\\_Version\\_web\\_vf\\_1.pdf](https://www.ande.org.uy/images/2021/20210309_-_IMA_2020_-_Version_web_vf_1.pdf) (<https://www.ande.org.uy/institucional/documentos-de-interes/item/informe-monitoreo-anual-2020.html>)

Agencia Nacional de Investigación e Innovación. (s.f.). *Marco Legal*. ANII.  
<https://www.anii.org.uy/institucional/documentos-de-interes/2/marco-legal/>

Bergara, Mario. (2015) Las Nuevas Reglas de Juego en Uruguay. Incentivos e instituciones en una década de reformas. dECON Facultad de Ciencias Sociales, Udelar.

Bosma, N., Hill, S., Ionescu-Somers, A., Kelley, D., Guerrero, M., Schott, T. & The Global Entrepreneurship Research Association. (2021). *Global Entrepreneurship Monitor 2020/2021 Global Report*. <https://www.gemconsortium.org/file/open?fileId=50691>  
Corporación de Fomento.(s.f.). *Nosotros*. CORFO.  
<https://www.corfo.cl/sites/cpp/movil/quienessomos>

Capella, Ana Cláudia Niedhardt. Um estudo sobre o conceito de empreendedor de políticas públicas: Ideias, Interesses e Mudanças. *Cadernos EBAPE.BR* [online]. 2016, v. 14, n. spe [Acessado 29 Dezembro 2021] , pp. 486-505. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1679-395117178>>. Epub Jul 2016. ISSN 1679-3951. <https://doi.org/10.1590/1679-395117178>

Dini, M. y Stumpo, G. (2020). *MIPYMES en América Latina. Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento*. CEPAL.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1900361\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1900361_es.pdf)

Dye, T. (1975). *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall: Englewood Cliffs. Estados Unidos. Englewood Cliffs.

Flores Crespo, P. (enero-marzo, 2013), *El enfoque de la política basado en la evidencia*. Análisis de su utilidad para la educación de México. *Revista Mexicana de Investigación*

Educativa, vol. 18, núm. 56, pp. 265-290. Consejo Mexicano de Investigación Educativa.

Harguindeguy, J-B (2015). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Tecnos, pp. 51-61 y 81-95.

Bidegain Germán, Milanesi Alejandro (2020). *The Role of Policy Entrepreneurs in Explaining the Success or Failure of Policy Reform: The Police and Education Cases in Uruguay (2010 – 2020)*. Romanian Political Science Review vol. XX, no. 4.

Global Entrepreneurship Monitor. (1999). *Executive Report. Kaufman Centre for Entrepreneurial Leadership*. GEM. <https://www.gemconsortium.org/report/gem-1999-global-report>

Gobierno de Argentina. (s.f.). *Emprender, innovar, crecer*. GOB. <https://www.argentina.gob.ar/tema/emprender>

Gobierno de Argentina. (s.f.). *Programa de Empleo Independiente (PEI)*. <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/empleoIndependiente>

Gobierno de Colombia. (s.f.). *Sobre el FNG*. FNG. <https://www.fng.gov.co/sobre-el-fng/quienes-somos>

Escuela de Negocios. (20 de Octubre de 2019). *Reporte Nacional GEM 2018*. EDU. <https://www.ieem.edu.uy/noticias/reporte-nacional-gem-2018/392>

Kantis H. (2005). “El Contexto Emprendedor en Uruguay ”. Informe preparado para la elaboración de la estrategia país: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lahera P. (2004). *Política y políticas públicas*. Chile: CEPAL, División de Desarrollo Social. Ministerio de Industria, energía y minería. (s.f). *Lanzamiento del Plan de acción de economía circular*. MIEM. <https://www.miem.gub.uy/noticias/lanzamiento-del-plan-de-accion-de-economia-circular>

Nacional Financiera. (s.f). Nacional Financiera Banca De Desarrollo. NAFIN. [www.nafin.com](http://www.nafin.com)

Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documento de trabajo N° 11. Chile: Universidad de Chile.

Organización Nacional de las Naciones Unidas. (s.f). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Organización Nacional de las Naciones Unidas. (s.f). *17 objetivos para transformar nuestro mundo*. ONU. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. (10 de Noviembre del 2017). *Transforma Uruguay: Presentación del Plan Nacional de Transformación Productiva y Competitividad*. OPP. <https://www.opp.gub.uy/es/noticias/transforma-uruguay-presentacion-del-plan-nacional-de-transformacion-productiva-y>

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*.

[https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3332/1/Doc\\_t04.pdf](https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3332/1/Doc_t04.pdf)

Reynolds, P. D., Hay, M., & Camp, S. M. (1999). *Global Entrepreneurship Monitor: Executive Report*. Kaufman Centre for Entrepreneurial Leadership.

Rivas G. y Vega M. (2011). “Programa Emprender: Informe de Evaluación Final ”.

Rodríguez, C. y Jiménez, M. (2005). *Emprenderismo, acción gubernamental y academia*. Innovar: Revista de Ciencias Administrativas y Sociales. pp. 73-89.

[http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S012150512005000200005&lng=en&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S012150512005000200005&lng=en&tlng=es).

Rubianes, E. (2009). *Hacia una política de estado en investigación e innovación*. Elissalde, R. Gozos y sombras del gobierno progresista. Montevideo, Uruguay: Editorial Dedos.

Rubianes, E. (2014). *Políticas públicas y reformas institucionales en el sistema de innovación de Uruguay*. Rivas, G. y Rovira, S. Nuevas Instituciones para la Innovación: prácticas y experiencias en América Latina. (Cap.7, pp. 221-258). Chile: CEPAL.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. (s.f). *Qual é o seu perfil?* SEBRAE. <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>

Schumpeter, J.A. (1942). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Tomo I. Barcelona: Ediciones Folio, 1996.

Schumpeter, J.A. (1978). *Teoría del desenvolvimiento económico*. Quinta Reimpresión, México: Fondo de Cultura Económica.

### **Leyes consultadas**

IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19820-2019>

IMPO. <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19472-2016>

Proyecto de Presupuesto Nacional 2005-2009

[http://archivo.presidencia.gub.uy/\\_web/proyectos/2005/08/cm117.pdf](http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/proyectos/2005/08/cm117.pdf)

Ley 17.930 del 19 de diciembre de 2005, Art. 256 creación ANII

<https://www.impo.com.uy/bases/leyes/17930-2005/256>

Ley 18.602 del 21 de setiembre de 2009

<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp6062850.htm#:~:text=%2D%20Cr%C3%A9ase%20la%20Agencia%20Nacional%20de,identificar%20con%20la%20sigla%20ANDE>

Decreto 94/012 del 27 de marzo de 2012 que reglamenta la Ley 18.602  
[https://www.ande.org.uy/images/documentos\\_interes/DECRETOZ94-012.pdf](https://www.ande.org.uy/images/documentos_interes/DECRETOZ94-012.pdf)

### **Portales web consultados**

[www.ande.org.uy](http://www.ande.org.uy)

[www.ani.org.uy](http://www.ani.org.uy)

[www.argentina.gob.ar](http://www.argentina.gob.ar)

[www.corfo.cl](http://www.corfo.cl)

[www.frenteampio.uy/documentos-institucionales/item/134-lineamientos-programaticos-para-el-gobierno-2005](http://www.frenteampio.uy/documentos-institucionales/item/134-lineamientos-programaticos-para-el-gobierno-2005)

[www.fng.gov.co](http://www.fng.gov.co)

[www.gemconsortium.org](http://www.gemconsortium.org)

[www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy)

[www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy)

[www.nafin.com](http://www.nafin.com)

[www.parlamento.gub.uy](http://www.parlamento.gub.uy)

[www.presidencia.gub.uy](http://www.presidencia.gub.uy)

[www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)